

**ALLAN R. BREWER-CARIAS**  
Director del Instituto de Derecho Público  
Universidad Central de Venezuela

## **LA JURISDICCION CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA**

Ponencia Venezolana al Primer Congreso de  
Derecho Administrativo Bolivariano  
Cartagena, Colombia, julio de 1983

**PUBLICACIONES DE LA ASOCIACION VENEZOLANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
Y CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION  
AVDACA**

**Editorial Jurídica Venezolana  
Caracas / 1983**

Depósito Legal, If 83-2.214

© by Editorial Jurídica Venezolana  
Apartado 17.598, Parque Central  
Caracas 1015-A, Venezuela  
Teléfono 572.51.08

Portada: Lilly Brewer

Asociación Venezolana de Derecho Administrativo y  
Ciencias de la Administración  
Apartado 47.820 Caracas 1015-A - Venezuela  
Teléfono 662.88.89

## NOTA EXPLICATIVA

El presente estudio constituye nuestro aporte personal al Primer Congreso de Derecho Administrativo Bolivariano que, acertada y oportunamente, ha organizado el Instituto Colombiano de Derecho Administrativo, y que se celebra en Cartagena, Colombia, del 17 al 22 de julio de 1983.

Sin duda, esta iniciativa de nuestros colegas colombianos, auspiciada por el Instituto y, particularmente, por los distinguidos profesionales que lo dirigen, doctores Alvaro León Cajiado Bolaños; Hernando Herrera Vergara; Susana Montes de Echeverri; Gustavo Humberto Rodríguez; Carlos Octavio Rodríguez Vázquez, y Jaime Mossos Guarnizo, de organizar este Congreso, es el mejor homenaje que los Profesores de Derecho Administrativo de los países bolivarianos podemos hacer a la memoria del Libertador Simón Bolívar, creador del Consejo de Estado colombiano, con ocasión de celebrarse este año el Bicentenario de su nacimiento.

El tema que debemos exponer en el Congreso es el general sobre "El Derecho Administrativo en Venezuela"; sin embargo, por el hecho de estar auspiciado el evento por el Consejo de Estado y la jurisdicción contencioso-administrativa colombianos, hemos creído oportuno presentar este estudio sobre la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela. Para ello, en virtud de que hemos tratado el tema en otros estudios, hemos partido del contenido del Capítulo II de la Quinta Parte de nuestro libro *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Caracas-San Cristóbal 1982, el cual, aún de reciente edición, ya está agotado, y cuyas páginas 647 a 713 están destinadas, precisamente, a exponer los aspectos más relevantes de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Asociación Venezolana de Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración ha decidido auspiciar esta publicación, como una colaboración a la realización

del Congreso en Cartagena, asociándose así, al homenaje que toda América Latina rinde al Libertador.

Por último, debemos expresar nuestro agradecimiento al Presidente del Consejo de Estado y Presidente de este Congreso, Dr. Humberto Mora Osejo, así como a los miembros de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Derecho Administrativo, organizadores del Congreso, la amable invitación que nos han formulado para participar en el mismo, lo que esperamos contribuya al reforzamiento de los lazos de amistad que existen entre nuestros países.

*Caracas, julio de 1983.*

**ALLAN R. BREWER-CARÍAS**

## LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. INTRODUCCION

---

Es indudable que en Venezuela, en la base de la jurisdicción contencioso-administrativa, se encuentra el principio de la legalidad, es decir, aquel axioma jurídico según el cual toda actuación de la Administración Pública debe cumplirse con arreglo a la Ley, lo que, por otra parte, es de la esencia del Estado de Derecho<sup>1</sup>.

El principio de la legalidad, en este sentido, surge con el Estado de Derecho al formularse la necesidad de que el Estado se someta a la Ley, lo que implica que la no sujeción de la Administración a la Ley es susceptible de ser controlada por los tribunales. La jurisdicción contencioso-administrativa es, en esta forma, entonces, una de las *garantías* del principio de la legalidad.

En efecto, como se ha visto, los particulares pueden exigir el control de la legalidad y de la oportunidad de los actos administrativos mediante el ejercicio de los recursos administrativos, es decir, del recurso jerárquico, del recurso de reconsideración y del recurso de revisión regulados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981. Estos tres tipos de recursos administrativos permiten a los interesados exigir el control de la legalidad de los actos dentro de la propia Administración, además de que les permite exigir un control y revisión de la oportunidad de los actos cuestionados. Es decir, en el ámbito administrativo puede decirse que, además de la garantía de la legalidad, existe la garantía del control de la oportunidad o inoportunidad de una actuación administrativa.

Pero fuera del seno de la propia Administración, el principio de la legalidad tiene su respuesta en la ga-

---

1. Antonio Moles Caubet, *El Principio de Legalidad y sus Implicaciones*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Publicaciones del Instituto de Derecho Público, Caracas 1974.

rantía jurisdiccional frente a los actos y las actuaciones administrativas, la cual se configura en la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, en el conjunto de órganos jurisdiccionales encargados de controlar el cumplimiento del principio de la legalidad y de la legitimidad por la Administración, por sus actos y actividad administrativa, y por las relaciones jurídico-administrativas, en las cuales aquélla interviene<sup>2</sup>.

La norma fundamental que consagra esta jurisdicción en Venezuela está contenida en el artículo 206 de la Constitución de 1961, cuyo texto es el siguiente: "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". Ha sido precisamente en base a esta norma constitucional que en Venezuela se construyó la teoría del contencioso-administrativo *venezolano*, destacándose además su importante efecto en lo que se ha llamado el proceso de constitucionalización del derecho administrativo. Con arreglo a esta teoría, elaborada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia<sup>3</sup> y desarrollada por la doctrina nacional<sup>4</sup>, se elaboró la ley Orgánica de la

2. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1964, pp. 295 y ss.
3. Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Vol. 1 y 2, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1978.
4. Luis Torrealba Narváez, "Consideraciones acerca de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, su Procedimiento y Algunas Relaciones de éste con el de la Jurisdicción Judicial Civil" en: *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1951; Eloy Lares Martínez, *Manual de Dere-*

Corte Suprema de Justicia de 1976<sup>5</sup> que regula en la actualidad, transitoriamente, el procedimiento contencioso-administrativo y los órganos de esta jurisdicción especial.

En efecto, de acuerdo a la Constitución, y a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela está integrada al Poder Judicial, por lo que los tribunales que tienen competencia en esta jurisdicción, lo que tienen en realidad es una competencia especial. En Venezuela, por tanto, el derecho administrativo no se construye en base a los criterios de distinción entre jurisdicción judicial y jurisdicción administrativa, tan extendido en el derecho administrativo francés. Por ello, sin lugar a dudas, puede decirse que la evolución y la concepción de la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela es distinta de la que surge en Francia. En efecto, en Venezuela hay una tradición bastante larga de una competencia especializada de determinados tribunales para conocer de litigios en los cuales interviene la Administración, pero integrados en el Poder Judicial<sup>6</sup>. Por ejemplo, en materia de anulación de actos administrativos, es la Constitución de 1925 la que por primera vez consagró la posibilidad de que la antigua Corte Federal y de Casación declarase la nulidad de ciertos actos, decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo, referidos más precisamente, en esa época, a los decretos y reglamentos del Presidente de la República y de los actos

---

*cho Administrativo*, 4ª edición, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1978; Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, *op. cit.*, pp. 295 y ss.; Hildegard Rondón de Sansó, *El Sistema Contencioso-Administrativo de la Carrera Administrativa*. Instituciones. Procedimiento y Jurisprudencia. Ediciones Magón, Caracas 1974.

5. Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia del 30 de julio de 1976 en *Gaceta Oficial* N° 1.893 Extraordinaria del 30-7-76.
6. Martín Pérez Guevara, "Prólogo", en Allan R. Brewer-Carías. *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II, *Ordenamiento Orgánico y Tributario del Estado*, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1976, pp. 1-10.

ejecutados con "extralimitación de facultades"<sup>7</sup>. Este principio, establecido en 1925 tuvo una evolución bastante rápida, pues en la Constitución de 1931 se amplió a todos los actos administrativos e incluso agrega, los viciados "de ilegalidad o abuso de poder"<sup>8</sup>.

Pero la competencia atribuida a la Corte Suprema de Justicia en materia administrativa no se inicia en el año de 1925, sino que realmente se remonta a la Constitución del año 1830, la cual atribuyó a la Corte competencia para conocer de controversias que resultaran de contratos o negociaciones en los cuales interviniera el Ejecutivo Nacional<sup>9</sup>. Esta competencia se amplió en 1864 y se estableció la distinción entre "juicios civiles cuando sea demandada la República" y "contratos o negociaciones que celebrare el Presidente de la Unión", lo que permite ver una aplicación de la célebre "Teoría del Fisco"<sup>10</sup>.

En el año de 1925, la Constitución también se refiere a la materia de contratos, al regular en forma ampliada las competencias del Tribunal Supremo para conocer las cuestiones de nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación y cumplimiento de los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional<sup>11</sup>; y en el texto de 1961, se aclaró definitivamente el panorama, como se deduce de la norma citada contenida en el artículo 206, la cual incluye la competencia de la Corte en materia de responsabilidad de la Administración en general, lo cual abarca no sólo la contractual, sino también la extracontractual. Este principio ha sido desarrollado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976.

Se puede decir por tanto que en Venezuela, la jurisdicción contencioso-administrativa surge en materia de contencioso de anulación en 1925, y en materia de plena jurisdicción, en el ámbito contractual en 1830, como un fuero judicial especial para la Administración Pública.

---

7. Artículo 119, ords. 12 y 42, Constitución 1925.

8. Artículo 120, ord. 12, Constitución 1931.

9. Artículo 147, ord. 5, Constitución 1830.

10. Artículo 89, ord. 6 y 10, Constitución 1864.

11. Artículo 120, ord. 13, Constitución 1925.

## 2. LAS CARACTERISTICAS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

---

El proceso de configuración de esta jurisdicción especial culmina en la Constitución de 1961, y del texto constitucional, ahora desarrollado por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pueden distinguirse algunas características fundamentales de la misma, que analizaremos a continuación.

En primer lugar, como se ha señalado, no se trata de una jurisdicción administrativa en contraposición a la jurisdicción ordinaria civil o mercantil, sino de una competencia especializada dentro de un único Poder Judicial que corresponde a ciertos tribunales, a la cual están sometidas ciertas personas de derecho administrativo y que juzga determinados actos de éstas, o relaciones jurídicas de derecho administrativo; y esa jurisdicción especial, con competencia específica, se le atribuye a la Corte Suprema de Justicia, como principio general, la cual se había venido ampliando al atribuirse también en forma especializada a determinados tribunales como el Tribunal del Impuesto Sobre la Renta y el Tribunal de la Carrera Administrativa<sup>12</sup>. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, además, ha creado tribunales con competencia general contencioso-administrativa en forma transitoria: la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y los Tribunales Superiores con competencia en esta materia.

En segundo lugar, aparte de tratarse de una jurisdicción especial, la jurisdicción contencioso-administrativa tiene por objeto controlar a la Administración Pública, y en este sentido la noción de "Administración Pública" puede delimitarse, según los casos, conforme al artículo 206 de la Constitución, de acuerdo a un criterio material o un criterio orgánico. De acuerdo al cri-

---

12. "Al margen debemos señalar que otros tribunales como el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, por el carácter híbrido de sus competencias no conocen realmente de competencias propias del contencioso-administrativo". Véase Allan R. Brewer-Carías, "Estudio sobre la Ley de Regulación de Alquileres de 1º de agosto de 1960", en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 113, Caracas, julio-septiembre de 1960, Caracas, pp. 217-232.

terio material, cuando la Constitución se refiere a la "responsabilidad de la Administración" en realidad se refiere a las consecuencias de una actividad pública administrativa, poniendo mayor énfasis en la actuación que en la persona actuante. En base al criterio orgánico por "Administración" a los efectos de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha de entenderse fundamentalmente a las personas jurídicas estatales actuando o no en ejercicio de una potestad pública. En este sentido, pueden distinguirse dos tipos de personas estatales: las de derecho público y las de derecho privado. En cuanto a las de derecho público, estas son las personas político-territoriales que son la República, los Estados Federados y las Municipalidades; y las personas de derecho público no territoriales o establecimientos públicos, es decir, aquellas personas jurídicas creadas por el Estado mediante ley, para descentralizar determinadas actividades, las cuales pueden ser de tres categorías fundamentales: los establecimientos públicos institucionales o institutos autónomos, los establecimientos públicos corporativos, como las Universidades Nacionales o los Colegios Profesionales, y los establecimientos públicos asociativos, como el Banco Central de Venezuela. En cuanto a las personas jurídicas de derecho privado, quedan sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa, aquellas creadas por el Estado para la realización de actividades fundamentalmente en el campo económico, es decir, las empresas del Estado establecidas como sociedades mercantiles con capital público o mixto, según las reglas del Derecho Privado comercial<sup>13</sup>.

En tercer lugar, otra de las características de la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela, resulta del hecho de que la misma tiene por objeto ejercer el control sobre la actividad de la Administración Pública. Antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sin embargo no toda la actividad desarrollada por las personas de derecho público caía bajo el ámbito de la jurisdicción

---

13. Allan R. Brewer-Carías, *Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas 1980.

contencioso-administrativa. En muchos casos había actuaciones de los entes públicos que no estaban sujetas al derecho administrativo y que estaban sometidas a la jurisdicción ordinaria, como por ejemplo, litigios de institutos autónomos en materia mercantil que no correspondían a la jurisdicción contencioso-administrativa. En este sentido la Corte Suprema de Justicia había puntualizado en 1969<sup>14</sup> que la legislación preveía el recurso contencioso-administrativo respecto a las "pretensiones fundadas en precepto de derecho administrativo". De acuerdo a esta interpretación jurisprudencial, podía decirse que la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela era competente para conocer como jurisdicción judicial especial, de los actos, hechos y relaciones jurídicas sometidos al derecho administrativo, y para controlar, en especial, la legitimidad y la legalidad de la actuación de la Administración Pública<sup>15</sup>. Sin embargo, a partir de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, la jurisdicción contencioso-administrativa se establece como un fuero general, respecto de casi todas las personas jurídicas estatales. Por tanto, no sólo los juicios de nulidad de actos administrativos emanados de los entes de derecho público corresponden a esta jurisdicción; sino que también compete a sus órganos el conocimiento de las demandas por cualquier causa intentadas no sólo contra los entes públicos, sino también contra las empresas del Estado<sup>16</sup>.

Por otra parte, el control contencioso-administrativo, puede ser de la legitimidad o de la legalidad de la actuación de los entes de la Administración. Mediante el control de la legalidad de los actos administrativos, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, mediante su competencia de *anulación*, pueden anular los actos administrativos, generales o individuales con-

---

14. Ver Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V... *op. cit.*

15. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...* *op. cit.*, pp. 311 y ss.

16. Artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y Allan R. Brewer-Carías, *Régimen Jurídico...* *op. cit.* y ss.

trarios a derecho, incluso por desviación de poder. Mediante el control de la legitimidad de la actuación de los órganos de la Administración, los tribunales contencioso-administrativos deben vigilar que dicha actuación no se realice sin título determinado, es decir, sin poder legítimo fundado en la Ley. El conocimiento de estas cuestiones da origen a una competencia llamada de *plena jurisdicción*, la cual implica la posibilidad no sólo para anular actos administrativos, sino para declarar a la Administración responsable por daños y perjuicios, restablecer situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la Administración, o condenar al pago de sumas de dinero a la Administración.

### 3. LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

---

Definidas las características de esta jurisdicción, interesa precisar cuál es la competencia de la misma, y los problemas a analizarse con tal motivo son, por una parte, determinar la materia que esta jurisdicción está obligada a conocer y, por la otra, precisar los poderes del Juez en el conocimiento de esa materia a la cual está obligado a conocer, tenido en cuenta que en Venezuela, la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa es de orden público<sup>17</sup>.

#### A. Delimitación de la competencia

En cuanto a la delimitación de la competencia, en términos generales, la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela ya no está establecido exclusivamente por la materia, como sucedía antes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así, puede decirse que antes de 1976, dicha competencia se establecía por la naturaleza de los litigios en que intervenía la Administración Pública y, por supuesto, para determinar esa naturaleza, decían tenerse particularmente en cuenta las tres nociones que indica el artículo 206 de la Constitución: actos administrativos,

---

17. Artículo 6 del Código Civil.

Administración y actividad administrativa. Empleando estos tres elementos se podía decir entonces que la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa abarcaba el conocimiento de los litigios en que la Administración era parte, originados ya sea en sus actos administrativos o en su actividad administrativa<sup>18</sup>.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 ha variado esta definición de la competencia por la materia, y ahora se define como un fuero de los órganos del Estado. Así, es competente la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de los juicios de nulidad contra los actos administrativos y de cualquier demanda contra las personas jurídicas de derecho público estatales y contra las empresas del Estado<sup>19</sup>.

En todo caso, este ámbito de competencia debe precisarse. En primer lugar implica, como es obvio, la exclusión de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa de las actividades de otros entes jurídicos extraños al Estado Venezolano y a la Administración Pública venezolana. Litigios entre particulares, por ejemplo, no pueden ser objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa, y un conflicto entre partes privadas no puede ser llevado nunca ante esa jurisdicción, así como tampoco lo puede ser un litigio en el cual interviene un Estado extranjero y un particular. En definitiva, para que intervenga la jurisdicción contencioso-administrativa, es necesario que en el conflicto incida una actividad realizada por una persona jurídica estatal. Este elemento es el que nos ha llevado a pensar que la mayoría de los litigios de los cuales conoce el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no son contencioso-administrativos, porque la esencia de los mismos es en realidad, un conflicto entre particulares. En la reclamación de un reintegro por pago indebido de alquileres, es un inquilino quien reclama a un arrendador, por lo que materialmente, el conflicto por el mayor o menor canon de arrendamiento pagado entre el inquilino y arrendador, es un conflicto entre partes, donde la Administración muy poco hace, y si

18. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...* *op. cit.*, pp. 108 y ss.

19. Artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

en algo hay una intervención administrativa por razones de interés social, esa actuación se limita a la determinación de un elemento del contrato de arrendamiento: el precio, pero el litigio que surge es realmente un litigio entre particulares.

En segundo lugar, el principio también implica la exclusión de toda competencia de esta jurisdicción en relación a los actos legislativos, judiciales y de gobierno. Esto no implica, por supuesto, que los actos administrativos de las Cámaras Legislativas y de los Tribunales no sean recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Un acto de policía interna de las Cámaras, o un acto de éstas relativo al Estatuto del Personal de sus funcionarios permanentes, son actos administrativos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, a pesar de que emanen de un órgano legislativo, el cual, en este caso, actúa en ejercicio de una función administrativa. Por ello, al señalar que quedan excluidos los actos legislativos, en realidad nos referimos a los actos cumplidos en ejercicio de la función legislativa o de gobierno; pero los actos que se cumplen por dichos órganos legislativos, en ejercicio de la función administrativa, si son actos susceptibles de ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Este mismo razonamiento se aplica respecto de los actos administrativos del Poder Judicial<sup>20</sup>.

En cuanto a los actos de gobierno, es decir, aquellas actividades del Poder Ejecutivo cumplidas en ejercicio directo de la Constitución, quedan también excluidas de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues caen bajo el ámbito de la jurisdicción constitucional<sup>21</sup>.

## B. Los poderes del Juez

Pero al hablar de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, además de determinar su ámbito, debemos precisar cuáles son los poderes que

20. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...* op. cit., pp. 108 y ss.

21. *Idem*, y Allan R. Brewer-Carías, *El control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos, N° 2, Caracas 1977.

el Juez puede ejercer en relación a las materias de las cuales puede conocer.

En efecto, en primer lugar, el Juez contencioso-administrativo puede declarar la nulidad de los actos administrativos por ilegalidad, en general, por contrariedad al derecho. Ello está establecido no sólo en los artículos 206 y 215 de la Constitución, sino también en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuya normativa es la que regula legalmente, por ahora, esta competencia en Venezuela. Conforme a estas normas, la Corte Suprema de Justicia y los tribunales con competencia en lo contencioso-administrativo, tienen competencia para conocer de "la nulidad de actos administrativos, generales o individuales, contrarios a derecho, incluso por desviación de poder". Esto es lo que da origen a un tipo de competencia, que es la *competencia de anulación*, y por tanto, a un tipo de recurso para que se produzca el ejercicio de esta competencia por la Corte, o sea, el recurso contencioso-administrativo de anulación.

Pero además de declarar la nulidad de los actos administrativos, al declarar procedente el recurso en la sentencia definitiva<sup>22</sup> el Juez contencioso-administrativo puede declarar inadmisibile el recurso, cuando no se cumplen las condiciones de recurribilidad o requisitos procesales del mismo, lo cual puede decidirse en el auto de admisión o posteriormente, en decisión previa o en la definitiva<sup>23</sup>.

Aparte de estas cuestiones de anulación o de inadmisibilidad que se pueden suscitar ante la jurisdicción contencioso-administrativa, deben destacarse todas las otras cuestiones en las cuales no se plantea, exclusivamente, la nulidad de actos administrativos. En efecto, la Constitución en su artículo 206 también atribuye competencia a los tribunales contencioso-administrativos para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Ello da origen, a la *competencia de plena jurisdicción* regulada en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en

22. Artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

23. Artículos 115, 124 y 130 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

la cual los tribunales contencioso-administrativos no encuentran limitada su actuación a declarar o no la nulidad de un acto administrativo por motivos de ilegalidad, sino que, por el contrario, tienen una competencia ampliada y plena, pues pueden conocer y decidir con plenitud, dentro de los límites de su competencia, de todas las demandas que se intenten contra los entes públicos estatales y empresas del Estado<sup>24</sup>.

En esta forma, en el caso del contencioso de plena jurisdicción, como su mismo nombre lo indica, la decisión del Juez puede ser cualquier decisión jurídicamente útil que se solicite; y no sólo referida a actos administrativos, sino referida en sentido amplio, a toda la actividad de la Administración. Por supuesto que puede haber un acto de por medio en la decisión que se solicita al Juez; pero también puede haber cualquier otro hecho o relación jurídica. La Constitución, en ese sentido, señala algunos supuestos de la competencia de plena jurisdicción cuando insiste en su artículo 206 sobre "la condena al pago de sumas de dinero, la reparación de daños y perjuicios, originados por responsabilidad de la Administración; o el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa".

De acuerdo a esta norma, es indudable que estamos ante una competencia plena, lo suficientemente amplia como para admitir cualquier tipo de pedimento frente a la Administración de parte de un particular lesionado, por supuesto, en un derecho subjetivo; e inclusive, en la competencia de plena jurisdicción, el Juez contencioso puede conocer de la anulación de actos administrativos. En este sentido, debe indicarse que si bien hay una distinción entre el recurso de anulación, por una parte, y el recurso de plena jurisdicción, por la otra, ello no implica que en el recurso de plena jurisdicción no se pueda pedir la nulidad de un acto, cuando un particular intenta una demanda contra la Administración, exigiendo por ejemplo, una indemnización por determinada cantidad de dinero, por resolución unilateral de un contrato, en la cual plantea la nulidad del

---

24. Artículos 103 y ss., y 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

acto administrativo que le negó el pago de esa cantidad o del acto administrativo que ordenó la resolución del contrato, sin que se acordara la indemnización. En estos casos, sin embargo, el problema está en determinar los *efectos* de la anulación. Dada la naturaleza de la contención que se establece en el recurso de plena jurisdicción, que es realmente una contención entre una parte y el Estado por el restablecimiento de una situación jurídica subjetiva lesionada, su decisión tendría efectos *inter-partes*. Por ella podría surgir la pregunta de si la decisión que el Juez tome anulando un acto en el caso de un recurso de plena jurisdicción, es una decisión que tiene solo *efecto inter-partes*; o, al contrario, efectos *erga omnes*, como serían los de la anulación dictada por vía del recurso contencioso-administrativo de anulación<sup>25</sup>.

En tercer lugar, además de los poderes de anulación y de plena jurisdicción, un tercer tipo de competencia puede ser ejercida por la jurisdicción contencioso-administrativa. Se trata de las competencias de interpretación.

En relación a éstas últimas, debe señalarse que antes de 1976 no era usual hablar en Venezuela de que existiera una competencia de interpretación en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. En efecto, el problema no se había planteado ni siquiera en la doctrina hasta 1965 cuando con motivo de un litigio particular, hubo la oportunidad de trabajar un problema contencioso de interpretación, basado en el análisis de la existencia en Venezuela de un recurso contencioso-administrativo de interpretación en materia contractual, fundamentado en la antigua Ley Orgánica de la Corte Federal cuyas normas atribuían a la Corte Suprema de Justicia competencia para conocer, en juicio contencioso, de todas las cuestiones por nulidad, resolución, *alcance*, *interpretación*, etc., en relación a los contratos suscritos por la Administración Pública Nacional<sup>26</sup>. Por la otra parte, en la Ley de Carrera Ad-

25. "Nos hemos inclinado por la primera solución, dada la naturaleza del recurso". Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones... op. cit.*

26. Allan R. Brewer-Carías y Enrique Pérez Olivares, "El Recurso Contencioso-Administrativo de Interpretación en el Siste-

ministrativa de 1970 se consagró expresamente también el recurso de interpretación, ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, en relación a las dudas que surjan en cuanto a la aplicación e interpretación de dicha Ley y su Reglamento, aclarándose que el ejercicio de dicho recurso no puede ser motivo para la paralización de ninguna medida que las autoridades competentes puedan ordenar<sup>27</sup>. Mediante esta norma legal se puede decir que por primera vez en Venezuela se consagró expresamente la competencia de interpretación atribuída a la jurisdicción contencioso-administrativa, aún cuando en este caso, limitada al contencioso funcional.

Posteriormente, en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se estableció en forma general, la competencia del Supremo Tribunal para “conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales” pero “en los casos previstos en la ley”<sup>28</sup>, con lo cual queda por ser regulada dicha competencia.

### C. Las excepciones a la competencia

Ahora bien, el principio que se deduce de todo lo anteriormente señalado, de reservar a los tribunales contencioso-administrativos competencia para declarar la nulidad de los actos administrativos, generales o individuales, y para conocer de los recursos de plena jurisdicción y de interpretación, tiene en Venezuela algunas excepciones sobre todo en materia de anulación de actos administrativos. En efecto, en dos supuestos, Tribunales no pertenecen a la jurisdicción contencioso-administrativa tendrían competencia, hasta cierto punto, para declarar la nulidad de ciertos actos administrativos: se trata de algunos supuestos relativos a procedimiento de amparo y de expropiación, ambos relaciona-

---

ma Jurídico Venezolano” en: *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, N° 32, Caracas 1965, pp. 103-126.

27. Artículo 64 de la Ley de Carrera Administrativa.

28. Artículo 44, ord. 24 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

dos con la protección de la libertad personal y de la propiedad.

En primer lugar, en el procedimiento de amparo a la libertad personal —*habeas corpus*— el Juez Penal tiene competencia para anular actos administrativos a la libertad personal, al ordenar, por ejemplo, la excarcelación de una persona. Implícitamente la orden de excarcelación implica indudablemente, la anulación del acto por el cual se ordenó el encarcelamiento. En este supuesto, se trata de un tribunal penal declarando la nulidad de un acto administrativo *indirectamente*. Pero debe quedar claro que esta excepción solo puede darse en el procedimiento de amparo a la libertad personal, es decir, de *habeas corpus*, regulado en las Disposiciones Transitorias de la Constitución de 1961<sup>29</sup>. Respecto de cualquier otro recurso de amparo que se ejerza en relación a cualquier otra libertad o garantía constitucional, un tribunal ordinario no podría nunca decidir, ni siquiera indirectamente, en relación a la legalidad de una actuación administrativa. En este sentido debe destacarse la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa y en Sala de Casación Penal, declarando la incompetencia de los tribunales penales ordinarios para conocer de la legalidad de las actuaciones de la Administración Pública con ocasión del ejercicio de recursos de amparo distintos al de *habeas corpus*<sup>30</sup>.

Aparte de la excepción referida al amparo de la libertad personal, otro supuesto que también podría verse como una excepción al principio de la exclusiva competencia de anulación de actos administrativos de la jurisdicción contencioso-administrativa, está previsto en el procedimiento de expropiación, el cual prevé, como una de las causas de oposición a la expropiación, la violación de Ley<sup>31</sup>. En esos casos, cuando se alega ante

29. Disposición Transitoria Quinta de la Constitución 1961.

30. Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1975.

31. Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo VI, *Propiedad y Expropiación*, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979.

un Juez Civil con competencia en materia de expropiación, la oposición al procedimiento basada en violación de Ley, al decidir esa oposición, el Juez en realidad decide sobre la ilegalidad de la actuación administrativa, configurándose entonces la competencia que se señala de un Tribunal Civil en relación a la declaratoria o no de la nulidad de un acto administrativo.

#### D. Los problemas de la competencia

Por último, y en relación a la competencia, en general debe señalarse que ante la jurisdicción contencioso-administrativa pueden plantearse los problemas generales de la competencia, es decir, la acumulación de acciones y las cuestiones prejudiciales. En este último caso, nuestro criterio es que la prejudicialidad civil en el procedimiento contencioso-administrativo, por ejemplo, no suspende el procedimiento, sino que es el tribunal contencioso-administrativo quien debe conocer de la misma. En cuanto a la prejudicialidad administrativa en el proceso civil, al contrario, estimamos que el procedimiento civil debería suspenderse y remitirse la cuestión a los tribunales contencioso-administrativos competentes para su decisión <sup>32</sup>.

Por otra parte, en relación con la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, debe señalarse que también pueden plantearse conflictos de competencia en materia de contencioso-administrativo, por ejemplo, entre tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. En estos casos, es la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa quien debe decidir los conflictos <sup>33</sup>.

#### 4. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Al hablar del procedimiento contencioso-administrativo, el primer punto que habría que destacar es que

32. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...* *op. cit.*, pp. 331 y ss.

33. Artículo 42, ord. 21, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y artículo 215, ord. 9 de la Constitución 1961.

en Venezuela no existe una ley especialmente destinada a regular la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>34</sup>. Ha sido sólo en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, donde se han regulado los aspectos centrales del procedimiento contencioso-administrativo aplicable no solo a los juicios que se desarrollan ante la propia Corte Suprema, sino transitoriamente ante los otros tribunales contencioso-administrativos que regula: La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y los tribunales superiores con competencia en la materia. En esta normativa, la Ley Orgánica recogió una rica tradición jurisprudencial establecida por el Tribunal Supremo.

A continuación destacaremos algunos aspectos importantes del procedimiento contencioso-administrativo, insistiendo en las características generales previstas en la Ley; los requisitos procesales; y algunos aspectos particulares.

## A. Características generales

### a. *Carácter contencioso*

En primer lugar, se trata de un procedimiento de carácter contencioso; de ahí el mismo nombre de contencioso-administrativo, aun cuando debe decirse que dicho carácter no lo tuvo inicialmente en Venezuela. Sin embargo, por los principios establecidos en los artículos 103 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y por la aplicación jurisprudencial, está perfectamente configurado el procedimiento como teniendo por base una contención, con un actor "demandante" en el caso del recurso de plena jurisdicción, y un

34. Debe indicarse que en 1971 se preparó por la Comisión de Administración Pública un Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el cual se incorporó junto con los Proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas, de Ley de Procedimientos Administrativos y de Ley de la Jurisdicción Constitucional, como parte de la Reforma del Régimen Jurídico de la Administración. Véase en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, Vol. II, Caracas 1972, pp. 439 y ss.

“recurrente” en el supuesto del recurso de anulación. En este último no debe hablarse propiamente de demandante pues en el mismo, realmente, no se demanda a la Administración, sino que lo que se demanda es la nulidad de un acto, y quien demanda la nulidad del acto puede inclusive, ser la propia Administración<sup>35</sup>. Por ello, a pesar de que hay una *contención* sobre la legalidad, en nuestro criterio, en el caso del recurso de anulación no es propio hablar de demandante, sino de *recurrente*. La contención insistimos, es en torno a un acto, no necesariamente contra una Administración Pública determinada; recae sobre un acto administrativo que puede ser recurrido por un particular; pero que puede ser defendido o no por la Administración, según su conveniencia; e inclusive el acto puede ser recurrido por la propia Administración, por ser el Procurador General de la República o el Fiscal General de la República quien acuda a la Corte, pidiendo la nulidad del acto administrativo<sup>36</sup>, y el acto pueda que beneficie a un particular que puede resultar siendo el defensor del acto ante el tribunal<sup>37</sup>. En este caso, queda claro que no podría hablarse de demandante y demandado porque ni demandante sería el Procurador o el Fiscal, ni demandado el particular que defiende el acto<sup>38</sup>.

En el supuesto del procedimiento contencioso de anulación, por tanto, es más propio hablar de *recurrente*, y de *defensor* del acto, que puede ser cualquier interesado; y así como el interés personal, legítimo y directo cualifica la legitimación activa para solicitar la nulidad del acto, ese mismo interés legítimo es exigido en la legitimación pasiva, en la defensa de dicho acto<sup>39</sup>.

En todo caso el carácter contencioso se materializa en el hecho de que en el procedimiento siempre hay un “emplazamiento” aun cuando no una “citación”. En

---

35. Véase, por ejemplo, artículo 116 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

36. Artículo 116 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

37. Artículo 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

38. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones... op. cit.*, pp. 304 y ss.

39. Artículo 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

efecto, intentado el recurso en el auto de admisión el Juez debe resolver notificar al Fiscal General de la República y según los casos, al funcionario que haya dictado el acto y al Procurador General de la República<sup>40</sup> y emplazar los interesados mediante cartel, para que tengan oportunidad de decir lo que les convenga en defensa de sus intereses en el recurso<sup>41</sup>. Eso da oportunidad, por tanto, a que el acto recurrido sea defendido, inclusive por particulares, que puedan beneficiarse del mismo. En el procedimiento, además, confirma el carácter contencioso de las pretensiones, el lapso de pruebas que se abre<sup>42</sup>.

#### b. *Elementos inquisitivos*

La segunda característica del procedimiento contencioso-administrativo deriva de los elementos inquisitorios del mismo. A diferencia del procedimiento civil, normalmente de carácter acusatorio pues la iniciativa del procedimiento está sólo en las partes, en el caso del procedimiento contencioso-administrativo, la iniciativa, además de estar en las partes, en virtud de ley expresa está en el propio Juez, quien interviene en la dirección del procedimiento y en la promoción de pruebas. En todo caso, estas facultades inquisitorias requieren texto expreso, por lo que en ausencia de estas autorizaciones legales expresas rige el artículo 82 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que establece que “la Corte conocerá de los asuntos de su competencia a instancia de parte interesada, salvo los casos en que pueda proceder de oficio de acuerdo con la Ley”.

En efecto, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia atribuye al Juez poderes para dirigir el procedimiento, al dejarle a su decisión el solicitar el expediente a la Administración cuando se intenta un recurso de anulación de un acto administrativo, sin necesi-

---

40. Artículos 115 y 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

41. Artículos 115 y 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

42. Artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

dad de que el particular lo exija<sup>43</sup>. El Juez además, es quien debe resolver, de oficio, notificar al Procurador General de la República sin que el particular lo solicite<sup>44</sup>. El propio Juez por otra parte es quien debe resolver emplazar o no a los interesados mediante cartel<sup>45</sup>. O sea, en el procedimiento contencioso-administrativo, el Juez tiene un amplio poder de dirección del mismo, que ejerce de oficio, sin que haya instancia de parte, en los casos previstos en la Ley en forma expresa.

Otro aspecto fundamental de los elementos inquisitivos del procedimiento, es la posibilidad del Juez de intervenir en las pruebas, es decir, de promoverlas y evacuarlas. En efecto, en el contencioso de anulación, estando de por medio una situación jurídica objetiva cuestionada por un particular, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia autoriza al Juez, en cualquier estado de la causa, para promover y evacuar pruebas, aun cuando las partes no las pidan. En este sentido, la Ley Orgánica expresamente establece que la Corte podrá "solicitar las informaciones y hacer evacuar de oficio las pruebas que considere pertinentes"<sup>46</sup>.

### c. *El carácter no suspensivo*

Pero aparte del carácter contencioso y del carácter inquisitorio, hay una tercera característica del procedimiento contencioso-administrativo, y es el *carácter no suspensivo* del procedimiento. En efecto, el hecho de que se intente un recurso contencioso-administrativo no implica, en principio, que el acto recurrido se suspenda en sus efectos. El principio que rige es totalmente el contrario, es decir, es el de la *ejecutoriedad* de los actos administrativos, cuyos efectos no se suspenden cuando se intenta contra los mismos cualquier tipo de recur-

---

43. Artículo 123 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

44. Artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

45. Artículos 116 y 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

46. Artículo 129 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

so, pudiendo, a pesar de ello, ser ejecutado por la Administración<sup>47</sup>.

Esta característica del procedimiento contencioso-administrativo es muy importante por sus consecuencias, y fundamentalmente en relación al pedimento que conforme al artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se le puede formular al Juez de suspender los efectos del acto administrativo cuando su ejecución pueda causar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva. Esta competencia de los tribunales contencioso-administrativos de decidir la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado por vía de previo pronunciamiento, antes de su consagración legal expresa en la Ley Orgánica, había sido establecida jurisprudencialmente por la Corte Suprema de Justicia desde hace años<sup>48</sup>. En todo caso, confirma el principio de que intentado un recurso, ello no implica que el acto queda suspendido en sus efectos, lo cual también se ha regulado, ahora, expresamente en materia de recursos administrativos<sup>49</sup>.

El principio por otra parte tiene una serie de aplicaciones en el campo administrativo, y un derivado del mismo es el llamado principio del *solve et repete*, que implica que para intentar ciertos recursos administrativos fiscales es necesario haber satisfecho o pagado la contribución debida o haberla afianzado cuando la Ley lo admite, para poder reclamar. En estos casos inclusive, el propio pago o afianzamiento se constituye en uno de los requisitos procesales para que se admita el recurso<sup>50</sup>.

- 
47. Allan R. Brewer-Carías, "Aspectos de la Ejecutividad y Ejecutoriedad de los Actos Administrativos Fiscales y la Aplicación del Principio 'Solve et Repete'", en: *Revista de Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 33, Caracas 1965, pp. 17-26 y en: *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 53, Caracas 1965, pp. 67-86.
48. Allan R. Brewer-Carías, "Los Efectos no Suspensivos del Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación y sus Excepciones" en: *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, N° 37-38, Caracas 1968, pp. 293-302.
49. Artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.
50. Allan R. Brewer-Carías, "Aspectos de la Ejecutividad...", *op. cit.*, y artículo 122 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

## B. Los requisitos procesales y la admisibilidad

En el procedimiento contencioso-administrativo también con carácter general pueden distinguirse tres requisitos procesales: la legitimación; el agotamiento de la vía administrativa; y la necesidad de que exista un lapso para interponer el recurso, además de otros establecidos en los artículos 84, 111 y 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia <sup>51</sup>.

Por su especial importancia en el procedimiento los analizaremos separadamente, no sin advertir que operan como condiciones de admisibilidad de los recursos.

### a. La legitimación

En cuanto a la legitimación como requisito procesal, ésta varía según el tipo de recurso y el tipo de objeto de algunos de ellos. En efecto, en la legitimación debe ante todo distinguirse la legitimación para intentar un recurso de anulación de aquélla que se exige para intentar un recurso de plena jurisdicción <sup>52</sup>.

En el caso de un recurso de anulación debe indicarse que la legitimación también depende del objeto del acto. Si el acto que se impugna es un acto administrativo de efectos generales por ejemplo, un reglamento, la legitimación activa exigida es la de un simple interés particularizado, es decir, el interés de cualquier ciudadano por la legalidad de la actuación administrativa, siempre que ésta lo afecte en alguna forma en sus derechos e intereses <sup>53</sup>. Se trata por tanto de un simple interés particularizado.

51. Allan R. Brewer-Carías, "Aspectos Procesales de la Decisión sobre la Admisibilidad o Inadmisibilidad en los Recursos Contencioso-Administrativos de Anulación" en: Moles Caubet y otros, *Contencioso-Administrativo en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos N° 10, Caracas 1981, pp. 125-178.
52. Allan R. Brewer-Carías, "El Recurso Contencioso-Administrativo contra los Actos de Efectos Particulares", en: *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Caracas 1979, pp. 169-194.
53. Artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Véase lo expuesto en las pp. 49 y sigts. y 172 y sigts.

Si al contrario se trata de un acto administrativo de efectos particulares, la legitimación activa exigida es la de un interés legítimo, personal y directo<sup>54</sup>; o sea, que el interés en la legalidad sea especialmente calificado y especialmente protegido por el legislador, por ser el recurrente, por ejemplo, la persona destinataria del acto, o por estar colocado en una especial situación de hecho frente a dicho acto administrativo que exija aquella protección.

En esta forma, por ejemplo, la legalidad o no de un acto administrativo fiscal que establece una multa o que liquida un impuesto, puede ser impugnado por el destinatario de dicho acto quien tiene evidentemente un interés legítimo, personal y directo en su legalidad. Un tercero que no tiene interés en cuanto a los impuestos que paga o no otra persona, no tendría la legitimación activa necesaria para recurrir ese acto de carácter fiscal. Pero el interés legítimo también puede surgir por la especial situación de hecho en que un particular se encuentre. Por ejemplo, el recurso contra un permiso ilegal de construcción sobre un inmueble urbano otorgado por una autoridad municipal, puede ser impugnado por los propietarios de inmuebles vecinos al ilegalmente permisado, en cuyo caso, el interés legítimo, personal y directo surge de la especial situación de hecho en que se encuentran respecto a aquél.

En cuanto a la legitimación pasiva en el recurso contencioso de anulación, ésta corresponde a los interesados a quienes se emplaza y quienes deben tener un interés legítimo, personal y directo en el mantenimiento del acto, si se trata de un acto administrativo de efectos particulares; o un interés calificado si se trata de un acto administrativo de efectos generales<sup>55</sup>.

En principio, este interés en defender el acto impugnado puede asumirlo también el Procurador General de la República o el Fiscal General de la República, aun cuando no necesariamente tienen que hacerlo. En efecto el dictamen del Fiscal General o del representante judicial del Estado puede admitir pura y simplemente

54. Artículos 121 y 124, ord. 1º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

55. Artículo 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

la nulidad del acto administrativo, y al contrario, su defensa puede ser llevada por un particular con interés en él sosteniendo de la legalidad del acto.

En el supuesto del recurso de plena jurisdicción la legitimación varía, pues el problema a resolver en el mismo no es el de la situación jurídica objetiva lesionada, sino que gira en torno a una situación jurídica subjetiva. Por tanto, el actor en el procedimiento tiene que ser titular de una situación jurídica subjetiva lesionada por la actividad administrativa. No basta por tanto, el interés legítimo, ni mucho menos un simple interés, para intentar un recurso de plena jurisdicción que pretenda, por ejemplo la condena de pago de sumas de dinero por los daños y perjuicios causados por la Administración por responsabilidad extracontractual o contractual; o un recurso que persiga el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. En todos estos casos, la legitimación activa tiene que estar fundamentada en un derecho subjetivo o una situación jurídica subjetiva específica.

En los supuestos del recurso de plena jurisdicción la legitimación pasiva sí corresponde propiamente a un "demandado", pues en estos recursos sí puede hablarse propiamente de una demanda contra el Estado, o contra una persona pública, la cual como tal debe "citarse"<sup>56</sup>, asemejándose el procedimiento, por tanto, al procedimiento ordinario civil, aun cuando con excepciones que corresponden a las entidades públicas nacionales demandadas en forma de "prerrogativas procesales". Estas prerrogativas implican que aun cuando no haya contestación expresa a la demanda por la República se entiende por contestada la demanda; que la República demandada no puede ser condenada en costas procesales; que no puede exigirse caución a la República para la práctica de cualquier medida preventiva o ejecutiva en el procedimiento; que es necesario notificar al Procurador General de la República para cualquier actuación procesal, no rigiendo el principio de que "las partes están a derecho" propio

---

56. Artículo 106 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

del procedimiento civil ordinario, en cuanto concierne a la República demandada<sup>57</sup>.

En el supuesto del recurso de interpretación la legitimación activa es similar a la del de anulación, es decir, es necesario un interés legítimo, personal y directo en la interpretación, pues un simple interés como legitimación podría dar lugar a un exceso de recursos de interpretación inmotivados.

#### b. *El agotamiento de la vía administrativa*

El segundo requisito procesal del procedimiento contencioso-administrativo, es la necesidad de que se agote la vía administrativa previamente a su iniciación, lo cual se exige, aun cuando con características distintas tanto en los recursos de anulación como de plena jurisdicción.

En el supuesto del recurso de anulación es necesario que el acto administrativo de efectos particulares impugnado cause estado, es decir, que el acto sea la última palabra de la Administración, o de un inferior, cuando no existe recurso jerárquico a intentar contra su acto<sup>58</sup>.

En estos casos se habla de acto que causa estado, cuando no hay otra instancia administrativa que pueda revisarlo. Por ello, la forma normal para agotar la vía administrativa es el ejercicio del recurso jerárquico. En Venezuela, el recurso jerárquico no estaba regulado con carácter general en vía legal, pues es solo a partir del 1º de enero de 1982 que rige la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos<sup>59</sup>. Esta Ley, ahora, establece una completa regulación de los recursos administrativos que complementa lo previsto en la Ley Orgánica de la Cor-

57. Artículo 38 y ss. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y artículos 3º y ss. de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

58. Artículo 124, ord. 2º; y Allan R. Brewer-Carías, "Las Condiciones de Recurribilidad de los Actos Administrativos en la vía Contencioso-Administrativa", en: *Revista del Ministerio de Justicia*, Nº 54, Caracas 1966, pp. 83-112; y en: *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX. Homenaje al Profesor Enrique Sayagués Laso*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1969, Tomo V, pp. 743-769.

59. Artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

te Suprema de Justicia sobre requisitos de admisibilidad<sup>60</sup>.

Por supuesto, si se trata de la impugnación de un acto administrativo de efectos generales, no se exige este requisito procesal de agotamiento de la vía administrativa.

En el recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción también se plantea el agotamiento de la vía administrativa, pero no a través de algún recurso jerárquico, sino mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República<sup>61</sup>. La necesidad de cumplir este procedimiento, por ejemplo en acciones por daños y perjuicios o para lograr la condena al pago de sumas de dinero o el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la administración, sin embargo, no incide en la duración del lapso normal de prescripción que la acción pueda tener desde el punto de vista del derecho común. En nuestro criterio, dicho lapso rige plenamente de manera que para iniciar la reclamación administrativa previa ante la Administración, el particular puede dejar pasar, por ejemplo, los diez años de prescripción normal, y antes de los diez años agotar el procedimiento administrativo previo y acudir a la vía judicial contencioso-administrativa. En todo caso, si la demanda tiene su origen en un acto administrativo, y la condena depende de la anulación de éste, se plantea la duda respecto al lapso de caducidad y su inicio.

### c. *El lapso para interponer el recurso*

Lo anterior conduce a plantear el tercer requisito procesal contencioso-administrativo, esto es, que los recursos se intenten en lapso útil.

En el supuesto del recurso de anulación contra los actos de efectos particulares, el lapso para intentar el

60. Artículos 84, ord. 5º y 124, ord. 2º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

61. Artículo 35 y ss.  
Véase Artículo 84, ord. 5º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

recurso es de seis (6) meses contados a partir del momento en que el acto impugnado comienza a surtir efectos<sup>62</sup>. Si se trata de un acto administrativo individual que se notifica al interesado, es a partir de la notificación cuando comienza a surtir efectos; si se trata de un acto individual o general que se publica, ello se produce a partir de la publicación<sup>63</sup>.

Debe señalarse, en todo caso, que si se trata de un acto administrativo de efectos particulares temporales, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece un lapso especial de 30 días en lugar de los 3 meses. Además debe advertirse que las leyes especiales pueden establecer también lapsos más breves, lo que sucede en los denominados casos de "recursos jerárquicos impropios" los cuales tienen un tratamiento de recursos contencioso-administrativos de anulación.

En todo caso, vencido ese lapso sin que se intente el recurso contra el acto administrativo, éste queda firme, aún cuando siempre puede oponerse la excepción de ilegalidad. Con esto pueden precisarse dos condiciones de recurribilidad de los actos administrativos mediante el recurso de anulación: por una parte, que el acto cause estado, es decir, que agote la vía administrativa; y por la otra, que el acto no sea firme, es decir, que todavía pueda ser impugnado por no haber caducado los lapsos para intentar el recurso<sup>64</sup>.

En los casos de los recursos contencioso-administrativos contra actos de efectos generales, conforme al artículo 134 de la Ley Orgánica, estos pueden intentarse en cualquier tiempo.

En el caso del recurso contencioso de plena jurisdicción, tal como se dijo, se aplica el lapso de prescripción ordinaria de las acciones que estén envueltas en el recurso para que pueda iniciarse el procedimiento administrativo previo a las acciones contra la República.

---

62. Artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

63. Artículos 72 y 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

64. Allan R. Brewer-Carías, "Las Condiciones de Recurribilidad..." *op. cit.*, pp. 83 y ss.

#### d. Otros requisitos procesales

Además de los requisitos señalados pueden identificarse como condiciones de inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos los siguientes: que la ley prohíba el recurso<sup>65</sup>; que exista un recurso paralelo o acción ante otro Tribunal<sup>66</sup>; que se acumulen acciones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles<sup>67</sup>; cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible<sup>68</sup>; que no se cumplan los requisitos formales del recurso<sup>69</sup>; que sea manifiesta la falta de representación que se atribuye el actor<sup>70</sup>.

Además, se considera como causal de inadmisibilidad en las demandas contra la República, y en los recursos contencioso-administrativos de anulación de los actos de efectos generales, cuando exista cosa juzgada<sup>71</sup>; y en los recursos contencioso-administrativos contra los actos de efectos particulares, el incumplimiento del requisito *solve et repete*<sup>72</sup>.

### C. El auto de admisibilidad

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al regular las condiciones procesales de los recursos y establecer causales precisas de inadmisibilidad, ha previsto la necesidad de que el Juez contencioso-administrativo verifique, de oficio, la admisibilidad del recurso

---

65. Artículo 84, ord. 1º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

66. Artículos 84, ord. 2º y 124, ord. 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

67. Artículo 84, ord. 4º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

68. Artículo 84, ord. 5º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

69. Artículo 84, ord. 6 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

70. Artículo 84, ord. 7 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

71. Artículo 105 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

72. Artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

a cuyo efectos, al inicio del procedimiento, debe dictar un auto de admisibilidad o inadmisibilidad del recurso<sup>73</sup>. En este último caso, el Juez debe motivar el auto.

Debe señalarse que esta es una innovación de la Ley<sup>74</sup>, pues antes de su vigencia, en general, era en la sentencia definitiva que el Juez decidía esta materia. Conforme a la Ley Orgánica, en todo caso, luego de admitido el recurso, si se oponen por los interesados excepciones de inadmisibilidad, el Juez debe decidir las en la sentencia definitiva, a menos que considere que deben resolverse previamente<sup>75</sup>.

#### D. Aspectos particulares

Pero aparte de las características generales del procedimiento contencioso-administrativo y sus requisitos procesales antes indicadas, hay algunos aspectos particulares del mismo respecto de cada uno de los recursos que interesa destacar.

##### a. *El recurso contencioso de anulación*

En efecto, en relación al recurso contencioso-administrativo de anulación, las normas fundamentales que regulan su procedimiento están contenidas en los artículos 112 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los cuales recogen los principios fundamentales que se habían construido por la jurisprudencia de la Corte, aplicando principios generales del derecho administrativo, y supletoriamente, en los casos en que fueran admisibles, las normas de Código del Procedimiento Civil, las cuales conforme al artículo 81 de la Ley siguen siendo supletorias.

Interesa destacar aquí algunos elementos centrales del procedimiento del recurso contencioso-administrativo tal como están regulados en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

---

73. Artículos 84, 105, 115, 123 y 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

74. Allan R. Brewer-Carías, "Aspectos Procesales...", *op. cit.*, pp. 125 y ss.

75. Artículo 130, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto a la iniciación del procedimiento, si bien en el artículo 113 de la Ley Orgánica se habla del "libelo de demanda" debe admitirse que, en realidad, el recurso se inicia con un "escrito de recurso" en el cual, en primer lugar, deben exponerse las razones de hecho y de derecho en las cuales se fundamenta el recurso, así como las normas constitucionales y legales cuya violación se denuncie. Por tanto, el Juez contencioso-administrativo solo puede conocer de los motivos de ilegalidad enunciados en el escrito del recurso. La jurisprudencia, en ese sentido, también había exigido que en el escrito se expresaren violaciones legales concretas, y no de tipo general o en forma genérica<sup>76</sup>, y en todo caso, había establecido que el recurso no podía fundamentarse solo en la infracción del artículo 117 de la Constitución, lo cual ahora se prevé expresamente en el artículo 133 de la Ley Orgánica.

La Ley Orgánica, además, siguiendo los principios sentados por la jurisprudencia<sup>77</sup>, exige también que en el escrito se identifique claramente el acto administrativo que se impugna, y se acompañe copia del acto impugnado<sup>78</sup>.

Por otra parte, tratándose de una acción que exige una determinada legitimación activa, se ha exigido también la indicación precisa de todos los datos y la presentación de los documentos que acrediten la representación, aplicándose aquí los principios generales del proceso<sup>79</sup>.

Al escrito del recurso debe también acompañarse constancia o indicación del agotamiento de la vía administrativa, la fecha de notificación o de publicación del

---

76. Véase por ejemplo, Sentencia de la Antigua Corte Federal del 9 de abril de 1959 citada en Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...* *op. cit.*, p. 371.

77. Véase, por ejemplo, Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, del 19 de Diciembre de 1961, citada en Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, *op. cit.*, p. 371.

78. Artículo 113 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

79. Artículos 84, ord. 7 y 113 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

acto —según el caso—<sup>80</sup> y la constancia de haber satisfecho lo exigido por el acto, en aquellos supuestos en que se exija la aplicación del principio *solve et repete*, mediante la presentación de la planilla de liquidación pagada, o la fianza respectiva, en su caso <sup>81</sup>.

Presentado el escrito de recurso, al darse cuenta del mismo, el Juez puede decidir solicitar el expediente administrativo a la autoridad cuyo acto se impugna <sup>82</sup>. Recibidos éstos, el Juez debe pronunciarse sobre la admisibilidad, notificando al Fiscal General de la República, y si lo estima necesario al Procurador General de la República, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República <sup>83</sup>. En este mismo auto de admisión, el Juez debe decidir si emplaza a los interesados, mediante cartel <sup>84</sup> a los efectos de que comparezcan ante el Tribunal a hacer valer sus derechos e intereses, sea como defensores de la legalidad del acto que se impugna, sea como coadyuvantes en la anulación del acto. En nuestro procedimiento por tanto, se admite la figura del coadyuvante administrativo, así como el que interesados defiendan el acto, en cuyo caso deben tener la misma legitimación que el recurrente <sup>85</sup>.

En el procedimiento del recurso de anulación, en realidad puede decirse que no existe un acto de contestación efectivo del recurso. El emplazamiento se hace a los particulares para que concurren dentro de las 10 audiencias siguientes a la publicación del cartel, “a darse por citados” dice el artículo 125 de la Ley y exponer lo que estimen conveniente sobre la legalidad o no del acto.

---

80. Artículos 84, ord. 3º y 5º y 124, ord. 2º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

81. Artículo 122 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, *op. cit.*, p. 372.

82. Artículo 123 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

83. Artículos 116 y 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

84. Artículos 116 y 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

85. Artículo 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Durante el lapso de comparecencia, los interesados pueden solicitar que la causa se abra a pruebas, para lo cual al vencerse el lapso de comparecencia se abre un lapso probatorio de 5 audiencias para promover pruebas y de 15 para evacuarlas, de acuerdo a lo que establece el artículo 127 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema, pidiendo la Corte en este caso, con carácter inquisitorio, promover y evacuar pruebas<sup>86</sup>.

La Ley establece además un lapso de relación de la causa de 35 días, en medio del cual se realiza el acto de informes, constituyendo estos informes, la última, actuación de las partes en relación a la materia litigiosa que sea objeto del juicio<sup>87</sup>.

La sentencia definitiva, conforme a lo establecido en el artículo 131 de la Ley Orgánica, debe declarar si procede o no la nulidad del acto impugnado, y publicarse en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

#### b. *El recurso contencioso de plena jurisdicción*

En el supuesto del recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción, la situación es distinta a la anteriormente descrita respecto al de anulación, dado el carácter de la pretensión del recurso. En este caso, el procedimiento se orienta por las normas del procedimiento ordinario, conforme lo prescribe el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aplicándose, básicamente, el Código de Procedimiento Civil salvo las excepciones que, por vía legal, están establecidas en la Ley, entre las cuales debe destacarse el auto de admisión o inadmisión previsto en el artículo 105 de la Ley Orgánica, y las normas establecidas en relación a la actuación de la Administración. En este análisis nos limitaremos a precisar el alcance de esas últimas excepciones.

En efecto, en cuanto a la citación, cuando se trata de un recurso contra la República, ésta se realiza en cabeza

---

86. Artículo 129 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

87. Artículos 94, 95 y 96 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

del Procurador General de la República conforme a lo establecido en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual establece claramente la forma cómo esa citación debe hacerse, y cuando comienza a surtir efecto.

Otras normas específicas de carácter excepcional respecto al proceso ordinario también están establecidas en la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual, en realidad lo que ha hecho es recoger lo ya establecido hace muchos años en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Tal es el supuesto, por ejemplo, de la no comparecencia del Procurador a la contestación de la demanda, en cuyo caso, se estima dicha ausencia como un acto de contradicción tácita de la demanda, invirtiéndose por tanto, el principio del Código de Procedimiento Civil según el cual la no comparecencia al acto de contestación de la demanda equivale a una confesión <sup>88</sup>.

En materia de medidas preventivas también se establece otra excepción a los principios generales del proceso. En efecto, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, hay limitaciones a la posibilidad de que un Juez dicte una medida de embargo, de secuestro, de hipoteca o de cualquier otra naturaleza preventiva o definitiva, sobre bienes, rentas, derechos y acciones pertenecientes a la Nación. El principio, de acuerdo a la última de las leyes citadas, se extiende a los bienes pertenecientes a particulares cuando estén afectados a un uso, destino o servicio público. En estos casos, de acuerdo a la Ley, debe notificarse a la Nación para que adopte las medidas conducentes a asegurar la continuidad del servicio público <sup>89</sup>.

Otra excepción a las normas del Código de Procedimiento Civil en el procedimiento contencioso de plena jurisdicción, es el lapso de 35 días que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece para la relación así como la modalidad de los informes, el cual

---

88. Artículo 276 del Código de Procedimiento Civil, y artículo 6 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

89. Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

se aplica, tanto al recurso de anulación como al de plena jurisdicción<sup>90</sup>.

En materia de condena en costas procesales, en los procedimientos en los cuales intervenga la Nación, en ningún caso ella podrá ser condenada en costas, tal como lo establecen las dos Leyes Orgánicas citadas<sup>91</sup>.

En cuanto al procedimiento de ejecución de la sentencia también prevé la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional una situación especial de la Nación, al declarar que los bienes del Estado son inembargables<sup>92</sup>. Además en este sentido, rige el propio Código de Procedimiento Civil, el cual contiene un capítulo especial destinado a las "demandas en que tengan interés las rentas públicas", el cual se aplica, en particular, en los procedimientos del recurso de plena jurisdicción cuando sea parte no solo la Nación, sino cualquier otra entidad pública de carácter territorial (Estados o Municipios). De acuerdo a dichas normas, en los supuestos de medidas de ejecución, éstas no pueden dictarse sobre bienes del Estado, y en tales casos, el Juez debe suspender la ejecución y notificar al ente público para que éste resuelva la forma cómo ha de cumplir la condena, en el caso de que se trate de condena al pago de sumas de dinero. Esta regulación del Código de Procedimiento Civil, que data de 1916, indudablemente que puede originar situaciones injustas para el particular demandante, pues la forma y modalidad del pago de sumas de dinero queda entera y exclusivamente en manos del Juez. En la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al contrario, se establecen, en sus artículos 173 y 174, algunas normas que buscan corregir esta situación a través del otorgamiento al Juez contencioso-administrativo, de poderes de sanción mediante multas, a los funcionarios que por alguna razón no cumplan con las decisiones judiciales, o las cumplan en una forma evidentemente negligente.

---

90. Artículo 94 y sigts. de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

91. Artículo 8 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

92. Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Como conclusión, puede decirse que en el procedimiento del recurso contencioso de plena jurisdicción rige, en principio, el Código de Procedimiento Civil<sup>93</sup>, salvo las excepciones previstas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

## 5. LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

---

En términos generales, los recursos contencioso-administrativos se han definido como medios jurídicos, puestos a la disposición de los particulares y de las pretensiones de los administrados, para obtener una satisfacción de las mismas, por medio de un pronunciamiento jurisdiccional de los órganos especiales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>94</sup>.

Se trata por tanto, de medios jurídicos para satisfacer pretensiones procesales y, en ese sentido, se asemejan, como tales, a los otros medios jurídicos de carácter procesal. Por eso vale la pena precisar el ámbito del recurso contencioso-administrativo, distinguiéndolo de otros medios jurídicos para la satisfacción de pretensiones. Procede, por tanto, por una parte precisar la distinción entre los recursos administrativos y los recursos contencioso-administrativos; y, por la otra, establecer su distinción respecto de otros medios jurisdiccionales.

### A. Distinción con los recursos administrativos

En relación a la distinción con los recursos administrativos, ésta surge, en primer lugar, de la autoridad que decide el recurso. El recurso administrativo lo decide una autoridad administrativa dentro de la jerarquía de la Administración Pública<sup>95</sup>, en tanto que el recurso contencioso-administrativo lo decide una autoridad jurisdiccional con competencia especial, como he-

---

93. Artículo 681 y sigts. del Código de Procedimiento Civil.

94. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...* op. cit., p. 295.

95. Artículos 94, 95, 96 y 97 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Caracas 1982.

mos visto, integrada en la denominada la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa.

En segundo lugar, la distinción surge de los motivos de los recursos. El recurso administrativo puede ser interpuesto por cualquier tipo de motivo, pues en realidad se trata de una reclamación administrativa y como tal, pueden contener variados fundamentos de hecho y de derecho: que el acto es ilegal, o que es inconveniente o inoportuno, o simplemente que no le satisface adecuadamente su pretensión administrativa. Por tanto, cualquier motivo útil, jurídicamente hablando, puede ser alegado por el administrado en el recurso administrativo<sup>96</sup>. En cambio, en el recurso contencioso-administrativo, el motivo está limitado al alegato de contrariedad al derecho, por lo que sólo motivos de ilegalidad pueden ser invocados ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>97</sup>.

En tercer lugar, la distinción surge del análisis de los poderes del Juez y del ente administrativo decisor. En el recurso administrativo, el superior jerárquico, por ejemplo, tiene todos los poderes para decidir e inclusive decidir más de lo pedido; hay posibilidad, por tanto, de *ultra petita* en la decisión<sup>98</sup>. En cambio, en el recurso contencioso-administrativo, no hay posibilidad sino de que se decida lo que se pida y lo que se alega. Por ello, la Ley Orgánica de la Corte insiste en la necesidad de que en el recurso se especifiquen las razones de ilegalidad y de hecho en que se funda el recurso, debiendo ceñirse el Juez a lo pedido por el recurrente<sup>99</sup>.

Es interesante destacar además, que en el caso del recurso administrativo, la posible decisión más allá de lo pedido, puede ser en perjuicio del propio recurrente, admitiéndose entonces la llamada "*reformatio in pejus*". En el recurso administrativo, realmente los poderes de la autoridad administrativa son sumamente amplios porque se trata todavía de una competencia administrativa,

---

96. Artículos 86 y 97 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

97. Artículo 206 de la Constitución 1961.

98. Artículos 89 y 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

99. Artículos 82, 130 y 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

lo que permite que si el superior jerárquico encuentra que hay otros motivos para reformar el acto, o que el particular tenía todavía menos razón de la que podía haber alegado, pueda decidir conforme a los propios elementos que tenga y en ningún caso ciñéndose exclusivamente a lo que puede haber alegado el particular en su recurso.

Por último, la distinción entre los recursos administrativos y los contencioso-administrativos surge de la naturaleza de la decisión correspondiente. Tratándose de una autoridad administrativa quien decide el recurso administrativo, el acto decisor es evidentemente un acto administrativo<sup>100</sup>. En cambio, en el recurso contencioso-administrativo, el acto decisor es un acto judicial.

## **B. Distinción entre los recursos contencioso-administrativos**

Pero aparte de la distinción anterior, entre los propios recursos de anulación y plena jurisdicción, también pueden establecerse una serie de distinciones que es conveniente retener.

En efecto, en cuanto a la regulación del procedimiento, si bien ahora la Ley Orgánica de la Corte trae una regulación global del mismo, sin embargo, se distinguen porque en el caso del recurso contencioso-administrativo de anulación se aplica, con preferencia, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y supletoriamente el Código de Procedimiento Civil, en tanto que en el recurso contencioso de plena jurisdicción el principio es el contrario: de acuerdo a lo establecido en la Ley, se aplica con preferencia el Código de Procedimiento Civil, salvo las normas especiales de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República aplicables a los procedimientos de las demandas contra la República o los demás entes públicos.

Hay otra serie de diferencias entre dichos recursos, las cuales también se han visto, fundamentalmente en

---

100. Artículo 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

relación a los requisitos procesales. En efecto, ya señalamos la distinción que surge en cuanto al lapso de interposición de ambos recursos: en el caso del recurso de anulación contra los actos de efectos particulares, el lapso de interposición es de seis (6) meses, contados a partir del momento en que el acto comienza a surtir efectos; en el caso del recurso contencioso de plena jurisdicción, rige el lapso ordinario de prescripción de la acción que va envuelta en el propio recurso.

La legitimación activa también es distinta en los diversos recursos: en el caso del contencioso de anulación contra actos de efectos particulares, está dada a quien tiene un interés legítimo, personal y directo; y a quien tiene un simple interés calificado cuando se trata de un acto administrativo reglamentario. En el recurso de plena jurisdicción, en cambio, se exige como elemento de legitimación activa, el que el recurrente sea titular de una situación jurídica subjetiva lesionada por la actividad de la administración.

El agotamiento de la vía administrativa también distingue claramente ambos recursos: en el supuesto del contencioso de anulación contra actos de efectos particulares, el agotamiento de la vía administrativa se realiza a través del ejercicio de los recursos administrativos, y fundamentalmente el recurso jerárquico; en cambio, en el caso del contencioso de plena jurisdicción, el agotamiento de la vía administrativa se realiza por el cumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la Nación que prevé la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Pero existen también otras distinciones entre ambos recursos, las cuales es interesante retener. En primer lugar, en relación al objeto del recurso: en el de anulación, el objeto del recurso es, como lo indica su nombre, la anulación total o parcial de un acto administrativo, aún cuando ahora, la Ley Orgánica admite que a la pretensión de anulación se acompañen pretensiones de condena conforme se regula en el artículo 131. En cambio, en el recurso de plena jurisdicción el objeto de la acción es una pretensión de condena y, por tanto, mucho más amplio: puede ser, por ejemplo, la condena al pago de sumas de dinero por daños y perjuicios, originados por responsabilidad contractual o extracontractual, o la con-

dena al restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas, lo cual también puede implicar la anulación de actos administrativos.

En cuanto a los poderes del Juez, también hay una distinción muy característica entre ambos recursos. En efecto, en el recurso de anulación el Juez tiene facultad para declarar la nulidad o no del acto, pero no tiene facultad para reformarlo, no pudiendo sustituirse o decidir por la Administración. El Juez, en efecto, puede anular un acto, lo que consecuentemente tiene que producir el que la Administración dicte otro acto o sustituya el que había dictado, pero el Juez no puede reformar por sí mismo directamente el acto.

En el recurso de plena jurisdicción, en cambio, por estar envuelta una situación jurídica subjetiva, el Juez puede decidir la condena de la Administración y hasta cierto punto, obligarla a tomar una decisión más directamente, cuando se trata, por ejemplo, del restablecimiento de una situación jurídica subjetiva lesionada por la actividad administrativa. En esos casos, el Juez, cuando decide, restablecer la situación jurídica y coloca, por ejemplo, a un funcionario en ejercicio del cargo del cual había sido destituido ilegalmente, tiene un poder de decisión evidentemente más amplio que la sola decisión de declarar o no la nulidad de un acto.

También conlleva una clara distinción, los efectos de la decisión que en cada caso adopte el Juez. En el recurso contencioso de anulación, la decisión tiene efectos *erga omnes*, es decir, de validez general; en cambio, en el recurso de plena jurisdicción, al tratarse de una demanda de un administrado contra la República, en principio, la decisión tiene efectos *inter-partes*, fundamentalmente, en cuanto a las pretensiones de condena. No está claro, sin embargo, el que pueda tener un efecto *inter-partes* cuando hay de por medio una pretensión de anulación que acompaña a una pretensión de condena o una pretensión de restablecimiento de una situación jurídica lesionada. En estos casos estimo que la decisión del Juez de anular un acto administrativo con motivo de decidir un recurso contencioso de plena jurisdicción, debe también tener efecto *erga omnes*, por

el objeto mismo de la decisión y de la pretensión de anulación que la provoca.

Por último, también surge una distinción entre los recursos derivada de la naturaleza de la situación jurídica en que se fundamentan. El recurso contencioso de anulación —hemos visto— busca básicamente el restablecimiento de la legalidad, por eso se le califica como recurso de ilegalidad e inclusive como recurso objetivo. En este último caso, el calificativo de objetivo surge de la situación jurídica general, objetiva e impersonal establecida en la Ley que ha sido violada y que debe ser restablecida. En cambio, el restablecimiento de la situación jurídica que se busca en el recurso de plena jurisdicción se refiere a una situación jurídica subjetiva, y por eso también se lo califica como recurso subjetivo.

## 6. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE ANULACION

---

### A. Características generales

El recurso contencioso-administrativo de anulación ha sido definido como medio de impugnación jurisdiccional de los actos administrativos por razones de ilegalidad <sup>101</sup>. De acuerdo a esta definición, tiene algunas características particulares que deben destacarse.

En primer lugar, se trata de un medio de impugnación jurisdiccional, que se ejerce ante órganos jurisdiccionales especiales contencioso-administrativos y que, por tanto, tiene carácter de orden público. Esto implica, en primer lugar, que el recurso no puede ser relajado por convenios entre particulares, al igual que cualquier tipo de recurso jurisdiccional <sup>102</sup>; y en segundo lugar, que se puede ejercer, sin necesidad de que una ley expresa lo consagre.

Es más, el principio del carácter de orden público de este recurso ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de tal forma, que se ha establecido que en aquellos supuestos en que alguna

---

101. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, *op. cit.*, p. 390.

102. Artículo 6 del Código Civil.

ley disponga que “contra un acto administrativo no habrá recurso alguno”, ello no puede abarcar al recurso contencioso-administrativo de anulación, sino que esa expresión que se consagra en algunas leyes especiales, se refiere exclusivamente a los recursos administrativos<sup>103</sup>. En otras palabras, se trata de la consagración indirecta de que una decisión agota la vía administrativa y que contra la misma no procede ejercer ni el recurso jerárquico ni el de revisión o de reconsideración, sin que implique, en ningún caso, la imposibilidad de intentar el recurso contencioso de anulación que, como recurso de orden público, es siempre procedente.

Pero además de ser un medio de impugnación jurisdiccional, el recurso de anulación está dirigido exclusivamente a impugnar actos administrativos unilaterales, sean de carácter general o sean de carácter individual. Por tanto, del recurso están excluidos otros actos distintos a los administrativos y, en particular, los judiciales, legislativos, o de gobierno, así como los actos administrativos de carácter bilateral y contractual. En este último caso, el contrato administrativo puede ser, en principio, objeto de un recurso contencioso de plena jurisdicción, pero aún en el supuesto de que se solicite la anulación de un contrato, la Ley Orgánica en el artículo 111 ordena que se siga el procedimiento del recurso contencioso de plena jurisdicción.

Pero además de tratarse de un medio de impugnación jurisdiccional dirigido contra actos administrativos unilaterales, el recurso de anulación sólo puede intentarse por razones de ilegalidad, quedando excluidas las razones de mérito.

## **B. Diferencia con otros medios judiciales de impugnación**

Ahora bien, aún caracterizado en esa forma, el recurso de anulación debe ser cuidadosamente diferenciado de otros medios de impugnación jurisdiccionales que establece nuestro ordenamiento jurídico respecto de otro tipo de actos, particularmente del recurso de casación y del recurso por inconstitucionalidad.

103. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones . . .*, *op. cit.*, p. 392.

En efecto, el recurso de casación también es un medio de impugnación jurisdiccional, pero de sentencias, es decir, de actos jurisdiccionales, y como tal, tiene similitud con el contencioso-administrativo de anulación en cuanto a que también es un medio de control de la legalidad de los actos del Estado. Sin embargo, si bien el recurso de casación es un típico medio de control de la legalidad de ciertas sentencias que son recurribles ante las Salas de Casación de la Corte Suprema de Justicia<sup>104</sup>, el recurso de anulación es un medio de control de legalidad de los actos administrativos. Se distinguen ambos recursos, por tanto, por el objeto: en el recurso de Casación el objeto es un acto jurisdiccional y en el recurso de anulación un acto administrativo.

Ambos recursos requieren además, el agotamiento de la vía precedente: en el recurso contencioso de anulación la vía a agotarse es la vía administrativa, en tanto que en el recurso de Casación, la vía a agotarse es la vía jurisdiccional ordinaria, pues no toda sentencia judicial es recurrible en Casación.

En cuanto a la legitimación activa de dichos recursos también pueden establecerse ciertas distinciones: en el de Casación, para que haya legitimación, es necesario haber sido parte en el proceso previo, en tanto que en el recurso de anulación, si bien se requiere ser titular de un interés legítimo, el recurrente no necesariamente tiene que haber actuado en el procedimiento de agotamiento previo de la vía administrativa. El recurso administrativo, como medio de agotar la vía administrativa, puede haber sido interpuesto por cualquier interesado, y el recurso contencioso también, aun cuando el recurrente sea distinto al interesado que introdujo el recurso administrativo que agotó la vía administrativa.

Por último, debe señalarse que si bien es cierto que ambos recursos son medios de control de la legalidad de actos del Estado, hay una mayor amplitud de control en el recurso contencioso-administrativo de anulación, el cual procede por contrariedad al derecho, que

---

104. Artículo 215, ordinal 10 de la Constitución 1961 y Artículo 418 y ss. del Código de Procedimiento Civil.

en el recurso de Casación, cuyos motivos son más limitados<sup>105</sup>.

Otro medio de impugnación jurisdiccional que también se distinguía del recurso contencioso administrativo de anulación, y respecto del cual había mucha confusión, era el recurso por inconstitucionalidad, pero ahora a la Ley Orgánica ha hecho una asimilación, en cuanto al procedimiento, de los juicios contra los actos administrativos de efectos generales y de los juicios de inconstitucionalidad contra los actos estatales de rango legal. La distinción, ahora es de orden procesal, y no en cuanto a los motivos de impugnación<sup>106</sup>.

Debe recordarse que en el recurso contencioso de anulación contra actos de efectos particulares, pueden alegarse motivos de inconstitucionalidad. Sin embargo, no todo motivo de inconstitucionalidad puede alegarse en la jurisdicción contencioso-administrativa, pues solo pueden esgrimirse motivos de inconstitucionalidad que impliquen violación directa de una norma constitucional. Un acto administrativo individual que establezca, por ejemplo, una discriminación por razón de la raza, el credo o la condición social, es un acto administrativo que viola directamente el artículo 61 de la Constitución y por tanto a pesar de que no haya propiamente una ley violada, es un acto susceptible de ser declarado nulo por la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, cuando no se trata de una violación indirecta de la Constitución la que afecta al acto, y se trata de una incompetencia no es posible alegar por sí solo los motivos de inconstitucionalidad, consistentes en violación del artículo 117 de la Constitución sino que es necesario alegar, también, motivos de violación de Ley, conforme lo exige el artículo 133 de la Ley Orgánica<sup>107</sup>.

---

105. Artículos 419 y 420 del Código de Procedimiento Civil.

106. Véase lo expuesto en el capítulo anterior.

107. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, op. cit., pp. 396 y 397.

### C. Objeto del recurso: el acto administrativo

En efecto, se ha señalado que hay tres condiciones de admisibilidad del recurso contencioso de anulación, contra los actos administrativos de efectos particulares, las cuales a la vez operan como requisitos procesales: la legitimación activa, otorgada a quien tiene un interés legítimo; el agotamiento de la vía administrativa, buscando que el acto emane del superior jerárquico; y que el recurso se intente en un lapso de caducidad específicamente establecido en la ley y que es de seis (6) meses. Cumplidos estos requisitos procesales, debe tenerse en cuenta que el objeto del recurso tiene que ser siempre un *acto administrativo* general o individual, de carácter unilateral, no procediendo el recurso, se insiste, ni contra actos legislativos, judiciales o de gobierno, ni contra hechos o actuaciones de la Administración que no configuren un acto administrativo.

Pero para que un acto administrativo de efectos particulares pueda ser objeto de un recurso contencioso-administrativo de anulación, además, el mismo debe cumplir una serie de requisitos o condiciones; es necesario, que el acto administrativo lesione un interés legítimo, para que pueda producirse la legitimación activa, y además, es indispensable que se trate de un acto definitivo, que causa estado y que no sea firme.

#### a. *Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos de efectos particulares*

Tres son, por tanto, las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa, que analizaré separadamente<sup>108</sup>.

##### a'. *Que el acto administrativo sea definitivo*

Un acto administrativo es definitivo cuando implica la resolución, con plenos efectos jurídicos, de la cuestión sometida a conocimiento o decisión de la Administra-

108. Allan R. Brewer-Carías, "Las Condiciones de Recurribilidad...", *loc. cit.* Véase además, Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Caracas 1982.

ción. El acto definitivo, por tanto, es el que resuelve el fondo del asunto<sup>109</sup>, y por ello, no necesariamente es un acto que emana del superior de la jerarquía administrativa. Normalmente, el acto es definitivo a niveles inferiores de la jerarquía, y por ello se distingue el acto definitivo del acto que causa estado.

Por contraposición al acto definitivo se habla de actos de trámite o preparatorios de la decisión y que forman parte del procedimiento administrativo<sup>110</sup>. Serían actos de trámite, y por tanto, no recurribles, las actas de iniciación de un procedimiento, las citaciones y notificaciones, los actos consultivos (opiniones, dictámenes) y en fin, todos los actos destinados a permitir y preparar la decisión de fondo. Por ello, los actos de trámite no ponen fin al asunto y en cambio, el acto definitivo sí pone fin al asunto, en tanto en cuanto resuelve el fondo del mismo. Para que un acto sea recurrible es necesario, por tanto, que sea de estos actos administrativos definitivos.

Pero, sin duda, algunos actos administrativos de trámite pueden tener fuerza de definitivos porque impidan la continuación del procedimiento administrativo o decidan indirectamente el fondo del asunto. En estos casos, aun cuando se trate de actos de trámite, por tener fuerza de definitivos, son también susceptibles de ser recurridos en vía contencioso-administrativa. Se asemeja esta situación a lo que sucede en materia de recurso de casación, en el cual procede el recurso no sólo contra las sentencias definitivas de última instancia sino contra las interlocutorias que pongan fin al juicio o hagan imposible su continuación; a lo regulado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en materia de recursos administrativos<sup>111</sup>.

109. Artículo 62 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA).

110. Artículos 9 y 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

111. Artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

b'. *Que el acto administrativo cause estado*

Un acto administrativo causa estado cuando no es revisable en vía administrativa porque se ha agotado la misma; y la vía administrativa se agota, sea porque el acto ha sido dictado por el superior jerárquico y no se prevé legalmente ningún recurso de reconsideración contra el mismo; sea porque el acto del inferior se ha recurrido por vía jerárquica ante el superior, y su decisión agota dicha vía, o se ha recurrido por vía de reconsideración del acto por el inferior; sea porque el acto del inferior, *per se*, legalmente agote la vía administrativa al no preverse su revisión ni por vía de reconsideración ni por vía jerárquica.

El ordenamiento jurídico, en este sentido, es variable y prevé esas diversas formas de agotamiento de la vía administrativa: por ejemplo, en materia de registro de la propiedad industrial, para que se agote la vía administrativa debe recurrirse el acto del Registrador para ante el Ministro de Fomento; en materia del Impuesto sobre la Renta, la vía administrativa se agota con la decisión, por parte del Administrador respectivo, del recurso de reconsideración que se intente contra su liquidación; y en materia de inquilinato, la decisión del Director respectivo agota la vía administrativa.

Con este requisito de recurribilidad se persigue que el acto administrativo, para poder ser impugnado, debe estar investido de la necesaria estabilidad de manera que no pueda ser ya revisado, legalmente, por la propia Administración.

c'. *Que el acto administrativo no sea firme*

Por último, para que sea recurrible en vía contencioso-administrativa, el acto administrativo de efectos particulares no debe ser un acto firme, es decir, irrecurrible para el interesado, por haberse vencido el lapso de caducidad previsto en la Ley<sup>112</sup>. La firmeza equivale, entonces, a irrecurribilidad por el transcurso del lapso de caducidad dentro del cual debe intentarse el recurso,

112. Artículo 97 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

que no puede interrumpirse y se cumple fatalmente. Por supuesto, la firmeza es una característica de los actos administrativos de efectos particulares, y por eso la diferencia de procedimiento en relación a los actos administrativos de efectos generales o contenido normativo: éstos no tienen lapso de caducidad para impugnarlos pues no adquieren firmeza; al crear situaciones jurídicas generales, las mismas pueden ser modificadas o derogadas en cualquier momento, y por tanto, también impugnadas en cualquier tiempo.

De acuerdo al artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte, el lapso de caducidad establecido para la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares es de 6 meses contados a partir del comienzo de los efectos del acto, es decir, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República o de su notificación al interesado, "si fuere procedente y aquella no se efectuare". Parecía, de esta norma, que se dejaba a la Administración la posibilidad de recurrir siempre a la publicación de los actos para que comenzaran a surtir efectos obviando el requisito de su notificación personal, lo cual ha sido ahora eliminado por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981<sup>113</sup>. La Ley no regula, sin embargo, los supuestos de lapsos de caducidad más reducidos establecidos en leyes especiales. En estos casos, como lo ha establecido la jurisprudencia, estimamos que deben aplicarse con preferencia las normas especiales que establecen plazos específicos.

De acuerdo a lo antes señalado, por tanto, los actos administrativos de efectos individuales para que puedan ser recurribles deben ser definitivos, que causen estado, y que no sean firmes.

#### b. *El caso del silencio administrativo*

Ahora bien, para que proceda el recurso, es necesario que exista un acto administrativo, es decir, que se haya manifestado la voluntad de la Administración en forma previa. Por ello, en principio, si no hay acto definitivo

---

113. Artículo 73 y sigts. de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

que causa estado no habría recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Corte admite dos supuestos de recurso en la ausencia de un acto que reúna las condiciones de recurribilidad señaladas.

En efecto, en primer lugar, admite un recurso contra la inacción o el silencio total de la Administración, al atribuir a la Corte competencia para "conocer de la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con la Ley" (Art. 42, ordinal 23); atribución que se confiere, en la misma forma, a los Tribunales Superiores, en los casos de abstención o negativa de las autoridades estatales o municipales (Art. 182, ord. 1º). Este recurso contra la inacción, sin embargo, está sujeto a lo que dispongan las leyes especiales, por lo que su aplicación debe vincularse a la obligación de decidir regulada en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En segundo lugar, la Ley prevé la posibilidad de recurrir un acto administrativo que no causa estado por no haberse decidido el recurso administrativo interpuesto contra el mismo en un lapso de noventa días a contar de la interposición. A pesar de que no haya causado estado, la Ley admite el recurso en el lapso de seis meses contados a partir de la publicación o notificación del acto del inferior que se ha recurrido (Art. 136).

En esta forma se asegura el derecho al recurso jurisdiccional, del interesado, aún ante el silencio de la Administración.

Esta disposición de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ha sido modificada por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, la cual además cambia el sentido de la regulación anterior.

En efecto, el artículo 4º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece, al contrario de la Ley Orgánica de la Corte Suprema, un verdadero efecto negativo del silencio, en el sentido de que transcurrido el lapso de decisión, se presume que se produce una decisión tácita denegatoria, a los solos efectos de la garantía de los derechos del administrado. Además se prevé este efecto negativo, no sólo en los casos de recursos administrativos no decididos en el lapso pres-

crito, sino de peticiones y solicitudes no resueltas en los lapsos regulados en la ley<sup>114</sup>.

#### D. Los motivos del recurso

La jurisdicción contencioso-administrativa tiene por objeto controlar la conformidad con el ordenamiento jurídico, de los actos administrativos, y por ello, la Constitución le da atribución para declarar la nulidad de dichos actos por "contrariedad al derecho". La expresión, que ya se ha comentado, implica que el control no es sólo un control de la legalidad en sentido estricto —sumisión a la Ley— sino de la conformidad con el orden jurídico; y éste abarca no sólo el derecho escrito sino también los principios generales del derecho administrativo. No es difícil comprender cuán importante ha sido el control ejercido por la Corte Suprema sobre la Administración tomando como base los principios generales del derecho administrativo, en ausencia de cuerpos normativos que establezcan y precisen el régimen jurídico del actuar administrativo.

En base a este control de sumisión al derecho de los actos administrativos, el panorama de los motivos del recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares, o en otras palabras, de los vicios de dichos actos, es sumamente amplio. Por ello, a continuación nos limitaremos a exponer las líneas generales de dichos motivos, destacando los de mayor importancia, en dos grandes grupos: los vicios de inconstitucionalidad y los vicios de ilegalidad, donde incluiremos todos los vicios de contrariedad al derecho<sup>115</sup>.

114. Artículos 4 y 93 de la LOPA. Véase Allan R. Brewer-Carías, "El sentido del silencio administrativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos" en *Revista de Derecho Público*, N° 8, Caracas, Oct.-Dic. 1980, pp. 27 y sigts.

115. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Consideraciones sobre la Ilegalidad de los Actos Administrativos en el Derecho Venezolano", en *Revista de Administración Pública*, N° 43, Madrid, enero-abril 1964, pp. 427-456; y Allan R. Brewer-Carías, "El Recurso Contencioso-Administrativo...", *loc. cit.*

a. *Vicios de inconstitucionalidad*

El vicio de inconstitucionalidad puede acompañar al acto administrativo cuando éste viola, directamente, una norma constitucional, o cuando está viciado de incompetencia, pero de orden constitucional.

a'. *Violación directa de la Constitución*

La violación directa de la Constitución se produce cuando el acto administrativo vulnera, directamente, una norma constitucional. Esto sucede, por ejemplo, en un acto discriminatorio que viole el principio de la igualdad consagrado en el artículo 61 de la Constitución.

Sin embargo, como se dijo, no toda norma constitucional puede invocarse como violada a los efectos de la procedencia del recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos: la infracción del artículo 117 de la Constitución, que prevé que este texto "y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio", conforme al artículo 133 de la Ley Orgánica de la Corte "no podrá invocarse como fundamento" del recurso. La razón de esta norma, que recoge una doctrina jurisprudencial, es evitar que se impugnen actos administrativos por incompetencia, con la sola invocación del artículo 117 de la Constitución, sin la indicación precisa de las normas legales o constitucionales atributivas de competencia que han sido lesionadas.

b'. *La incompetencia de orden constitucional*

El segundo vicio de inconstitucionalidad de los actos administrativos es la incompetencia de orden Constitucional, que puede ser o la usurpación de autoridad o la usurpación de funciones.

a". *La usurpación de autoridad*

La usurpación de autoridad se produce cuando una persona sin investidura, asume una función pública y

realiza actividades administrativas. Según la Constitución (Art. 119) "toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos"; y dicho vicio se da no sólo en la ausencia de investidura del autor del acto, sino en los casos de investidura ya concluida o de investidura irregular o anulada.

b". La usurpación de funciones

La usurpación de funciones, por otra parte, se produce cuando se dicta un acto administrativo por una autoridad administrativa con investidura pero ejerciendo funciones públicas atribuidas a otro órgano de otro Poder del Estado. Existiría este vicio cuando la autoridad administrativa dicta el acto usurpando funciones atribuidas a los Tribunales o a las Cámaras Legislativas. Se trata de una incompetencia de orden constitucional, pues en dicho texto es que se establece la separación orgánica de poderes.

b. *Vicios de ilegalidad*

Además de los vicios de inconstitucionalidad, los actos administrativos de efectos particulares pueden estar viciados y dar motivo al recurso de nulidad, por diversas contravenciones al derecho o al ordenamiento jurídico. A pesar de que el término "ilegalidad" podría identificarse con la sola violación de Ley, por simple convencionalismo y debido a su uso común, emplearemos la expresión "vicios de ilegalidad" para englobar todos estos vicios de contrariedad al derecho, que ordenaremos en cuatro grandes grupos: la violación de la Ley u otra norma de derecho administrativo; vicios que afectan los requisitos de fondo de los actos administrativos; vicios que afectan los requisitos de forma de los mismos; y vicios que afectan los efectos de dichos actos.

a'. *La violación de la Ley u otra norma de derecho administrativo*

El primer grupo de vicios de los actos administrativos se produce cuando, al dictarlos, el funcionario vio-

la directamente alguna de las fuentes del derecho administrativo aplicable a su actuación, sea una Ley, un reglamento o un principio general del derecho administrativo. Debe señalarse que, en particular, en este último supuesto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha sido reiterativa en admitir la violación de principios generales del derecho administrativo como vicio de los actos. Tal ha sucedido, por ejemplo, como se verá, con el principio *audi alteram parti* (audiencia del interesado)<sup>116</sup>.

b'. *Los vicios que afectan los requisitos de fondo de los actos*

Los vicios de los actos administrativos que afectan sus requisitos de fondo tienen que ver con la competencia, la base legal, el objeto, la finalidad, y la causa, y sucesivamente se denominan: incompetencia, ausencia de base legal, vicio en el objeto, desviación de poder y abuso o exceso de poder. Sin dejar de hacer una rápida mención respecto de todos ellos, me detendré algo en el análisis del vicio de abuso o exceso de poder, o vicio en la causa del acto administrativo que abre un riquísimo campo de control en el contencioso-administrativo, particularmente respecto de los actos discrecionales.

a". *La incompetencia*

Sin duda, la incompetencia es el vicio más común de los actos administrativos de efectos particulares, también denominado en la doctrina, extralimitación de atribuciones. En efecto, la competencia, en derecho público, requiere texto expreso, por lo que la misma no se presume. Por tanto, todo acto dictado por un funcionario que no tenga atribución expresa para emanarlo es un acto viciado de incompetencia. Esta incompetencia, por otra parte, puede ser por la materia, el territorio, el tiempo y el grado jerárquico<sup>117</sup>.

116. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, *op. cit.*

117. Allan R. Brewer-Carías, *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana*, Editorial Jurídica Ve-

Debe señalarse, además que así como la competencia requiere texto expreso, las desviaciones de la competencia, es decir, la delegación y la avocación, también requieren texto expreso. Por tanto, también sería ilegal el acto administrativo dictado en base a una delegación no autorizada legalmente.

b". La ausencia de base legal

Pero el acto administrativo de efectos particulares también puede estar viciado cuando se dicta por un órgano competente, pero sin base legal. Por ejemplo, el registrador de la propiedad industrial tiene competencia para negar el registro de una marca que tenga similitud con otra ya registrada; sin embargo, si ésta ya había pasado al dominio público, la negativa de registro carecería de base legal, es decir, el supuesto de derecho no sería el aplicable al supuesto de hecho que es la causa del acto administrativo.

c". El vicio en el objeto

El tercer vicio que afecta los requisitos de fondo del acto administrativo, es el vicio en el objeto, cuando éste constituye un ilícito (delito), cuando es indeterminado o indeterminable, o es de ejecución imposible. En estos casos la sanción al vicio es la nulidad absoluta <sup>118</sup>.

d". La desviación de poder

El vicio en la finalidad del acto administrativo, por ejemplo, cuando ésta no se cumple o se desvía, se denomina "desviación de poder", término consagrado en el artículo 206 de la Constitución. Conforme a ello, estarían viciados de desviación de poder, los actos dictados por un funcionario competente y conforme al supuesto legal aplicado, pero buscando un fin distinto, particular del funcionario y aún público, pero distinto al previsto en la norma.

---

nezolana, Colección Monografías Administrativas N° 1, Caracas, 1978.

118. Artículo 19, ordinal 3° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

e". El abuso o exceso de poder

Por último, además de la incompetencia, de la ausencia de base legal, de los vicios en el objeto y de la desviación de poder, los actos administrativos pueden también estar viciados en su causa o en sus motivos, y al vicio en la causa o motivo lo denomina la jurisprudencia como "abuso o exceso de poder".

En nuestro criterio, este el vicio que muestra mayor interés práctico, pues entre otros factores, su desarrollo por la jurisprudencia ha permitido el control de los motivos, particularmente en el acto discrecional.

En efecto, la causa o motivo del acto administrativo está configurado por las circunstancias o presupuestos de hecho que provocan la adopción del acto. Previa a la emisión de todo acto administrativo, por tanto, la Administración debe realizar una doble operación: la comprobación de los hechos y la calificación y apreciación de los mismos. En ambas operaciones pueden surgir vicios.

a". Vicios en la comprobación de los hechos

En el procedimiento administrativo, en general, y particularmente en los procedimientos sancionatorios, la carga de la prueba de los presupuestos de hecho está en manos de la administración. Ella, por tanto, debe comprobar los hechos; y en esta comprobación de los hechos la administración —al igual que en materia procesal civil y en el ámbito del control de Casación—<sup>119</sup> puede violar una norma legal establecida para valorar el mérito de la prueba, sea porque valore una prueba, para probar hechos para los cuales no se admite; sea porque le dé valor pleno a una prueba mal hecha; sea porque incurra en falso supuesto, es decir, admita como probados hechos que no lo han sido en el expediente administrativo; dé por probados hechos que del mismo expediente administrativo resultan inexactos; o atribuya la existencia de menciones en actas del expediente administrativo que no las contengan.

---

119. Artículo 435 del Código de Procedimiento Civil.

En todos estos supuestos, el vicio en la comprobación de los hechos que constituyen la causa del acto administrativo acarrea la ilegalidad del acto y su impugnabilidad.

b<sup>o</sup>. Vicios en la calificación y apreciación de los hechos

Pero una vez comprobados los hechos, la Administración debe calificarlos y apreciarlos, y en esta operación puede tergiversar los hechos, falseando los presupuestos, o puede apreciarlos erradamente, produciéndose un error de hecho. En estos casos, el acto administrativo dictado estaría también viciado.

Pero en este campo de la apreciación de los hechos es precisamente donde se manifiesta plenamente el ejercicio del poder discrecional de la Administración y, por tanto, donde éste debe ser limitado para controlar la tendencia a la arbitrariedad. En efecto, la esencia del poder discrecional está en la libertad de apreciación de los hechos o motivos y de la oportunidad y conveniencia de la acción, que el legislador otorga a la autoridad pública; y precisamente, con el control contencioso-administrativo de los motivos, es decir, de la apreciación de los hechos por la Administración, se persigue limitar la arbitrariedad administrativa.

Pero antes de señalar esos límites a la discrecionalidad, deben distinguirse los supuestos que la configuran, de la apreciación que puede existir en los casos de previsión legal de conceptos jurídicos indeterminados. En estos supuestos, por ejemplo, cuando las Ordenanzas Municipales autorizan a las autoridades respectivas a decidir la demolición de los inmuebles que amenacen o se encuentren en ruina, la Autoridad Municipal al apreciar el estado de "ruina" lo único que hace es aplicar la Ley y determinar si el inmueble se encuentra o no en ruina. Hay una sola solución a adoptar en estos casos, aun cuando, por supuesto, puede haber error de hecho en la apreciación. Sin embargo, la administración no tiene libertad de apreciación discrecional.

En la discrecionalidad auténtica, en cambio, la Administración sí tiene libertad de apreciación de los hechos

y de la oportunidad y conveniencia de su acción, concedida legalmente. La jurisprudencia contencioso-administrativa en este sentido, ha venido apelando a los principios generales del derecho para limitar la discrecionalidad y anular actos administrativos, y entre ellos, a los principios de la racionalidad, justicia, igualdad y proporcionalidad<sup>120</sup>, lo cual ha sido acogido recientemente por el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

a'''. Las violaciones al principio  
de la racionalidad

La primera limitación al poder discrecional es que éste debe ejercerse racionalmente tanto en relación a la oportunidad de la actuación como en cuanto a las apreciaciones técnicas que sean necesarias.

En cuanto a la elección del momento oportuno de la actuación, éste debe ser congruente con la medida adoptada. Si por ejemplo, existe peligro de infección de carne de cerdo, la prohibición de importación no puede imponerse una vez que el mismo ha pasado. Por otra parte, se hace necesario que la libertad de apreciación responda a criterios técnicos racionales. En el mismo ejemplo, si el peligro de infección de la carne existe en determinados países, no tiene por que prohibirse la importación respecto de países de otros continentes. Las medidas administrativas deben así obedecer a criterios de racionalidad técnica, de manera que si la Administración se aparta de ella, incurre en ilegalidad.

La limitación de mayor importancia en este campo a nivel del derecho positivo la encontramos en el Reglamento general de Alimentos que autoriza a la autoridad administrativa para adoptar, con discrecionalidad, las medidas sanitarias que considere conveniente para

120. Allan R. Brewer-Carías, "Los Límites al Poder Discrecional de las Autoridades Administrativas" en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Católica Andrés Bello, N° 2, Caracas 1966, pp. 9-35; y en *Ponencias Venezolanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado* (Upssala, agosto 1966), Publicaciones del Instituto de Derecho Privado, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966, pp. 255-279.

la mejor alimentación del país. Sin embargo, agrega el Reglamento, que cuando dichas medidas deban tomarse a juicio de la autoridad sanitaria, deben estar fundadas en principios, normas, directrices o apreciaciones de carácter científico o técnico, y no pueden ser el resultado de una actuación arbitraria. Tal sucede, por ejemplo, en la prohibición que puede adoptarse de utilización de determinados utensilios metálicos en la preparación de alimentos.

b"". Las violaciones al principio  
de la justicia

El acto administrativo discrecional, además de tener que ser racional, debe ser justo y equitativo, por lo que si, por ejemplo, una situación determinada se debe a la acción u omisión de la propia Administración, no podría ella sancionarla y dejar caer en el particular todas las consecuencias de la misma. Es clásico, en este sentido, el ejemplo de la jurisprudencia italiana: no es procedente la separación de un funcionario de su cargo por bajo rendimiento en el trabajo, si la disminución de su capacidad ha sido por causa del propio servicio público. Los actos inequitativos, por tanto, también estarían viciados.

c"". Las violaciones al principio  
de la igualdad

Este principio, en Venezuela de rango constitucional, impone a la Administración la obligación de ser imparcial frente a los particulares y de dar un tratamiento igual a los que se encuentren en iguales condiciones. Todo acto administrativo que dé tratos de favor o tratos disparejos está viciado por discriminatorio. En este campo, por otra parte, tiene una enorme importancia el precedente administrativo: si frente a una situación de hecho la Administración adoptó una decisión, sería violar el principio de la igualdad si frente a otra situación de hecho igual adoptase otra decisión.

d'''. La violación del principio  
de la proporcionalidad

Pero no sólo el acto discrecional que sea irracional, injusto o desigual estaría viciado, sino que también habría vicio en los supuestos del acto administrativo desproporcionado. En efecto, si la Ley autoriza a la Administración para tomar las medidas que juzgue conveniente dentro de una escala (un límite máximo y mínimo para multas, por ejemplo), la Administración no puede actuar arbitrariamente, sino que debe adecuar su acto a los supuestos de hecho, de manera que la relación que se establezca sea proporcional. Por ello, sería desproporcionado que ante una falta leve, se imponga la sanción máxima.

c. *Vicios que afectan los requisitos de forma  
de los actos administrativos*

Además de los vicios que afectan los requisitos de fondo de los actos administrativos, también pueden distinguirse los vicios que afectan los requisitos de forma de dichos actos, y que podemos clasificar en requisitos adjetivos y formales.

a''. Los requisitos adjetivos

En cuanto a los requisitos adjetivos, éstos tienen que ver con el cumplimiento del procedimiento administrativo y todos sus trámites y exigencias, regulados ahora en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981. Este, como todo procedimiento, está constituido por una serie de actos concatenados cuyo cumplimiento resulta indispensable para su continuación y para la debida garantía del particular.

En este campo, por supuesto, muchos vicios podrían detectarse, por lo que nos limitaremos a señalar los de mayor relevancia. En cuanto a la iniciación del procedimiento, por ejemplo, es de destacar que los procedimientos sancionatorios generalmente deben iniciarse con el levantamiento de un acta en la cual se deja constancia de los hechos normalmente en presencia del intere-

sado. La ausencia o defectos de esta acta afecta el acto administrativo que en definitiva se dicte.

Por otra parte, todo acto administrativo que afecte los derechos e intereses de un particular, debe ser dictado previa audiencia del interesado, pues de lo contrario —lo que sucede con mucha frecuencia— se cercenaría el derecho a la defensa del particular. En estos casos el acto también estaría viciado.

En el curso del procedimiento administrativo, muchos actos de trámite son de obligatorio cumplimiento de manera que los actos podrían resultar viciados si esos trámites no se cumplen. Esto sucede, por ejemplo, en materia de consultas o dictámenes. Es muy frecuente la exigencia de obtención obligatoria de opiniones de órganos consultivos antes de que se dicte una providencia; la no obtención de la consulta obligatoria viciaría el acto administrativo; y si la consulta, además de obligatoria, es vinculante, el hecho de que no la siga el órgano que dicta el acto también lo viciaría.

En todo caso, la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente pautado, daría origen a un vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos, conforme se prevé en el artículo 19, ord. 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

#### b". Los requisitos formales

Pero además de requisitos adjetivos o procedimentales, cuyo incumplimiento vicia el acto administrativo, también existen una serie de requisitos formales de necesario cumplimiento.

Por ejemplo, en cuanto a la formación de la voluntad de los órganos colegiados, es indispensable la observancia de los requisitos de quórum para la instalación, para la deliberación y para la votación; de lo contrario —lo que también es muy frecuente— el acto estaría viciado.

Por otra parte, el acto administrativo debe ser, en general, expresado formalmente por escrito con fecha, firma y sello, y demás requisitos establecidos en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la ausencia de estos requisitos podría afectar el acto.

Por último, entre los requisitos formales de los actos administrativos, la jurisprudencia ha venido exigiendo la motivación de los mismos, es decir, la expresión formal de los motivos en su texto, lo que equivale, conforme al artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a la ordenada exposición de las razones de hecho y de derecho que sirven de fundamento al acto. La motivación, en esta forma, se ha considerado como la condición esencial para que pueda ejercerse el derecho a la defensa del acto administrativo.

La motivación, aparte de que la exige expresamente la Ley, con carácter general, debe estar presente en todo acto mediante el cual se imponga una sanción o un reparo o se afecte un derecho subjetivo; y en general, en los actos discrecionales, de manera que pueda ejercerse el control sobre los motivos que hemos señalado, y salvo, por supuesto, que la Ley exima expresamente a la Administración de la obligación de motivar, lo cual no es infrecuente.

d. *Vicios que afectan los efectos de los actos administrativos*

Pero los vicios de los actos administrativos no sólo pueden surgir en relación a los requisitos de fondo o forma de los mismos, sino también en cuanto a los efectos del acto. Diversos supuestos de vicios pueden destacarse en estos casos.

a". *En relación a los efectos temporales de los actos*

En primer lugar, en relación a los efectos temporales de los actos administrativos. Estos deben tener efectos hacia el futuro, por lo que los actos administrativos de efectos retroactivos estarían viciados, siendo de destacar, entonces, que la irretroactividad no sólo es característica de los actos de efectos generales, sino también de los actos de efectos particulares de carácter constitutivo<sup>121</sup>.

121. Artículo 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Pero en relación a los efectos temporales de los actos administrativos debe señalarse que, en principio, éstos no pueden someterse ni a condición ni a término, suspensivos o extintivos, salvo que la ley lo autorice expresamente. Todo acto administrativo condicionado sin autorización legal, estaría viciado.

Por último, debe también señalarse que los efectos de los actos administrativos, salvo cuando exista condición resolutoria o término extintivo, se presumen indefinidos, no pudiendo la Administración suspender dichos efectos a su arbitrio. Toda suspensión de efectos de un acto administrativo no autorizada legalmente estaría viciada.

b". En relación a la cosa juzgada administrativa

Pero también en relación a los efectos de los actos administrativos éstos no pueden ser dictados desconociendo los efectos de otros actos administrativos que hayan producido cosa juzgada administrativa.

En efecto, los actos administrativos firmes, creadores o declarativos de derechos a favor de particulares, son actos irrevocables, por lo que sus efectos son obligatorios y no pueden ser desconocidos ni por la propia Administración Pública ni por los particulares. Por tanto, todo acto administrativo que viole la cosa juzgada administrativa, y que por ello, implique la modificación o renovación de un acto firme irrevocable, estaría viciado de nulidad absoluta y también sería susceptible de ser impugnado<sup>122</sup>. Quedan a salvo, por supuesto, los casos extremos y excepcionales de nulidad absoluta frente a la cual no puede oponerse la irrevocabilidad proveniente de la cosa juzgada administrativa<sup>123</sup>.

---

122. Artículo 19, ordinal 2º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

123. Artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

c". En relación a la ejecución de los  
actos administrativos

Pero además de los vicios en cuanto a los efectos temporales y en cuanto a la violación de la cosa juzgada administrativa, los actos administrativos también pueden resultar viciados en los medios de ejecución adoptados por la Administración. En particular, ciertos actos administrativos pueden ser ejecutados en forma forzosa por vía administrativa y previa autorización legal. Por tanto, toda ejecución no autorizada legalmente o por medios no admitidos, estaría también viciada <sup>124</sup>.

### E. Decisión del recurso

El recurso contencioso-administrativo de anulación concluye con una determinada decisión cuyas características peculiares deben también precisarse. En primer lugar, el contenido de la decisión, tal como se ha señalado, es la declaratoria o no de nulidad del acto atacado <sup>125</sup>. El Juez no puede reformar el acto, ni condenar a la Administración, sino que debe limitarse solo a restablecer la legalidad objetiva lesionada, declarándolo nulo o no. Sin embargo, la Ley Orgánica admite ahora que mediante un recurso de anulación se pueda solicitar el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas, tal como se regula en el artículo 131.

Ahora bien, la decisión definitiva del recurso, en realidad puede tener tres contenidos distintos: la inadmisibilidad del recurso; la improcedencia del mismo; o la declaratoria de nulidad del acto en forma parcial o total.

La inadmisibilidad se produce en aquellos supuestos en que en virtud de una excepción de inadmisibilidad opuesta por una de las partes, el Juez constata que no se cumplen los requisitos procesales que se han visto, es decir, cuando no hay una adecuada legitimación activa, cuando el acto es firme porque se ha vencido

124. Artículo 80 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

125. Artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

el lapso para impugnarlo, o cuando no se ha agotado la vía administrativa. Esas condiciones de admisibilidad del recurso deben verificarse, en principio, al inicio del procedimiento, al dictarse el auto de admisión, y solo excepcionalmente cuando después de admitido el recurso, se opone una excepción por una de las partes, es que puede resolverse esta cuestión en la definitiva <sup>126</sup>.

En todo caso, cuando se declara inadmisibile un recurso, esta decisión trae como consecuencia que el acto subsista sin problemas de legalidad, aun cuando, por supuesto, queda vigente siempre la posibilidad de que se oponga la excepción de ilegalidad contra los actos firmes <sup>127</sup>. Esta, sin embargo, tiene que intentarse, como toda excepción, en un proceso distinto. En el supuesto, por ejemplo, de un acto administrativo de liquidación de impuestos, si este acto queda firme, y la Administración intenta el cobro por vía judicial ordinaria, en ese proceso de cobro, el contribuyente puede alegar la excepción de ilegalidad produciéndose una especie de cuestión prejudicial para ante los tribunales contenciosos, para la decisión de esta ilegalidad.

La decisión del recurso puede ser también de declaratoria de improcedencia del mismo. En efecto, si el recurso es admisible porque se han cumplido todas las condiciones de admisibilidad, la decisión puede ser una decisión de improcedencia de la anulación solicitada porque el acto no tenga los vicios señalados, o porque éstos no hayan sido probados. La decisión de la improcedencia, en todo caso, tiene efectos *inter partes*, es decir, efectos relativos, lo que implica que la misma persona, por los mismos motivos, no puede impugnar nuevamente el acto.

El tercer contenido posible de la decisión del recurso es la anulación del acto teniéndose que atender el Juez en este caso a lo alegado y probado en el proceso <sup>128</sup>. Por ello, en la decisión del recurso de anulación, no puede

---

126. Artículo 130 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

127. Artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

128. Artículo 82 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

haber “*ultra-petita*”. Esta anulación, en caso de que proceda, tiene diversos efectos, que deben determinarse por el Juez, sobre todo los efectos en el tiempo<sup>129</sup>. En primer lugar, respecto del acto impugnado, la anulación hace desaparecer el acto con sus efectos. Para determinar el ámbito de los efectos de la anulación, según se trate de una nulidad absoluta o de una nulidad relativa. El efecto de la anulación cuando se trata de un vicio de nulidad absoluta<sup>130</sup>, se extiende tanto hacia el pasado como hacia el futuro, y debe advertirse que los supuestos en que procede la nulidad absoluta, son de derecho estricto, establecidos en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y que abarcan los siguientes supuestos: la incompetencia manifiesta, es decir, burda y evidente; los casos en que el objeto del acto sea imposible o constituya en sí mismo un delito; los casos en que haya falta absoluta y total del procedimiento cuando estaba exigido en la Ley; y los casos en los cuales la Constitución o la Ley declaren el acto como nulo; y cuando el acto revoque un acto anterior creador de derechos a favor de particulares.

Aparte de esos supuestos que son excepcionales, lo normal es la anulabilidad del acto, o nulidad relativa, produciéndose los efectos de la anulación solamente hacia el futuro.

Por otra parte, respecto de los administrados, los efectos de la anulación son siempre *erga omnes*, de carácter absoluto; y respecto de la Administración, esta está obligada a tomar las medidas necesarias para que la anulación pronunciada sea efectiva. Si por ejemplo, el acto se ha anulado por vicios de forma, la Administración debe corregirlos. La Ley Orgánica de la Corte Suprema para ello, ha establecido efectivos mecanismos para obligar a la Administración a cumplir lo decidido por el Juez Contencioso-Administrativo<sup>131</sup>.

---

129. Artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

130. Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

131. Artículos 173 y 174 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

## 7. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION

---

En cuanto al recurso de plena jurisdicción, se trata también de un medio de control, no ya de la legalidad, aun cuando pueda haber una pretensión de anulación, sino de la legitimidad de la actividad administrativa, y no sólo de actos administrativos, sino también de hechos y de relaciones jurídico-administrativas.

Estos recursos de plena jurisdicción han sido definidos como medios jurídicos puestos a la disposición de los particulares para controlar la conformidad de la actividad administrativa con el ordenamiento jurídico, y por lo tanto, determinar la legitimidad de la actividad de la Administración, a través del análisis de la existencia o no de un título jurídico que le permita a la Administración actuar de una forma concreta<sup>132</sup>.

Este recurso de plena jurisdicción, a diferencia del de anulación, sí es propiamente una demanda: se intenta contra la Administración fundado en una situación jurídica subjetiva lesionada por la autoridad administrativa o por la actividad de la Administración y con el objeto de que se restablezca esa situación jurídica lesionada o se satisfaga un derecho subjetivo en particular. Por ello, en este recurso no sólo se busca impugnar un acto administrativo, sino que se busca de la Administración otras pretensiones más allá de la sola pretensión de anulación.

En cuanto a la legitimación, se ha señalado que en el recurso de plena jurisdicción debe invocarse un derecho subjetivo como fundamento de la pretensión de condena, que es la que generalmente se busca. La situación jurídica subjetiva lesionada, puede tener como origen un contrato, un acto de la Administración, o una situación jurídica objetiva violada que de lugar a un derecho subjetivo. En particular, por ejemplo, en los supuestos de responsabilidad extracontractual de la Administración, o de la violación por ella de alguna ley que dé origen a una pretensión de indemnización, la decisión que se pide es de condena a la Administración al pago de sumas de dinero; o al restablecimiento de la

---

132. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones... op. cit.*

situación jurídica subjetiva lesionada. Puede darse el supuesto también, de pretensiones de anulación que acompañen a las pretensiones de plena jurisdicción, lo que sucede generalmente en el contencioso contractual y en el contencioso de la responsabilidad. Los supuestos de pretensiones tendientes al restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la Administración surgen, por ejemplo, en el contencioso funcional con motivo de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa y que no se agotan en solas decisiones de anulación. En efecto, en cuanto a estas últimas pretensiones un acto administrativo de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa impugnado implica, en la mayoría de los casos, el que surjan pretensiones más allá de las de anulación. En estos casos, la decisión que se pretende no es sólo de anulación o no del acto administrativo, sino en realidad lo que se persigue son satisfacciones a las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas en las cuales se basa el recurso, lo que se produce por la condena al pago de cantidades de dinero, o a través del restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas.

En el contencioso de plena jurisdicción, por tanto, la decisión puede versar sobre cualquier materia jurídicamente útil que se le solicite al Juez. La decisión puede también implicar la inadmisibilidad del recurso, al igual que en el supuesto del contencioso de anulación, cuando se opongan excepciones. Esto sucede por ejemplo, cuando la acción está prescrita o cuando no se ha cumplido el procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. La decisión puede contener también la declaratoria de improcedencia del recurso cuando se lo declara sin lugar. Por último, si la pretensión es de condena, la decisión puede también ser de tal naturaleza; e inclusive contener alguna decisión de anulación, si las pretensiones de condena están acompañadas de alguna pretensión de anulación.

Esta mezcla de pretensiones, por supuesto, tiene particular importancia en relación a los efectos de la decisión. En efecto, la decisión de las pretensiones de condena indudablemente que sólo tiene efectos *inter partes*. Sin

embargo, lo mismo no puede decirse respecto de las pretensiones de anulación decididas en un recurso contencioso de plena jurisdicción. En mi criterio, en el caso de la pretensión de anulación exclusivamente, la decisión tendría que ser una decisión con efectos *erga omnes*, a pesar del recurso de plena jurisdicción en el cual se decide. Lo contrario sería lesionar la legalidad objetiva.

## APENDICE

### PUBLICACIONES DEL Dr. ALLAN R. BREWER-CARIAS 1960 — 1982

#### I. LIBROS

1. *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Colección Tesis de Doctorado, Vol. IV, Facultad de Derecho, UCV, Caracas, 1964, 494 páginas (5 reimpresiones).
2. *El Régimen Jurídico Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía Venezolanas*, Colección de Publicaciones del Instituto de Derecho Público, Vol. 1, Facultad de Derecho, UCV, Caracas, 1965, 120 páginas.
3. *Estudio sobre la Delimitación de Competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en Materia de Tránsito y Transporte Terrestres*, Gobernación del Distrito Federal, Caracas, 1965, 84 páginas.
4. *La Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social (Jurisprudencia-Doctrina Administrativa-Legislación)*, Colección de Publicaciones del Instituto de Derecho Público, Vol. 2, Facultad de Derecho, UCV, Caracas, 1966, 416 páginas.
5. *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado* (Estudio sobre el régimen de las actividades industriales y comerciales del Estado), Colección Monografías de la Facultad de Derecho de la UCV, Vol. XXXVI, Caracas, 1967, 200 páginas. Publicado también en francés, como *Les Entreprises Publiques en Droit Comparé*, Colección de Cursos de la Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé, Paris, 1968, 120 páginas. Una versión inicial de este libro se publicó con el título "Le Régime des Activités Industrielles et Commerciales des Pouvoirs Publics en Droit Comparé", en *Rapports Generaux au VII Congrès International de Droit Comparé*, Acta Instituti Upsaliensis Jurisprudentiae Comparativae, Stockholm-Upsala, 1968, páginas 484 a 565.
6. *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Gobernación del Distrito Federal, Caracas, 1968, 172 páginas. Publicado también en *Crónicas del IVº Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios* (Barcelona, octubre, 1967), Instituto de Estudios de Administración Local, Tomo I, Madrid 1968, pp. 759 a 845 y en *Estudio de Caracas*, Vol. VIII, Tomo I, UCV, Caracas, 1972, pp. 113 a 201. Una parte de este trabajo con el título "El régimen de gobierno del Distrito Federal" fue publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II, Caracas 1976, pp. 15 a 54.
7. *Los Problemas Constitucionales de la Integración Económica Latinoamericana*, Banco Central de Venezuela, Caracas, 1968, 131 páginas. Una versión de este libro fue publicada en francés como *Les Problèmes Constitutionnels de l'intégration économique latinoamericaine*, Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé, Session d'automne, Madrid 1968, Nº 753 (multigrafiado) 32 páginas.
8. *El Control de las Actividades Económicas del Estado en el Derecho Venezolano*, Ediciones del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, Contraloría General de la República, Caracas, 1969, 176 páginas.

9. *Derecho y Desarrollo*, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Colección Derecho y Desarrollo, Nº 1, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1971, 55 páginas. Publicado también en el libro *La Ciencia en Venezuela*, Tomo III, Aspectos Sociales, Universidad de Carabobo, Valencia, 1973, páginas 15 a 42.
10. *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa* (con Prólogo del Dr. Rafael Caldera), Ediciones de la Comisión de Administración Pública, Caracas 1971, 255 páginas.
11. *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas* (con Prólogo del Dr. Antonio Moles Caubet), Fondo Editorial Común, Caracas, 1971, 140 páginas.
12. *El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipalidades*, Ediciones Corporación de Los Andes, Mérida, 1971, 60 páginas.
13. *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Editorial Tecnos, Colección Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política, Madrid, 1975, 695 páginas.
14. *Derecho Administrativo*. Tomo I, Publicaciones de la Facultad de Derecho U.C.V., Caracas, 1975, 463 páginas (2ª edición, 1981).
15. *Un Derecho para el Desarrollo y la protección de los particulares frente a los poderes público y privado*, Publicaciones del Centro de Estudios de Filosofía del Derecho. LUZ, Maracaibo 1975, 97 páginas.
16. *Derecho y Administración de las Aguas y otros Recursos Naturales Renovables*, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Colección Derecho y Desarrollo, Nº 2, U.C.V., Caracas, 1975, 282 páginas.
17. *Garantías Constitucionales de los Derechos del Hombre*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Monografías Jurídicas Nº 1, Caracas, 1976, 145 páginas. Publicado también en francés como "Les Garanties Constitutionnelles des droits de l'homme dans les pays de l'Amérique latine", en *Revue International de Droit Comparé*, París 1977, Nº 1, páginas 25 a 102.
18. (En colaboración con José Muci Abraham y Oswaldo Padrón Amaré) *Observaciones al Proyecto de Reforma Tributaria* 1976, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Monografías Jurídicas Nº 5, Caracas, 1977, 114 páginas.
19. *El Control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos Nº 2, Caracas, 1977, 219 páginas.
20. (En colaboración con Norma Izquierdo Corser), *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela*, Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, Colección Ciencias Económicas y Sociales, Vol. XXI, Caracas, 1977, 472 páginas.
21. *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Monografías Administrativas Nº 1, Caracas, 1978, 135 páginas.
22. *La Carga de la prueba en el Derecho Administrativo*, Ediciones del Instituto de Filosofía del Derecho, LUZ Maracaibo, 1978, 53 páginas. Publicado también con el título "La carga de la prueba en el Derecho Administrativo Venezolano", en *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, Nº 11, Buenos Aires 1976, páginas 15 a 41 y en *Revista de Control Fiscal*, Nº 81, Caracas 1976, páginas 23 a 52. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. 2, Caracas 1978, pp. 463 a 495.

23. *Política, Estado y Administración Pública* (con Prólogo del Dr. Rafael Caldera), Ediciones Conjuntas Editorial Ateneo de Caracas y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1979, 254 páginas.
24. *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, TOMO I: *El Ordenamiento Constitucional y Funcional del Estado*, Caracas 1975, 648 páginas.
25. *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo* (Ediciones del Instituto de Derecho Público), TOMO II: *El Ordenamiento Orgánico y Tributario del Estado*, Caracas 1976, 599 páginas.
26. *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo* (Ediciones del Instituto de Derecho Público, U.C.V.), TOMO III: *La Actividad Administrativa*. Vol. 1 *Reglamentos, Procedimientos y Actos Administrativos*, Caracas 1976, 433 páginas.
27. *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo* (Ediciones del Instituto de Derecho Público, U.C.V.), TOMO III: *La Actividad Administrativa*. Vol. 2. *Contratos y Recursos Administrativos*, Caracas 1977, 587 páginas.
28. *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo* (Ediciones del Instituto de Derecho Público, U.C.V.). TOMO IV: *La Jurisdicción Constitucional*, Caracas 1977, 324 páginas.
29. *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo* (Ediciones del Instituto de Derecho Público, U.C.V.). TOMO V: *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. 1. *Los órganos y el recurso de anulación*, Caracas 1978, 391 páginas.
30. *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo* (Ediciones del Instituto de Derecho Público). TOMO V: *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. 2. *Los recursos de anulación y de plena jurisdicción*, Caracas 1978, 425 páginas.
31. *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo* (Ediciones del Instituto de Derecho Público, U.C.V.). TOMO VI: *La Propiedad y la Expropiación por causa de utilidad pública e interés social*, Caracas 1979, 690 páginas.
32. *El Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, Ediciones del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas 1980, 372 páginas; 2ª edición, Colección Estudios Jurídicos, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1981.
33. *Estudios sobre la Reforma Administrativa*, Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, Colección Ciencias Económicas y Sociales, Vol. XXIII, Caracas 1980, 670 páginas.
34. *Urbanismo y Propiedad Privada*, Colección Estudios Jurídicos Nº 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980, 628 páginas.
35. *Fundamentos de la Administración Pública*, Tomo I, Colección Estudios Administrativos Nº 1, Editorial Jurídica Venezolana 1980, 386 páginas.
36. *Evolución del Régimen Legal de la Economía 1939-1979*, Ediciones de la Cámara de Comercio de Valencia, Valencia 1980, 227 páginas.
37. (En colaboración con Gregorio Burqueño Alvarez) *Legislación Venezolana 1978*, Editorial Grouz - Editorial Jurídica Venezolana, Madrid-Caracas 1982, 1.398 páginas.

38. (En colaboración con Gregorio Burgueño Alvarez) *Legislación Venezolana 1979*, Editorial Grouz - Editorial Jurídica Venezolana, Madrid-Caracas 1982. 968 páginas.
39. (En colaboración con Gregorio Burgueño Alvarez) *Legislación Venezolana 1980*, Editorial Grouz - Editorial Jurídica Venezolana, Madrid-Caracas 1982. 1.624 páginas.
40. *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Colección Estudios Jurídicos, N° 16, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1982, 448 páginas.
41. *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Ediciones Manoa, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas - San Cristóbal, 1982 (en prensa).
42. *Reflexiones sobre el Estado y su Crisis*, Colección Ensayos, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1982 (en prensa).

## II. FOLLETOS Y OPUSCULOS

43. *Curso de Derecho Administrativo* (tercer año) (anotaciones taquigráficas multigráficas). Tomo I, Editorial Mohingo, Caracas 1965, 112 páginas; 2ª edición, Caracas 1968, 150 páginas.
44. *Curso de Derecho Administrativo* (tercer año) (anotaciones taquigráficas multigráficas). Tomo II, Editorial Mohingo, Caracas 1967, 140 páginas; 3ª edición, Caracas 1968, 124 páginas.
45. *Curso de Derecho Administrativo* (tercer año) (anotaciones taquigráficas multigráficas), Tomo III, Editorial Mohingo, Caracas 1970, 190 páginas.
46. *Problemas Institucionales del Area Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional y Urbano*, Ediciones de la Comisión de Administración Pública, Caracas 1971 (multigráfico), 60 páginas.
47. *Comentarios al Proyecto de Reforma Parcial de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o interés social*, Ediciones de la Sociedad de Taxadores de Venezuela, Caracas 1972, 37 páginas.

## III. ARTICULOS Y COMENTARIOS EN REVISTAS Y OBRAS COLECTIVAS

48. "Estudio sobre la Ley de Regulación de Alquileres de 1º de agosto de 1960", en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 113, Caracas, julio-septiembre 1960, páginas 217 a 232.
49. "El Servicio de Cajas de Seguridad Bancarias", en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 115, Caracas, enero-marzo 1961, páginas 75 a 162.
50. "El Derecho de Huelga en el Concepto de Libertad en el Estado Moderno", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 21, Caracas 1961, páginas 251 a 284.
51. "Consideraciones acerca de la distinción entre Documento Público o Auténtico, Documento Privado Reconocido y Autenticado y Documento Registrado", en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 41, Caracas, abril-mayo-junio de

- 1962, páginas 187 a 221; y en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, Nº 23, Caracas, julio 1962, páginas 347 a 378. Publicado también en el libro de Autores Venezolanos, *Estudios sobre el Documento Público y Privado*, Ediciones Fabretón, Caracas 1982, páginas 251 a 291.
52. "El Proceso de Impugnación en el Recurso de Casación", en *Revista Rayas*, órgano divulgativo de los estudiantes de la Universidad Católica Andrés Bello, N.ºs. 7-8, Caracas, julio-agosto 1962, páginas 36 a 45.
  53. "Los Contratos de la Administración en la Jurisprudencia Venezolana", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, Nº 26, Caracas 1963, páginas 127 a 154.
  54. "Consideraciones sobre la ilegalidad de los Actos Administrativos en el Derecho Venezolano", en *Revista de Administración Pública*, Instituto de Estudios Políticos, Nº 43, Madrid, enero-abril 1964, páginas 427 a 456; y en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N.ºs. 127-128, Caracas 1964, páginas 19 a 61. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II, Caracas 1976, páginas 25 a 64.
  55. "La Hacienda Pública Venezolana. Bases Constitucionales para su Estudio", en *Revista del Ministerio de Justicia*, Nº 49, Caracas 1964, páginas 65 a 124. Publicado también en Alan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II, Caracas 1976, páginas 71 a 128.
  56. "Los Partidos Políticos en el Derecho Venezolano", en *Revista del Ministerio de Justicia*, Nº 51, Caracas 1964, páginas 263 a 295; y en *Revista de Derecho Español y Americano*, Nº 8, Madrid 1965, páginas 27 a 46.
  57. "Algunas bases fundamentales del Derecho Público en la Jurisprudencia Venezolana", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, Nº 27, Caracas 1964, páginas 143 a 147.
  58. "El Poder Discrecional en la Jurisprudencia Administrativa", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, Nº 28, Caracas 1964, páginas 187 a 194.
  59. "La Formación de la Voluntad de la Administración Pública Nacional en la Contratación Administrativa", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, Nº 28, Caracas 1964, páginas 61 a 112; publicado con referencias al Derecho Uruguayo por Horacio Casinelli Muñoz, en *Revista de Derecho, Administración y Jurisprudencia*, Tomo 62, N.ºs. 2-3, Montevideo 1965, páginas 25 a 56. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. 2, Caracas 1977, páginas 443 a 498.
  60. "Los Contratos de la Administración en la Doctrina de la Consultoría Jurídica", en *Revista del Ministerio de Justicia*, Nº 48, Caracas 1964, páginas 27 a 75. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. 2, Caracas 1977, páginas 611 a 643.
  61. "Los Servidores del Estado en la Doctrina de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Nº 30, Caracas 1964, páginas 13 a 38.
  62. "Aspectos de la Ejecutividad y Ejecutoriedad de los Actos Administrativos Fiscales y la Aplicación del Principio *solve et repete*", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Nº 33, Caracas 1965, páginas 17 a 26; y en *Revista del Ministerio de Justicia*, Nº 53, Caracas 1965, páginas 67 a 86.

- Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. 1, Caracas 1976, páginas 97 a 115.
63. "Aspectos de la Actividad Contralora sobre los funcionarios públicos y sus consecuencias", en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, Nº 129, Caracas 1965, páginas 9 a 34.
  64. "Los Recursos Administrativos o Gubernativos en la Jurisprudencia Venezolana", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, Nº 29, Caracas 1964, páginas 171 a 198.
  65. "Los Contratos de la Administración en la Doctrina de la Procuraduría General de la República", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, Nº 30, Caracas 1964, páginas 173 a 232.
  66. "Los Contratos de la Administración en la Doctrina de la Procuraduría General de la República II", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, Nº 31, Caracas 1965, páginas 269 a 299. Este trabajo y el anterior fueron publicados también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. 2, Caracas 1977, páginas 535 a 610.
  67. "Estudio sobre los Actos Recurribles en vía Contencioso-Administrativa emanados de la Contraloría General de la República", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Nº 37, Caracas 1965, páginas 29 a 63.
  68. "Los límites al poder discrecional de las Autoridades Administrativas", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Católica Andrés Bello, Nº 2, Caracas 1966, páginas 9 a 35; y en *Ponencias Venezolanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado* (Uppsala, agosto 1966), publicaciones del Instituto de Derecho Privado, Facultad de Derecho, UCV, Caracas 1966, páginas 255 a 279. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas 1975, páginas 15 a 41.
  69. (En colaboración con Enrique Pérez Olivares) "El Recurso Contencioso-Administrativo de Interpretación en el sistema jurídico venezolano", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, Nº 32, Caracas 1965, páginas 103 a 126. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. 2, Caracas 1978, páginas 507 a 533.
  70. "La Integración del Area Metropolitana de Caracas y la Coordinación de los servicios de Transporte Urbano", en *Revista Taller*, Facultad de Arquitectura, UCV, Nº 20, Caracas 1966, páginas 23 a 27.
  71. "El Juicio Municipalidad del Distrito Federal contra el Instituto Nacional de Hipódromos por la aplicación de las Ordenanzas de Impuestos sobre Apuestas Lícitas (Comentarios críticos en torno a una Sentencia de la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil)", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Nº 42, Caracas, 1966, páginas 45 a 63.
  72. "La Motivación de los Actos Administrativos en la Jurisprudencia Venezolana", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, Nº 33, Caracas 1966, páginas 151 a 166.
  73. "La Ley de Representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Católica Andrés Bello, Nº 4, Caracas 1966-1967, páginas 199 a 212.

74. "La Calificación de Funcionarios o Empleados Públicos u Obreros al Servicio del Estado en la Jurisprudencia Administrativa Venezolana", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, Nº 34, Caracas 1966, páginas 243 a 257.
75. "Las condiciones de Recurribilidad de los Actos Administrativos en la vía Contencioso-Administrativa", en *Revista del Ministerio de Justicia*, Nº 54, Caracas 1966, páginas 83 a 112; y en *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayaguez Lazo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1969, Tomo V, páginas 743 a 769. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. 1, Caracas 1976, páginas 65 a 95.
76. "Las Transacciones Fiscales y la Indisponibilidad de la Potestad y Competencia Tributarias", en *Revista de Derecho Tributario*, Nº 18, Caracas 1967, páginas 1 a 36. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas 1975, páginas 43 a 78.
77. "El Control de las Empresas del Estado por Grupos de Intereses de la Comunidad", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XXXIII, Nº 1, Bruselas 1967, páginas 47 a 57.
78. "El Area Metropolitana de Caracas y la Cooperación Intermunicipal en Materia de Urbanismo", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, Nº 35, Caracas 1967, páginas 49 a 76. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II, Caracas 1976, páginas 55 a 69.
79. "La Facultad de la Administración de modificar unilateralmente los contratos administrativos" en *Libro-homenaje a la memoria de Roberto Goldschmidt*, Caracas 1967, páginas 755 a 778; y en *Revista de Derecho Español y Americano*, Nº 19, Madrid 1968, páginas 101 a 117. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. 2, Caracas 1977, páginas 499 a 522.
80. "Los Efectos no Suspensivos del Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación y sus Excepciones", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, Nºs. 37-38, Caracas 1968, páginas 293 a 302. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. 2, Caracas 1978, páginas 496 a 506.
81. "El Control Fiscal Externo sobre las Empresas Públicas" en *Boletín de la Biblioteca de los Tribunales del Distrito Federal*, Fundación Rojas Astudillos, Años 1967-1968, Nº 17, páginas 7 a 31.
82. "Las Transformaciones de la Administración Pública para el Desarrollo", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, Nº 41, Caracas 1968, páginas 19 a 64; y bajo el título: "Las Transformaciones de la Administración Pública para el Desarrollo: el caso de Venezuela", en *Revista de Administración Pública*, Nº 58, Madrid 1969, páginas 387 a 420. En separata fue publicado por la Comisión de Administración Pública, bajo el título: *Una Revolución para el Desarrollo*, Cuadernos para la Reforma Administrativa, Nº 1, Caracas 1970, 56 páginas. Se publicó, asimismo, en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1972, Tomo I, páginas 35 a 71.
83. "La Réforme Administrative au Vénézuéla", en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, (*Revue d'Administration Publique*), Nº 11, París 1969, páginas 41 a 57.

84. "Reforma Administrativa y desarrollo económico y social en Venezuela", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XXXVI, Nº 1, Bruselas 1970, páginas 34 a 46; en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. I, 1968-69, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, UCV, Caracas 1971, páginas 35 a 36; y en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. VI, Nº 22, 1972, páginas 22 a 38. En separata fue publicado con el mismo título por la Comisión de Administración Pública en *Cuadernos para la Reforma Administrativa*, Nº 2, Caracas 1970, 30 páginas. Fue editado, además, en el Cuaderno Nº 43, Ediciones del Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de La Plata (multigrafiado), 1972, 43 páginas.
85. "Estrategia de la Reforma Administrativa en Venezuela", en el libro de la Comisión de Administración Pública, *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, Caracas 1970, páginas 7 a 15.
86. "La Reforma Administrativa y la Planificación del Desarrollo Económico y Social", en el libro de la Comisión de Administración Pública, *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, Caracas 1970, páginas 39 a 46.
87. "Los deberes de los funcionarios públicos", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Contraloría General de la República, Nº 60, Caracas 1971, páginas 62 a 69; publicado también en las Ediciones de la *Escuela Nacional de Hacienda*, Caracas 1971, 12 páginas.
88. "La Reforma Administrativa. Sus efectos y proyecciones en los Estados y Municipios", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Contraloría General de la República, Nº 61, Caracas 1971, páginas 84 a 93.
89. "Consideraciones sobre la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisito de forma de los mismos", *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, UCV, Nº 49, Caracas 1971, páginas 233 a 234. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. 1, Caracas 1976, páginas 11 a 23.
90. "La Reforma Administrativa en Venezuela a partir de 1969. Experiencias y planteamientos", en el libro del Instituto Centroamericano de Administración Pública, *Reforma Administrativa (documentos de un seminario)*, San José, Costa Rica, 1971, páginas 74 a 90.
91. "La Orientación general del proceso de reforma administrativa en Venezuela", en el libro de la Comisión de Administración Pública, *La Reforma Administrativa en Venezuela 1969-71*, Caracas 1971, páginas 1 a 36.
92. (En colaboración con Juan Garrido Rovira) "La structure institutionelle de l'Organisation des Etats Americains", en el libro *Les Organisations Régionales Internationales* (Recueil de Cours), Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé, Fascicule I, Paris, 1971, páginas 487 a 521.
93. (En colaboración con Juan Garrido Rovira), "Les sources du Droit dans l'Organisation des Etats Americains", en el libro *Les Organisations Régionales Internationales*, Recueil de Cours, Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé, Fascicule II, Paris 1971, páginas 811 a 825.
94. (En colaboración con Juan Garrido Rovira), "Relations extérieures de l'Organisation des Etats Americains", en el libro *Les Organisations Régionales Internationales*, Recueil de Cours, Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé, Fascicule II, Paris 1971, páginas 1.115 a 1.170.
95. (En colaboración con Enrique Pérez Olivares, Tomás Polanco e Hildegard Rondón de Sansó), "Expropriation in Venezuela", en el libro de A. Lowen-

feld (ed.), "Expropriation in the America. A comparative Legal Study, New York 1971, páginas 199 a 240.

96. "Prólogo" al libro de Omer Lares, *Legislación Urbanística Comparada*, Fondo Editorial Común, Caracas 1971, páginas 7 a 9.
97. "Prólogo" al libro editado por Julio César Funes, *La Ciudad y la Región para el Desarrollo*, ediciones Comisión de Administración Pública, Caracas 1971, páginas I a XXII.
98. "Prólogo" al libro de Andrés Santos López y Lila Trujillo Ortiz, *Jurisprudencia Municipal 1970-1971*, Ediciones Aveci, Caracas 1971, páginas XIII a XXIII.
99. "El proceso de reforma administrativa en Venezuela", en el libro *Estudios en Homenaje al Profesor Laureano López Rodó*, Madrid, 1972, Tomo I, páginas 99 a 120. Una versión de este trabajo se publicó con el mismo título, en las Ediciones de la Oficina Central de Información, Caracas 1970, 40 páginas.
100. "Las limitaciones a la libertad de Información en el Derecho Comparado (Prensa, Radio, Cine y Televisión)", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 47, Caracas 1970 (publicada en 1972), páginas 9 a 47, y en *Revista Orbita*, N°s. 5-6, Caracas 1973, páginas 55 a 88. Este estudio fue publicado en francés con el título "Les limites à la liberté d'information en droit comparé (presse, radio, cinema, television)", en *Rapports generaux au Villème Congrès International de Droit Comparé*, Pescara 1970.
101. "Le statut du fonctionnaire vénézuélien", *Annuaire International de la Fonction Publique* (Institut International d'Administration Publique), Paris, 1972, páginas 393 a 404.
102. "Administración Pública para el Siglo XXI", Edición Aniversaria de *El Nacional*, Caracas, 3 de agosto de 1973, páginas IV-6 a IV-8. Publicado también en Publicaciones del Departamento de Sistemas Administrativos, N° 2, Fundacomún (multigrafiado), 20 páginas.
103. "Obstáculos Políticos al Desarrollo en Venezuela", en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, N° 1, Caracas 1973, páginas 103 a 128.
104. "Aspects Généraux de la Procédure Contentieuse Administrative au Vénézuéla", *Etudes et Documents, Conseil d'Etat*, Paris 1973, páginas 339 a 363. Este trabajo fue publicado en español como "Aspectos Generales del Procedimiento Contencioso-Administrativo" en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, Publicación dispuesta en homenaje al Profesor Rafael Bielsa, Buenos Aires, 1979, páginas 267 a 309. Publicado también (multigrafiado) por el Curso de Ampliación en Derecho Público, UCV, Caracas 1974, 59 páginas. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. 1, Caracas 1978, páginas 15 a 52.
105. "Las propuestas de Reforma de la Administración Pública Venezolana (1972)", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XXXVII, N° 3, Bruselas 1972, páginas 252 a 261; y en *Revista de Administración Pública*, N° 23 (Inap), México 1972, páginas 41 a 54. Publicado en inglés como "Reform Proposals for the Venezuelan Public Administration", en *Journal of Overseas Administration*, Londres, october 1974, Vol. XIII, N° 4, páginas 524 a 535.
106. "Algunas reflexiones sobre el equilibrio financiero en los contratos administrativos y la aplicabilidad en Venezuela de la concepción amplia de la teoría del hecho del príncipe", *Revista Control Fiscal y Tecnificación Admi-*

- nistrativa*, Año XIII, Nº 65, Caracas 1972, páginas 86 a 93. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. 2, Caracas 1977, páginas 523 a 531.
107. "Caracas", en el libro Rowat, D. (ed.), *The Government of Federal Capitals*, Toronto 1973, páginas 113 a 130.
  108. "Algunos criterios para la transformación de la Administración Pública (1974-1979)", *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Nº 73, Caracas 1974, páginas 6 a 21.
  109. "La Experiencia de Reforma Administrativa en Venezuela 1969-1973. Estrategias, Tácticas y Criterios" (Primer Seminario Latinoamericano de Reforma Administrativa, Río de Janeiro, Escuela Interamericana de Administración Pública, noviembre 1973) (multigrafiado), 130 páginas. Una versión de este estudio se publicó en el libro del INAP, México, *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*, México 1975, páginas 193 a 234 y 509 a 526. Una versión abreviada se publicó en francés como "La Réforme Administrative Vénézuélienne a l'épreuve (1969-1973), Stratégies, Tactiques et Critères", *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, Nº 31, Paris 1974, páginas 7 a 50. Además, ampliado fue publicado en inglés como "The Administrative Reform Experience in Venezuela 1969-1975: Strategies, Tactics and Perspectives", en A. F. Leemans (ed.), *The Management of Change in Government*, La Haya 1976, páginas 213 a 237. Esta versión se publicó en español como "La experiencia de la reforma administrativa en Venezuela 1969-1975: Estrategias Tácticas y Perspectivas", en A. F. Leemans (compilador) *Cómo reformar la Administración Pública*, México 1977, páginas 228 a 254.
  110. "Aspectos jurídicos de las relaciones entre el Gobierno Central y las empresas del Estado" (ponencia al Seminario Latinoamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas 1974), en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, Nº 4, Caracas 1974, páginas 83 a 119, y en el libro del CLAD, SIAP, *Gobierno y Empresas Públicas en América Latina*, Buenos Aires 1978, páginas 151 a 184.
  111. "Perspectivas del Proceso de Reforma Administrativa en los Inicios del Período Constitucional 1974-1979", en *Revista de Control Fiscal*, Nº 76, Caracas 1975, páginas 11 a 52; y en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLI, Nº 3, Bruselas 1975, páginas 209 a 226.
  112. "Algunas consideraciones sobre el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales en el Derecho Venezolano", en *Revista de Administración Pública*, Nº 76, Madrid 1975, páginas 419 a 446. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Caracas 1977, páginas 15 a 50.
  113. "La Regionalización en materia económica en el Derecho Comparado", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Nºs. 124-127, Caracas 1975, páginas 49 a 69. Publicado en inglés como "Regionalization in Economic Matters in Comparative Law", en *Rapports Generaux au IX Congrès International de Droit Comparé*, Teherán 1974, Bruselas 1977, páginas 669 a 696.
  114. "Comentarios sobre las recientes regulaciones urbanísticas relativas a la Región Capital", en *Revista de la Facultad de Derecho, UCV*, Nº 54, Caracas 1975, páginas 109 a 153.
  115. "Leyes susceptibles de impugnación mediante el recurso de inconstitucionalidad", en *Revista de la Facultad de Derecho, U.C.V.*, Nº 56, Caracas 1975, páginas 71 a 90.

116. "La declaratoria de todas las aguas como del dominio público en el Derecho Venezolano", en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, N<sup>os</sup>. 3-4, año XXIII, Montevideo 1975, páginas 157 a 169.
117. "Introducción al Estudio del Régimen Legal de las Empresas Públicas en Venezuela" en *Revista de la Facultad de Derecho, UCAB*, N<sup>o</sup> 21, Caracas 1976, páginas 83 a 120.
118. "La Reforma del régimen local y el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Municipal", *Revista Resumen*, N<sup>o</sup> 161, Caracas 5-12-76, páginas 20 a 29.
119. "Consideraciones sobre los efectos de la ruptura de la ecuación económica de un contrato administrativo por una ley declarada nula por inconstitucional", *Cuadernos de Derecho Público, ULA*, N<sup>o</sup> 2, Mérida 1976, páginas 5 a 26.
120. "Estudio sobre la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos administrativos de registro", *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1975*, Caracas 1976, páginas 139 a 195 y en *Libro Homenaje a la Memoria de Joaquín Sánchez Covisa*, Caracas 1975, páginas 425 a 480. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. 2, Caracas 1978, páginas 407 a 462.
121. "Las cesiones obligatorias de la propiedad privada a los entes públicos por razón de urbanismo, con especial referencia a las áreas verdes, áreas educacionales y calles", *Revista Venezolana de Estudios Municipales, AVECI*, N<sup>o</sup> 1, Caracas 1976, páginas 13 a 54. Este estudio se publicó en francés como "Les cessions obligatoires de propriété aux organismes municipaux pour raisons d'urbanisme", en *Mélanges dédiés à Gabriel Marty*, Toulouse 1978, páginas 159 a 187.
122. "Comentarios sobre el enriquecimiento sin causa como fuente de obligaciones administrativas" en *Revista de Control Fiscal*, N<sup>o</sup> 83, Caracas 1976, páginas 9 a 17.
123. "Regional Integration in Central and Latin America: a progress report" en C. M. Schmittstoff and K. R. Simmonds, *International Economic and Trade Law*, Leyden 1976, páginas 13 a 33, publicado también en los "Working Papers", N<sup>o</sup> 20, del Centre of Latin American Studies. University of Cambridge, 1975, 26 páginas.
124. "La reforma del régimen legal de las aguas en Venezuela", en *Annales Juris Aquarum*, Vol. II, Tomo 2, Caracas 1976, páginas 685 a 733 y en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N<sup>os</sup>. 66-67, Caracas 1976, páginas 33 a 69.
125. "Consideraciones sobre el Régimen jurídico-administrativo de Petróleos de Venezuela S. A.", en *Revista de Hacienda*, N<sup>o</sup> 67, Caracas 1977, páginas 79 a 99.
126. "La distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido de la problemática actual de la clasificación de los sujetos de derecho", en *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, N<sup>o</sup> 17, Buenos Aires 1977, páginas 15 a 29, y en *Revista de la Facultad de Derecho, UCV*, N<sup>o</sup> 57, Caracas 1976, páginas 115 a 135.
127. "Venezuela" (National Report), en *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol. 1, La Haya 1977, páginas V-5 a V-19.
128. "Algunas soluciones institucionales para el área metropolitana de Caracas", en *Revista Venezolana de Estudios Municipales, AVECI*, N<sup>o</sup> 2, 1977, páginas 17 a 39.

129. "Comentarios a las leyes de la Reforma Tributaria", en *Revista Resumen*, Nº 174, Caracas 6-3-77, páginas 22 a 26.
130. "El régimen de competencia entre Empresas Públicas y Empresas Privadas en el Sistema Económico Venezolano", en *Ponencias Venezolanas al X Congreso Internacional de Derecho Comparado*, UCV, Caracas 1978, páginas 261 a 300. Una versión de este estudio se publicó como "Las empresas públicas y las empresas privadas en el sistema económico venezolano" en *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, Nºs. 10-11, México 1980, páginas 609 a 632.
131. "La Intervención del Estado en la Actividad Mercantil", en *Jornadas de Derecho Mercantil*, UCAB, Caracas 1978, páginas 529 a 560.
132. "Estudio sobre la inalienabilidad e imprescriptibilidad en el régimen jurídico de las tierras baldías", en *Anuario de Derecho Ambiental 1977*, MARNR, Caracas 1978, páginas 72 a 112.
133. "La evolución del concepto de contrato administrativo", en *El Derecho Administrativo en América Latina, Curso Internacional*, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá 1978, páginas 143 a 167, publicado también en *Jurisprudencia Argentina*, Nº 5.076, Buenos Aires, 13-12-1978, páginas 1 a 12. Publicado con el título "Evolução do conceito do contrato administrativo" en *Revista de direito publico*, Nos. 51-52, Sao Paulo, julio-dic. 1979, páginas 5 a 19. Una versión ampliada de este estudio se publicó en el *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, Tomo I, UCV, Caracas 1981, páginas 41 a 69.
134. "Prólogo", en Alfredo Peña (Entrevistas), *Democracia y Reforma del Estado*, Caracas 1978, páginas 9 a 25.
135. "La proyectada creación del Tribunal del Acuerdo de Cartagena y la cuestión constitucional en el proceso de integración económica latinoamericana", en *Primeras Jornadas Nacionales de Derecho Comparado Dr. Roberto Goldschmidt*, Caracas enero 1978, Maracaibo 1979, páginas 148 a 197.
136. "El urbanismo en Venezuela y la cuestión jurídico-institucional", en *Revista de Acción Municipal de Venezuela*, Nº 53, Caracas 1978, páginas 25 a 29; y en *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, Nº 22, Madrid 1979, páginas 325 a 337.
137. "El recurso contencioso-administrativo contra los actos de efectos particulares", en *El Control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Caracas, 1979, páginas 169 a 194. Publicado también en Allan R. Brewer-Carias, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. 1, Caracas 1978, páginas 53 a 85.
138. "Discurso de incorporación como Individuo de Número a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales", en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nºs. 75-76, Caracas 1979, páginas 75 a 99.
139. "La participación política a nivel local", en *Revista Resumen*, Nº 277, 25-2-79, páginas 13 a 22. Publicado también en la *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, edición conmemorativa del 42 aniversario de la creación de la Guardia Nacional, Caracas 1980, páginas 35 a 62. Parte de este trabajo, con el título "La participación política en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal", se publicó en *Libro Homenaje a Rafael Pizani*, Caracas 1979, páginas 45 a 59.
140. "Los condicionamientos políticos de la Administración Pública en los países latinoamericanos", en *Revista Resumen*, Nº 294, 24-6-79, páginas 29 a 38. Publicado en francés, como "Les conditionnements politiques de l'Adminis-

- tration Publique dans les pays de l'Amérique Latine", por el Coloquio Internacional *L'Administration Publique: Perspectives d'avenir*, Quebec, mayo 1979 (multigrafiado), 28 páginas; en la *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XLV, N° 3, Bruselas 1979, páginas 213 a 233 y con el título "L'environnement politique de l'administration publique dans les Pays d'Amérique Latine" en la *Revue Française d'Administration Publique*, N° 12, Paris, oct.-dic. 1979, páginas 703 a 721. En español se publicó en la *Revista de la Escuela Empresarial Andina. Convenio Andrés Bello*, N° 9, año 5, Lima 1980, páginas 239 a 258.
141. "50 años en la evolución institucional de Venezuela 1926-1976", en R. J. Velásquez y otros, *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia 1926-1976*, Fundación Eugenio Mendoza, 2ª edic. Barcelona 1979, páginas 533 a 761.
  142. "La evolución y situación actual del régimen del derecho de propiedad en Venezuela", en UNAM, *Estudios de Derecho Económico*, Vol. III, México, 1979, páginas 7 a 64.
  143. "Evolución institucional de Venezuela y las exigencias de transformación futuras", en *El Nacional*, Edición XXXVI aniversario, Caracas, 30-8-79, páginas 10-1 y 11-1. Publicado también en *Venezuela 1979. Examen y Futuro*, Diario *El Nacional*, Caracas 1979, páginas 75 a 82.
  144. "El derecho de propiedad y la libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela", en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo II, Caracas 1979, páginas 1.139 a 1.246.
  145. "Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el Derecho Venezolano", en *Revista de Control Fiscal*, N° 94, Caracas 1979, páginas 61 a 84. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo VI, Caracas 1979, páginas 17 a 49.
  146. "Las Fuerzas Armadas Nacionales y la Organización de la Administración Central" en *Normativa Fundamental de la Guardia Nacional y de sus Funciones Institucionales* (Obra conmemorativa del 42 aniversario de la creación de la Guardia Nacional 1937-1979), Tomo I, Vol. 1, Mérida 1979, páginas 27 a 93.
  147. "Las Expropiaciones Urbanísticas" en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo VI, Caracas 1979, páginas 41 a 139.
  148. "El Régimen de los Estados en la Federación Venezolana (con ocasión de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Estado Aragua)", en Asamblea Legislativa del Estado Aragua, *Proyecto de Ley Orgánica del Estado Aragua*. Maracay, agosto 1979, 130 páginas.
  149. "El Estado Yaracuy: Nueva Constitución. La Revitalización del Federalismo" en *El Nacional*, Caracas, 26-12-79, página C-1.
  150. "Las Reformas al Estado. Algunas ideas para un Proyecto del Estado Contemporáneo en Venezuela" en Rafael Caldera y otros, *Sobre la Democracia*, Editorial Ateneo de Caracas, Caracas 1979, páginas 173 a 205. Publicado también como "El Estado venezolano carece de contemporaneidad", en *Revista Resumen*, N° 245, Caracas 16-7-78, páginas 18 a 36.
  151. "Aspectos del Derecho Público interno aplicable a las empresas de producción internacional" en *Regulación Jurídica de las Empresas Multinacionales y Transnacionales*, Colegio Universitario Francisco de Miranda, Caracas 1979, páginas 133 a 166.
  152. "La descentralización política y el régimen de los Estados en la Federación Venezolana" en *Jurídica. Revista del Colegio de Abogados del Estado Mérida*, N° 9, Mérida, diciembre 1979, páginas 77 a 113.

153. "Los Aspectos Legales e Institucionales de la creación de la Autoridad Metropolitana del Transporte" en *Autoridad Metropolitana de Transporte*, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Caracas 1979, páginas 11 a 20.
154. "Aspectos Institucionales de la Ordenación del Territorio en el Estado Yaracuy" en Primer Congreso sobre el Desarrollo Integral del Estado Yaracuy, *Informe Final y Documento Base*, Caracas 1980, páginas 303 a 308.
155. "Consideraciones sobre el Silencio Administrativo consagrado a los efectos del Recurso Contencioso Administrativo de Anulación" en *Revista de Control Fiscal*, Nº 96, Contraloría General de la República, Caracas, enero-marzo 1980, páginas 11 a 33.
156. "Comentarios sobre la nueva Constitución del Estado Yaracuy de 22 de diciembre de 1979" en *Revista de Derecho Público*, Nº 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1980, páginas 67 a 73.
157. "Comentarios a la Ley sobre normas técnicas y control de calidad de 30 de diciembre de 1979", en *Revista de Derecho Público*, Nº 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1980, páginas 74 a 78.
158. "Comentarios sobre los Reglamentos de Organización de los Ministerios de Fomento, Educación, Juventud e Información y Turismo", en *Revista de Derecho Público*, Nº 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1980, páginas 79 a 82.
159. "Comentarios sobre las nulidades de los actos administrativos", en *Revista de Derecho Público*, Nº 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1980, páginas 45 a 50.
160. "Aspectos Institucionales de la Organización del Territorio" en *Ciclo de Conferencias sobre el Proceso de Ordenación Territorial*, Cámara de Diputados, Caracas 1980, páginas 9 a 40.
161. "El proceso jurídico-organizativo de la Industria Petrolera nacionalizada en Venezuela", en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Nº 58, Caracas 1976, páginas 53 a 88.
162. "Principios generales de la organización de la Administración Central, con particular referencia a la Administración Ministerial", en *Revista de Derecho Público*, Nº 2, Caracas abril-junio 1980, páginas 5 a 22. Publicado también en el libro *Bases Jurídicas y Organización de las Áreas y Autoridad de Desarrollo Rural Integrado*, Tomo II. (multigrafiado), Caracas 1979, páginas 62 a 69.
163. "Comentarios sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos y la inconstitucionalidad del artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal", en *Revista de Derecho Público*, Nº 2, Caracas, abril-junio 1980, páginas 179 a 183.
164. "Comentarios a las Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones dictadas por Decreto Nº 668 de 3 de julio de 1980", en *Revista de Derecho Público* Nº 3, Caracas, julio-septiembre 1980, páginas 77 a 88.
165. "Algunas consideraciones sobre las cláusulas de variación de precios en los Contratos Administrativos", en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nº 81, Caracas, julio-septiembre 1980, páginas 251 a 262.
166. "Prólogo" a la obra de Armida Quintana Matos, *La Carrera Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, páginas 9 y 10.
167. "El auto de admisión en los recursos contencioso-administrativos de anulación", en *Revista del Consejo de la Judicatura* Nº 19, octubre-diciembre 1980, páginas 43 a 50.

168. "Los 20 años de la Constitución de 1961: Evaluación y Perspectivas", en *Revista Resumen* Nº 378, 1 de febrero de 1981, páginas 36 a 46.
169. "Las condiciones político-administrativas internas para el funcionamiento del Derecho Internacional Público", en OEA, *Sexto Curso de Derecho Internacional organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, Washington, páginas 259 a 292.
170. "Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos", en *Revista de Derecho Público* Nº 4, octubre-diciembre 1980, páginas 27 a 30.
171. "Comentarios sobre el régimen jurídico de la Industria Automotriz", en *Revista de Derecho Público* Nº 4, octubre-diciembre 1980, páginas 89 a 101.
172. "Comentarios en torno a la suspensión de los efectos de los actos administrativos en vía contencioso-administrativa", en *Revista de Derecho Público* Nº 4, octubre-diciembre 1980, páginas 189 a 193.
173. "El Servicio Público de Correos como Servicio reservado al Estado", en *Revista de Control Fiscal* Nº 99, octubre-diciembre 1980, páginas 83 a 96.
174. "Aspectos procesales de la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad en los Recursos Contencioso-Administrativos de Anulación", en A. Moles y otros. *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Caracas 1981, páginas 125 a 178.
175. "Aspectos Institucionales del Estado Yaracuy y de su Ordenación Territorial", en *Ier. Congreso sobre Desarrollo Integral del Estado Yaracuy*, Tomo II Ponencias, San Felipe 1981, páginas 629 a 699.
176. "Comentarios sobre las autorizaciones industriales en la industria automotriz", en *Revista de Derecho Público* Nº 5, enero-marzo 1981, páginas 37 a 44.
177. "La Corrupción Administrativa", en *Administración y Hacienda ENAHP*, Nº 21, abril 1981, páginas 1 a 3.
178. "Crisis de la descentralización política: Estados y Municipios", en *Revista Resumen* Nº 399, Caracas, 28 de junio de 1981, páginas 27 a 32.
179. "Aspectos del control parlamentario sobre la administración pública nacional en Venezuela", en *Revista de Administración Pública* Nº 92, Madrid, mayo-agosto 1980, páginas 425 a 440. Publicado como "Aspectos del control político sobre la Administración Pública", en *Revista de Control Fiscal*, Nº 101, Caracas abril-junio 1981, páginas 107 a 130.
180. "Introducción al Régimen Jurídico de las Nacionalizaciones en Venezuela", en Instituto de Derecho Público, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. III 1972-1979, Tomo 1, Caracas 1981, páginas 23 a 44.
181. "Aspectos Organizativos de la Industria Petrolera Nacionalizada en Venezuela", en Instituto de Derecho Público, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. III, 1972-1979, Tomo 1, Caracas 1981, páginas 407 a 491. Publicado con el mismo título en la obra colectiva editada por la UNAM México, en Marcos Kaplan (Coordinador), *Petróleo y Desarrollo en México y Venezuela*, UNAM, México 1981, páginas 333 a 432.
182. "Consideraciones sobre los reparos formulados por la Contraloría a las empresas concesionarias de hidrocarburos respecto del ejercicio fiscal 1970", en Instituto de Derecho Público, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. III, 1972-1979, Tomo 2, Caracas 1981, páginas 674 a 685.
183. "Comentarios sobre la noción del servicio público como actividad prestacional del Estado y sus consecuencias", en *Revista de Derecho Público* Nº 6, Caracas abril-junio 1981, páginas 65 a 71.

184. "Comentarios sobre el Impuesto Municipal de Patente de Industria y Comercio", en *Revista de Derecho Público* Nº 6, Caracas abril-junio 1981, páginas 199 a 208.
185. "La Autonomía de los Estados y la Inversión Coordinada del Situado Constitucional", en *Revista de Control Fiscal*, Nº 102, julio-septiembre 1981, páginas 39 a 46.
186. "La Reforma Institucional del Estado Zulia", en *Revista Metas*, Nº 2, Maracaibo septiembre 1981, páginas 38 a 46.
187. "Sistemática General de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", en Editorial Jurídica Venezolana, *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Colección Textos Legislativos Nº 1, Caracas 1981, páginas 95 a 115.
188. "El principio de la legalidad en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", en *Revista del Consejo de la Judicatura*, Nº 22 julio-septiembre 1981, páginas 5 a 14.
189. "Régimen Jurídico del traslado de Industrias", en *Revista de Derecho Público* Nº 7, julio-septiembre 1981 páginas 5 a 32.
190. "Comentarios a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", en *Revista de Derecho Público* Nº 7, julio-septiembre 1981, páginas 115 a 117.
191. "Comentarios sobre el sistema de sanciones administrativas en la Ley de Protección al Consumidor", en *Revista de Derecho Público* Nº 7, julio-septiembre 1981, páginas 118 a 122.
192. "Evolución jurisprudencial del derecho a la defensa en el procedimiento administrativo" (en colaboración con Mary Ramos Fernández), en *Revista de Derecho Público*, Nº 7, julio-septiembre 1981, páginas 197 a 203.
193. "La Formation des Fonctionnaires en Amerique Latine", en *Revue Française d'Administration Publique*, Nº 19, París, juillet-septembre 1981, páginas 69 a 74.
194. "El sistema político venezolano y sus problemas actuales", en *Revista de Estudios Políticos* Nº 0, Caracas 1981 EJV, páginas 41 a 53.
195. "El Manifiesto de Porlamar y la Reforma del Estado", en *Revista de Estudios Políticos*, Nº 0, Caracas 1981, páginas 64 a 67.
196. "Los problemas institucionales de la Capital", en *Revista Resumen* Nº 426, Caracas 3-1-82, páginas 33 a 42.
197. "El sentido del silencio administrativo negativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", en *Revista de Derecho Público*, Nº 8, Caracas 1981, páginas 27 a 34.

#### IV. ESTUDIOS DIRIGIDOS

198. Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos e Instituto de Derecho Público, *Bases para un Estudio sobre el Régimen Legal de las Aguas en Venezuela. Primera Parte: Evolución Histórica*, COPLANARH, Instituto de Derecho Público. (Publicación Nº 11) septiembre 1969, 166 páginas; *Segunda Parte: Antecedentes Legislativos*, COPLANARH, Instituto de Derecho Público (Publicación Nº 13) diciembre 1969, 747 páginas; *Tercera Parte: Ordenación Sistemática de la Legislación vigente. Volumen I*, COPLANARH, Instituto de Derecho Público (Publicación Nº 23) octubre 1970, 366 páginas; *Cuarta Parte: Doctrina Administrativa*

y Jurisprudencia. COPLANARH. Instituto de Derecho Público (publicación N° 24) octubre 1970, 178 páginas; *Quinta Parte*: La aplicación del Régimen Legal: usos, costumbres, prácticas administrativas. COPLANARH. Instituto de Derecho Público 1975 (publicación N° 25), 114 páginas; *Sexta Parte*: Bibliografía sobre Aspectos Jurídicos. COPLANARH. Instituto de Derecho Público (publicación N° 26) noviembre 1970. 180 páginas.

199. Comisión de Administración Pública, *Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela. Primera Parte*: Introducción. La Reforma Administrativa para el desarrollo, Comisión de Administración Pública. Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 4, Caracas 1971, 37 páginas; *Segunda Parte*: La Reforma Estructural. Vol. I (Objetivos. La Reforma Macraestructural. La Reforma de los Organismos de la Presidencia de la República). Comisión de Administración Pública. Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 5, Caracas 1971, 62 páginas; *Segunda Parte*: La Reforma Estructural Vol. II (La Reforma de los Ministerios), Comisión de Administración Pública, Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 6, Caracas 1971, 55 páginas; *Segunda Parte*: La Reforma Estructural. Vol. III (La Reforma de la Administración Descentralizada), Comisión de Administración Pública, Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 7, Caracas 1971, 39 páginas; *Segunda Parte*: La Reforma Estructural, Vol. IV (La Reforma de la Administración Regional), Comisión de Administración Pública, Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 8, Caracas 1971, 62 páginas.
200. Organización de Estados Americanos. Primer Seminario sobre Presupuesto, *La Reforma del Sistema de Planificación en Venezuela*, Caracas octubre 1971, 51 páginas.
201. Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, 2 vols. Caracas 1972, 645 y 621 páginas, respectivamente.
202. "Los Servicios Públicos de Indole Municipal", en *Estudio de Caracas*, U.C.V., Vol. VIII, *Gobierno y Política*, Tomo I, Caracas 1972, páginas 203 a 367.
203. *Estudio Jurídico-Administrativo del Régimen del Estado Yaracuy*, 6 vols., OTEPI-Gobernación del Estado Yaracuy, Caracas 1979.
204. *El Régimen Jurídico de las Nacionalizaciones en Venezuela*, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Tomo III, 2 vols., Caracas 1981, 1.251 páginas.

Marzo 1982.

## INDICE

Nota Explicativa .....	5
<b>LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA .....</b>	<b>7</b>
1. Introducción .....	7
2. Las características de la jurisdicción contencioso-administrativa ..	11
3. La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa ....	14
A. Delimitación de la competencia .....	14
B. Los poderes del Juez .....	16
C. Las excepciones a la competencia .....	20
D. Los problemas de la competencia .....	22
4. El procedimiento contencioso-administrativo .....	22
A. Características generales .....	23
a. Carácter contencioso .....	23
b. Elementos inquisitivos .....	25
c. Carácter no suspensivo .....	26
B. Los requisitos procesales y la admisibilidad .....	28
a. La legitimación .....	28
b. El agotamiento de la vía administrativa .....	31
c. El lapso para interponer el recurso .....	32
d. Otros requisitos procesales .....	34
C. El auto de admisibilidad .....	34
D. Aspectos particulares .....	35
a. El recurso contencioso de anulación .....	35
b. El recurso contencioso de plena jurisdicción .....	38
5. Los recursos contencioso-administrativos .....	41
A. Distinción con los recursos administrativos .....	41
B. Distinción entre los recursos contencioso-administrativos ...	43

6.	El recurso contencioso-administrativo de anulación .....	46
	A. Características generales .....	46
	B. Diferencia con otros medios judiciales de impugnación ....	47
	C. Objeto del recurso: el acto administrativo .....	50
	a. Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos de efectos particulares .....	50
	a'. Que el acto administrativo sea definitivo .....	50
	b'. Que el acto administrativo cause estado .....	52
	c'. Que el acto administrativo no sea firme .....	52
	b. El caso del silencio administrativo .....	53
	D. Los motivos del recurso .....	55
	a. Vicios de inconstitucionalidad .....	56
	a'. Violación directa de la Constitución .....	56
	b'. La incompetencia de orden constitucional .....	56
	a". La usurpación de autoridad .....	56
	b". La usurpación de funciones .....	57
	b. Vicios de ilegalidad .....	57
	a'. La violación de la Ley u otra norma de derecho administrativo .....	57
	b'. Los vicios que afectan los requisitos de fondo de los actos .....	58
	a". La incompetencia .....	58
	b". La ausencia de base legal .....	59
	c". El vicio en el objeto .....	59
	d". La desviación de poder .....	59
	e". El abuso o exceso de poder .....	60
	a"". Vicios en la comprobación de los hechos ...	60
	b"". Vicios en la calificación y apreciación de los hechos .....	61
	a"". Las violaciones al principio de la racionalidad .....	62
	b"". Las violaciones al principio de la justicia .....	63
	c"". Las violaciones al principio de la igualdad .....	63
	d"". La violación del principio de la proporcionalidad .....	64
	c'. Vicios que afectan los requisitos de forma de los actos administrativos .....	64

a". Los requisitos adjetivos .....	64
b". Los requisitos formales .....	65
d'. Vicios que afectan los efectos de los actos administrativos .....	66
a". En relación a los efectos temporales de los actos administrativos .....	66
b". En relación a la cosa juzgada administrativa ....	67
c". En relación a la ejecución de los actos administrativos .....	68
E. Decisión del recurso .....	68
7. El recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción .....	71
Apéndice .....	75

ESTE LIBRO SE TERMINO DE  
IMPRIMIR EL DIA 6 DE JULIO  
DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA  
Y TRES EN LAS PRENSAS  
VENEZOLANAS DE EDITORIAL  
ARTE, EN LA CIUDAD DE  
CARACAS