LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

ESTUDIOS POR:

ALLAN R. BREWER-CARÍAS
VICTOR R. HERNÁNDEZ MENDIBLE

COLECCIÓN
TEXTOS
LEGISLATIVOS Nº 47
1ª EDICIÓN

editorial jurídica venezolana

CARACAS 2010

COLECCIÓN TEXTOS LEGISLATIVOS

Títulos publicados

1. *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó, Gustavo Urdaneta Troconis, y José Ignacio Hernández 15ta Ed., 2da Reimpresión, Caracas 2010, 293 pp.
2. *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público,* con Estudios de Alberto Arteaga S., Allan R. Brewer-Carías, Humberto Njaim y Manuel Rachadell, 3ra Ed., Caracas 1989, 256 pp.
3. *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio,* con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, 3ra Ed. Caracas 1991,144 pp.
4. *La Constitución y sus Enmiendas,* con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, 3ra Ed. actualizada, Caracas 1991, 218 pp.
5. *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales,* con Estudios de Allan R. Brewer-Carías y Carlos M. Ayala Corao, 5ta Ed., Caracas 1996, 217 pp., 6ta Ed., Caracas 2007, 241 pp.
6. *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística,* con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Cecilia Sosa Gómez, Carlos M. Ayala Corao y Humberto Romero-Muci, 3ra Ed., Caracas 1989, 280 pp.
7. *Ley Orgánica del Régimen Municipal,* con introducción general de Allan R. Brewer-Carías, Caracas 1988, 256 pp.
8. *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia,* con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, y Josefina Calcaño de Temeltas, 3 ra Ed. Actualizada, Caracas 1994, 359 pp.
9. *Ley de Mercado de Capitales,* con Estudio de Hugo Nemirovsky, Caracas 1989, 690 pp.
10. *Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó y Carlos M. Ayala Corao, 2da Ed. ampliada, Caracas 1994, 379 pp.
11. *Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación,* con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Carlos Ayala Corao, Jorge Sánchez Mellen, Gustavo José Linares Benzo y Humberto Romero-Muci, 3ra Ed. actualizada, Caracas 1995, 445 pp.
12. *Código de Derechos Humanos,* Compilación y Estudio preliminar de Pedro Nikken, 1ra Ed., Caracas 1991, 632 pp., 2da Ed., Caracas 2006, 646 pp, 2da Ed., 1ra reimpresión, Caracas 2008, 646 pp.
13. *Ley Orgánica del Sufragio,* con Estudio de Allan R. Brewer-Carías, Caracas 1993, 241 pp.
14. *Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia,* con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Gustavo Linares Benzo, Luis A. Ortiz Álvarez y Faustino Flamarique Riera, Caracas 1996, 250 pp.
15. *Ley Orgánica de la Justicia de Paz,* Victorino, Márquez F., Julio C. Fernández T., Marcos R. Carrillo P., Eva Josko de Güeron, Julio Andrés, Borges, Carlos E., Ponce S. María Elena, Sandia de Segnini, 1ra Ed., Caracas 1996, 329 pp.
16. *Legislación sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos,* Ricardo Antequera P. y Gileni, Gómez Muci, 1ra Ed., Caracas 1998, 464 pp.
17. *Comentarios analíticos al Código Orgánico Tributario,* José Andrés, Octavio, 1ra Edición, Caracas 1998, 413 pp.
18. *Legislación sobre propiedad industrial,* Gileni Gómez Muci y Ricardo Antequera Parilli, Caracas 1999, 346 pp.
19. *Código Penal de Venezuela,* Belén Pérez Chiriboga, Caracas 2000, 936 pp.
20. *La Constitución de 1999,* Allan R. Brewer-Carías, 1ra Edición, Caracas 2000, 429 pp., 2da Ed., Caracas 2000, 505 pp., 3ra. Ed., (reimpresión), Caracas 2001, 505 pp., 4ta. Ed., Caracas 2004, 1190 pp.
21. *Régimen Legal de las Concesiones Públicas aspectos Jurídicos, Financieros y Técnicos,* Alfredo Romero Mendoza (coordinador), Jesús Caballero Ortiz, Manuel Rachadell, Víctor R. Hernández-Mendible, Chris Brown, Christian C.D. Petersen, Andrés Germán Otero L., José Gómez Oriol, Antonio Vives Llabres y Prólogo de Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2000, 241 pp.
22. *El Régimen Legal de las ofertas públicas de adquisición de acciones y de tomas de control de empresas,* Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2000, 150 pp.
23. *Leyes sobre los servicios públicos domiciliarios agua, electricidad, gas,* María Elena Sandia de Segnini, José Araujo-Juárez, Oscar A. Rodríguez Pacanins y Jorge A. Neher, Caracas 2001, 266 pp.

24. *Ley Orgánica de la Administración Pública,* por Allan R. Brewer-Carías, Rafael Chavero Gazdik y Jesús María Alvarado Andrade, 4ta Edición, Caracas 2009, 329 pp.
25. *Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento,* María Elena Sandia de Segnini, Caracas 2002, 129 pp.
26. *Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social,* Allan R. Brewer-Carías, Gustavo Linares Benzo, Dolores Aguerrevere Valero y Caterina Balasso Tejera, Caracas, 2002, 201 pp.
27. *Ley del Estatuto de la Función Pública,* Gustavo Briceño Vivas y Joaquín Bracho Dos Santos, 1ra Ed., 3ra Reimpresión, Caracas 2006, 139 pp. 4ta Reimpresión, Caracas 2008, 139 pp.
28. *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia,* Allan R. Brewer-Carías, 3ra Ed. corregida y aumentada, 4ta Reimpresión, Caracas 2008, 375 pp.
29. *Estudio del Código Orgánico Procesal Penal reformado el 14-11-2001,* Belén Pérez Chiriboga, Caracas 2004, 844 pp.
30. *Leyes Orgánicas del Poder Ciudadano*, Allan R. Brewer-Carías, Roxana Orihuela, María Alejandra Correa, Gustavo Briceño Vivas y José Ignacio Hernández, 1ra Edición, 1ra Reimpresión, Caracas 2006, 401 pp.
31. *Régimen Legal de Nacionalidad, Ciudadanía y Extranjería*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2005, 136 pp.
32. *Ley sobre Medidas de Salvaguardia,* Duilio David Matheus Rodríguez, Caracas 2005, 174 pp.
33. *Ley de Protección al Consumidor y al Usuario*, José Ignacio Hernández, David Quiroz Rendón, Faustino Flamerique y Rafael de Lemos Matheus, Caracas 2005, 229 pp.
34. *Ley Orgánica del Poder Público Municipal,* Allan R. Brewer-Carías, Fortunato González Cruz, José Ignacio Hernández, Luis Fraga Pittaluga, Manuel Rachadell, Adriana Vigilanza, Daniela Urosa Maggi, Belén Pérez Chiriboga, 3ra Edición corregida y aumentada, Caracas 2007, 793 pp.
35. *Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (Ley Resorte)*, Asdrúbal Aguiar, José Ignacio Hernández, Margarita Escudero, Ana Cristina Núñez Machado, Juan Manuel Raffalli A., Carlos Urdaneta Sandoval, Allan R. Brewer-Carías, Juan Cristóbal Carmona Borjas, Caracas 2005, 304 pp.
36. *Manual Jurídico sobre Comunicación Social*, Belén Pérez Chiriboga, Caracas 2006, 384 pp.
37. *Ley contra los Ilícitos Cambiarios,* José Ignacio Hernández G., Andrés Troconis, Gustavo Muci Facchín, Vicente Villavicencio, 1ª Edición, Caracas 2006, 184 pp.
38. *Régimen Jurídico de Seguridad Social (Estudio constitucional y legal del Derecho a la Seguridad Social y del Sistema de Seguridad Social)*, Freddy Alberto Mora Bastidas, Caracas 2007, 576 pp.
39. *Manual Didáctico sobre el Análisis e Interpretación de los Estados Financieros,* José Félix Ruíz Montero, Caracas, 2007, 285 pp.
40. *Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (Reglamento Parcial),* Juan Carlos Pró Rísquez, Gabriel Calleja Angulo y José Ignacio Hernández, Caracas 2007, 264 pp.
41. *Ley de Aguas,* Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2007, pp. 139.
42. *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralizado, policial y militarista,* Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2007, 160 pp.
43. *La Reforma Constitucional de 2007. Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2007, 225 pp.
44. *Ley de Contrataciones Públicas,* Allan R. Brewer-Carías, Carlos García Soto, Gustavo Linares Benzo, Víctor Hernández Mendible, José Ignacio Hernández G., Luis Alfonso Herrera Orellana, Miguel Mónaco, Manuel Rojas Pérez y Mauricio Subero Mujica, Caracas 2008, pp. 295; Segunda Edición, actualizada y aumentada, Allan R. Brewer-Carías, Víctor Hernández Mendible, Miguel Mónaco, Aurilivi Linares Martínez, José Ignacio Hernández G., Carlos García Soto, Mauricio Subero Mujica, Alejandro Canónigo Sarabia, Gustavo Linares Benzo, Manuel Rojas Pérez, Luis Alfonso Herrera Orellana, y Víctor Raúl Díaz Chirino, Caracas 2009, 466 pp.
45. *Leyes sobre Distrito Capital y del Área Metropolitana de Caracas*, Allan R. Brewer-Carías, Manuel Rachadell, Nelson Socorro, Enrique Sánchez Falcón, Tulio Álvarez y Juan Carmona, Caracas 2009, 210 pp.
46. *Ley Orgánica de los Consejos Comunales,* Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2010, 100 pp.
47. *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa,* Allan R. Brewer-Carías, Víctor Hernández Mendible, Caracas 2010, 330 pp.

LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

(*Gaceta Oficial* Nº 39.451 de 22-06-2010)

Estudios por:
ALLAN R. BREWER-CARÍAS
VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE

COLECCIÓN TEXTOS
LEGISLATIVOS
Nº 47

Editorial Jurídica Venezolana
Caracas/2010

© Allan R. Brewer-Carías
Email: allan@brewercarias.com
http://www.allanbrewercarias.com

Hecho el depósito de Ley
Depósito Legal: lf54020103401349
ISBN: 978-980-365-144-2

Editorial Jurídica Venezolana
Avda. Francisco Solano López, Torre Oasis, P.B., Local 4, Sabana Grande,
Apartado 17.598 – Caracas, 1015, Venezuela
Teléfono 762.25.53, 762.38.42. Fax. 763.5239
Email fejv@cantv.net
http://www.editorialjuridicavenezolana.com.ve

Diagramación, composición y montaje
por: Francis Gil, en letra
Book Antiqua 10, Interlineado 12, Mancha 21 x 12.5

Primera Edición 2010

La Edición consta de 2.000 ejemplares

I

INTRODUCCIÓN GENERAL AL RÉGIMEN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

por: Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela
Simón Bolívar Professor, University of Cambridge (1995-1996)
Professeur Associé, Université de Paris II (1989-1999)
Adjunct Professor of Law, Columbia University, New York (2006-2007)
www.allanbrewercarias.com

INTRODUCCIÓN

La Asamblea Nacional sancionó el 15 de diciembre de 2009 la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, la cual fue promulgada en fecha 16 de junio de 2010[1] (en lo adelante **LOJCA 2010**). Esta Ley había sido, sin duda, una de las leyes más esperadas de las últimas décadas, y cuyo objeto es "regular la organización, funcionamiento y competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, salvo lo previsto en leyes especiales" (art. 1).

Con dicha LOJCA 2010 se esperaba que definitivamente se llenara el vacío legislativo que siempre había existido en la materia, desde cuando se constitucionalizó la Jurisdicción Contencioso Administrativa en la Constitución de 1961. Ese vacío solo se había comenzado a llenar en forma

---

1 La Ley Orgánica fue originalmente publicada en *Gaceta Oficial* Nº 39.447 de 16 de junio de 2010, y fue reimpresa por error material en *Gaceta Oficial* Nº 39.451 de 22 de junio de 2010. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declaró la "constitucionalidad del carácter orgánico" de la Ley, en sentencia Nº 290 de 23 de abril de 2010. Véase en http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/290-23410-2010-10-0008.html La Ley Orgánica entró en vigencia a partir de su publicación, disponiéndose, sin embargo, en la Disposición Final, Única, una *vacatio legis* sólo en lo "relativo a la Estructura Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa," la cual entra en vigencia a los 180 días de su publicación, es decir, el día 16 de diciembre de 2010. **Véase el texto de la Ley Orgánica en las páginas 279 ss. de este libro**. Debe observarse, en todo caso, que en una incomprensible Disposición Transitoria Segunda, la Ley Orgánica autorizó al Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Plena, para que mediante resolución dictada a solicitud de la Sala Político Administrativa, pueda "diferir la aplicación de la presente Ley, en las circunscripciones judiciales donde no existan las condiciones indispensables para su puesta en práctica." No es concebible, realmente, que pueda siquiera pensarse que en un Estado de derecho pueda eliminarse el control judicial de la Administración en determinadas circunscripciones judiciales. Ello sería inconstitucional por violación del derecho a la tutela judicial efectiva frente a la Administración.

transitoria, con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de 1976[2] que estuvo vigente hasta 2004, cuando sus normas fueron sustituidas por las de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004[3] (LOTSJ 2004), en la cual también se reguló, hasta 2010, parcialmente, el régimen del proceso contencioso administrativo en relación con la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo. Se esperaba, por tanto, que con la nueva Ley del Contencioso quedaran superadas las tradicionales deficiencias en la materia. Pero, grave desilusión !!, pues en realidad, con el nombre de "Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa," la Asamblea Nacional ha desperdiciado una oportunidad única y ha sancionado una normativa insuficiente y deficiente, a pesar de los proyectos que se habían elaborado en el país, y que de haberse seguido habrían dado otro resultado.

Diversos proyectos, en efecto, precedieron la Ley sancionada, siendo el más remoto el muy deficiente que fue discutido en la Asamblea en 2004,[4] y que luego de haber sido aprobado en primera discusión, fue abandonado. Luego de tres años y ya en un nuevo período constitucional de la Asamblea Nacional, en 2007 circuló un "Informe" para la segunda discusión del proyecto de Ley, elaborado por la Comisión Permanente de Política Interior, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales de la Asamblea Nacional, producto de la "Iniciativa Legislativa del Tribunal

---

2 Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1.893, Extraordinaria del 30-07-1976. Véase los comentarios a dicha Ley Orgánica en Allan R. Brewer-Carías y Josefina Calcaño de Temeltas, *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1989.

3 Véase en *Gaceta Oficial* Nº 37.942 de 20-05-2004. Véase los comentarios a dicha Ley Orgánica en Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2004. Véase en general los estudios de Antonio Canova González, Alejandra Figueiras, Andrés E. Troconis Torres, Miguel Ángel Torrealba Sánchez, José Ignacio Hernández G., Daniela Urosa Maggi, Jorge C. Kiriakidis L., Luis Fraga Pittaluga, Betty Andrade Rodríguez, en el libro *El Contencioso Administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Funeda, Caracas, 2009. La Ley Orgánica de 2004 fue derogada por la Ley del Tribunal Supremo de Justicia sancionada por la Asamblea Nacional el 6 de mayo de 2010, en la cual se eliminó toda la normativa que se refería al contencioso administrativo.

4 En este texto, lamentablemente, no se aprovecharon, como hubiera sido deseable, los aportes de los proyectos de "Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa" que se habían elaborado con antelación, y entre ellos, el redactado por Víctor Hernández Mendible en 2000. Véase su texto con Nota introductoria el mismo Hernández-Mendible, "La jurisdicción contencioso administrativa,"en *Revista de Derecho* Nº 2, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2000, pp. 283-340).

Supremo de Justicia, elaborado por la Comisión de Justicia y Cultos de la Comisión permanente de Política Interior, en conjunto con la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo y la Comisión Ordinaria de Legislación de la Asamblea Nacional,"[5] en el cual, sin duda, se mejoraba notablemente el texto que había sido aprobado en la primera discusión de 2004. En este Informe de 2007, en efecto, se incorporaron todos los principios y regulaciones que podían sustentar un régimen contemporáneo sobre esta Jurisdicción, apoyándose sin duda, en el proyecto que había elaborado en 2000 el profesor Víctor Hernández Mendible. Ojala dicho proyecto de 2000 y el Informe de 2007 hubiera sido el sancionado por la Asamblea Nacional, pues hubiera significado el avance legislativo trascendente que se requería en la materia. Pero lamentablemente no fue así, resultando entonces un texto legislativo que en realidad constituye un notable retroceso respecto de lo que incluso transitoriamente se había logrado en los años precedentes, como se plasmó en el Informe presentado por la misma Comisión de la Asamblea Nacional al someterse el proyecto a la segunda discusión en diciembre de 2009, el cual contiene una "Exposición de Motivos" del contenido, que demuestra la completa desadaptación del proyecto con el ordenamiento jurídico venezolano.[6]

La LOJCA 2010, en verdad, sólo varió respecto de este último Informe y su proyecto, en cuanto al título adoptado. Se pretendía que fuera una Ley sobre una "Jurisdicción Administrativa" que nunca ha existido, en vez de sobre una "Jurisdicción Contencioso Administrativa," como fue que en definitiva quedó, superándose lo que sólo la ignorancia podía pretender, precisamente en contra del propio ordenamiento constitucional. En efecto, la incomprensible propuesta de denominar a la Jurisdicción Contencioso Administrativa como "Jurisdicción Administrativa," se hizo argumentando que el hecho de que se hubiese mantenido en la Constitución de 1999:

> "la misma expresión 'jurisdicción contencioso administrativa' de la Constitución de 1961, constituye un atavismo no aceptable en la cultura jurídica relacionada con la jurisdicción, ya que en Venezuela nunca existió un verdadero 'contencioso administrativo' al estilo francés ni de las naciones europeas, por

---

5 Véase el texto de este *Informe* de 2007 y el proyecto de articulado en el Apéndice de este libro, pp. 223 ss.

6 Véase el texto del "Informe del Proyecto de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Administrativa" presentado junto con una *Exposición de Motivos* por oficio Nº 1124/09 de 7 de diciembre de 2009 al Secretario de la Asamblea Nacional, en el Apéndice de este libro, pp. 267 ss.

lo que resulta dicho agregado un elemento importado de otras latitudes sin expresión en nuestra realidad."

Con esta afirmación los redactores de esa "Exposición de Motivos" trataron de justificar la denominación del Proyecto como:

"Ley Orgánica de la Jurisdicción Administrativa, eliminándose al nombre el adjetivo 'contencioso' por inapropiado, pues todo lo jurisdiccional presupone, en principio, un proceso litigioso con un contradictorio claramente definido."

Afortunadamente, como se dijo, en la segunda discusión del Proyecto de Ley se abandonó esa disparatada propuesta la cual, sin duda, ignoraba lo que precisamente en Francia había significado la expresión "jurisdicción administrativa," inicialmente integrada en la Administración antes de que se consolidara como "contencioso administrativo" fuera del Ejecutivo, pero siempre diferenciada y separada de la "jurisdicción judicial."

La LOJCA 2010 sancionada, si nos basamos en el sólo nombre adoptado, podría considerarse como novedosa, pues permite pensar que se trata de un cuerpo normativo integral regulador de la Jurisdicción. Sin embargo, después de su estudio, la conclusión resulta otra: el texto legal, lamentablemente no llega a ser nada nuevo en cuanto a los temas que desordenadamente trata, estando establecidos todos los aspectos que regula, incluso en muchos casos con mayor precisión, en normas legislativas transitorias y dispersas que habían venido progresivamente siendo desarrolladas y moldeadas por la jurisprudencia y la doctrina patrias.

No es correcto decir, por tanto, como se indica erradamente en la "Exposición de Motivos" del Proyecto de Ley, que el contencioso administrativo en Venezuela supuestamente no se habría configurado "conforme a la idiosincrasia del país, sino que -cito- fue el producto de la adaptación a nuestro medio de instituciones foráneas y la imitación de modelos que se fueron estructurando a través de la labor jurisprudencial y la doctrina, pero ajenas a nuestras propias realidades."[7]

La verdad es que sólo la ignorancia del redactor de dicha Exposición de Motivos puede justificar esa afirmación, y basta para darse cuenta de ello la abundante bibliografía existente en el país, de libros y trabajos editados en los últimos sesenta años,[8] así como la también abundantísima

7 *Idem*, en el Apéndice de este libro, pp. 267 ss

8 Véase Luis Torrealba Narváez, "Consideraciones acerca de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, su Procedimiento y Algunas Relaciones de éste

jurisprudencia del más alto tribunal de la República producto de decisiones judiciales también dictadas durante los últimos sesenta años.[9] La lectura de toda esa obra confirma, frente a esa afirmación sin fundamento, que al contrario, la construcción del contencioso administrativo ha sido obra de nuestros tribunales, y del foro y de la academia venezolanas, des-

---

con el de la Jurisdicción Judicial Civil", en *Anales de la Facultad de Derecho,* Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1951; Hildegard Rondón de Sansó, *El Sistema Contencioso-Administrativo de la Carrera Administrativa. Instituciones, Procedimiento y Jurisprudencia,* Ediciones Magón, Caracas, 1974. Allan R. Brewer-Carías, *Estado de Derecho y Control Judicial,* Madrid, 1985, pp. 281 ss; José Araujo Juárez, *Derecho Procesal Administrativo,* Vadell Hermanos editores, Caracas, 1996; Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales,* Tomo VII: *Justicia Contencioso Administrativa,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal, 1997; Antonio Canova González, *Reflexiones para la reforma del sistema contencioso administrativo venezolano,* Editorial Sherwood, Caracas, 1998; Carlos L. Carrillo Artiles, *El recurso jurisdiccional contra las abstenciones u omisiones de los funcionarios públicos,* Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1996; Víctor Hernández-Mendible, *Tutela judicial cautelar en el contencioso administrativo*, Vadell Hermanos editores, Caracas, 1998; Daniela Urosa Maggi, *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el derecho español y venezolano*, Funeda, Caracas, 2003; M. A. Torrealba Sánchez, *Manual de Contencioso Administrativo (Parte General)*, Caracas, 2006. Véase además, las siguientes obras colectivas: *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela,* Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979; *Contencioso Administrativo en Venezuela,* Editorial Jurídica Venezolana, tercera edición, Caracas, 1993; *Derecho Procesal Administrativo,* Vadell Hermanos editores, Caracas, 1997; *8ª Jornadas "J.M. Domínguez Escovar" (Enero 1983), Tendencias de la jurisprudencia venezolana en materia contencioso-administrativa,* Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, U.C.V., Corte Suprema de Justicia; Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Tip. Pregón, Caracas, 1983; *Contencioso Administrativo, I Jornadas de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías,* Funeda, Caracas, 1995; *XVIII Jornadas "J.M. Domínguez Escovar, Avances jurisprudenciales del contencioso- administrativo en Venezuela,* 2 Tomos, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Diario de Tribunales Editores, S.R.L. Barquisimeto, 1993.

9 En cuanto a la jurisprudencia, véase en 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; Allan R. Brewer-Carías y Luís Ortiz Álvarez, *Las grandes decisiones de la jurisprudencia Contencioso-Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996; Luís Ortiz-Álvarez, *Jurisprudencia de medidas cautelares en el contencioso-administrativo (1980-1994),* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995. La jurisprudencia del Alto Tribunal y de las Cortes de lo Contencioso Administrativo a partir de 1980 ha sido publicada regularmente, ordenada sistemáticamente, en la *Revista de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana.

arrollada con base en nuestras normas constitucionales y legales que se fueron incorporando en el ordenamiento jurídico, por supuesto, con la ilustración de la mejor doctrina del derecho administrativo contemporáneo universal.

Al contrario de la simplista afirmación de la "Exposición de Motivos" de 2009, la jurisdicción contencioso administrativa, con raíces en las Constituciones que precedieron a la de 1961, encontró su constitucionalización en la extraordinaria norma del artículo 206 de la Constitución de 1961, el cual se recogió con muy pocas variaciones en el artículo 259 de la Constitución de 1999. Lo que estaba pendiente era el desarrollo legislativo de esas disposiciones que es lo que se ha pretendido hacer con la nueva LOJCA 2010.

No es cierto, por tanto, a la luz de esa norma constitucional, como también se afirmó erradamente en la mencionada "Exposición de Motivos" de la Ley Orgánica, que el proceso contencioso administrativo supuestamente haya sido en Venezuela –cito- "un ámbito de tutela exclusivamente de las garantías judiciales de los administrados individualmente considerados," y que ahora, supuestamente, haya pasado a ser uno donde se hace "prevalecer los intereses públicos." La verdad es que el contencioso administrativo siempre se ha concebido como una garantía de control judicial del sometimiento de la Administración a la legalidad, independientemente si el accionante busca proteger un interés individual legítimo o un interés colectivo lesionado por la actuación administrativa que se estime contraria a derecho.

Todo ello deriva, precisamente, de lo previsto en la mencionada norma constitucional del artículo 259, por lo que también es errado afirmar, como se hace en la indicada "Exposición de Motivos" de la Ley, que la Constitución de 1999 –cito- haya "dado un salto cualitativo en la perspectiva de la justicia administrativa que viene a superar la ficticia contradicción entre los intereses públicos y los particulares." Esa afirmación es errada porque, por una parte, no es nada ficticia la contradicción que pueda haber entre esos dos intereses cuando de legalidad se trata, pues por más interés público que pueda haber en la realización de una actuación pública, si al ejecutarla, la Administración viola la ley afectando intereses de particulares, la contradicción se produce, pero no para hacer prevalecer el interés particular, sino para hacer prevalecer la legalidad.

En todo caso, no está demás recordarle a los legisladores aficionados, y quizás a alguno de sus asesores, quienes juntos se empeñan en tratar de olvidar o borrar la historia, que en Venezuela, como en la gran mayoría de

los países latinoamericanos, el derecho administrativo no se construyó con base en los criterios de distinción entre una "jurisdicción judicial" y una supuesta "jurisdicción administrativa," sino que su configuración paulatina lo que dio origen fue a una competencia especializada de determinados tribunales para conocer de litigios en los cuales interviene la Administración, pero siempre integrados en el Poder Judicial.[10]

Constitucionalmente, fue a partir de la Constitución de 1925 cuando comenzó propiamente en Venezuela la construcción de un sistema contencioso-administrativo separado del control jurisdiccional en materia de inconstitucionalidad (Jurisdicción Constitucional), al establecerse en el artículo 120 de dicha Constitución, por primera vez, la posibilidad de que la entonces Corte Federal y de Casación declarase "la nulidad de los Decretos o Reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes cuando alteren su espíritu, razón o propósito de ellas", es decir, la posibilidad de un recurso contencioso-administrativo de anulación pero sólo contra actos administrativos generales o individuales dictados por el Presidente de la República. Esta atribución de la Corte Federal y de Casación fue ampliada respecto a todos los actos administrativos a partir de la Constitución de 1931 (Art. 120,12.), cuando estuvieren viciados de ilegalidad o abuso de poder. Con la Constitución de 1961 la atribución de la antigua Corte Suprema de Justicia en materia contencioso administrativa de anulación fue ampliada, para evitar equívocos, para declarar la nulidad de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho e incluso por desviación de poder (Arts. 215,7 y 206), texto que fue el que se recogió en la Constitución de 1999 (Art. 259).

En materia contencioso-administrativa de las demandas contra los entes públicos, fueron la Constitución de 1830 (art. 145) y la Constitución de 1958 (art. 113,5) las que asignaron a la Corte Suprema competencia para "conocer de las controversias que resulten de los contratos o negociaciones que celebre el Poder Ejecutivo por sí solo o por medio de agentes"; la cual fue ampliada en la Constitución de 1864 cuando se atribuyó a la Alta Corte Federal competencia para "conocer de los juicios civiles cuando sea demandada la Nación" (art. 89,6), dejándole también la atribución para "conocer de las controversias que resultaren de los contratos o negociaciones que celebrare el Presidente de la Unión" (art. 89,10). En la Cons-

---

10 Véase M. Pérez Guevara, "Prólogo", en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 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.

titución de 1925, y a partir de ella, esta competencia se configuró definitivamente al atribuirse a la entonces Corte Federal y de Casación, facultad para "conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones sobre nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación, cumplimiento y cualesquier otra que se susciten entre la Nación y los contratistas o concesionarios a consecuencia de contratos celebrados por el Ejecutivo Federal" (art. 120,13). Incompresiblemente, la Constitución de 1961 eliminó de su articulado esta tradicional disposición, quedando la norma con la última redacción antes indicada en la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953 (art. 7,28), que estuvo vigente hasta 1976. En la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 (Art. 42,14) y en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004 (Art. 5,25), ahora derogada, dicha competencia quedó reducida respecto de los "contratos administrativos" suscritos por la República, los Estados y Municipios. En otros casos de demandas, sin embargo, de acuerdo a la Constitución, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa conforme a su artículo 259, tienen competencia para "condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración", donde está incluida la responsabilidad contractual.

También en materia contencioso-administrativa de las demandas contra los entes públicos, la Constitución de 1925 atribuyó a la entonces Corte Federal y de Casación competencia para "conocer en juicio contencioso y en los casos que determine la Ley, de las reclamaciones por daños y perjuicios que se propusieren contra la Nación, y de todas las demás acciones por sumas de dinero que se intenten contra ella" (art. 120,15). Esta disposición ciertamente muy amplia, configuró la jurisdicción de la antigua Corte Suprema como un fuero a favor de la República, lo cual se mantuvo exacto en las Constituciones posteriores, y sólo fue en la Constitución de 1947 cuando se le declaró como procedimiento contencioso-administrativo (Arts. 20 y 220,1).

Como, se ha visto, finalmente, en la Constitución de 1999 (siguiendo lo dispuesto en la Constitución de 1961) dio competencia específica a los órganos de la jurisdicción contencioso- administrativa para conocer de las pretensiones de condena al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración (Arts. 140 y 259), lo cual abarca no sólo la responsabilidad contractual sino la extracontractual de la República y de otros entes públicos. En la Constitución de 1999, además, se incluyó dentro de las competencias de la jurisdicción contencioso administrativa, conocer de los reclamos por la prestación de servicios públicos, constituyendo este aspecto la única novedad

regulatoria en la materia del texto constitucional de 1999, comparado con la de la Constitución de 1961.

Se puede decir, por tanto, que en Venezuela, la jurisdicción contencioso administrativa surgió en materia de contencioso de anulación en el texto de la Constitución de 1925, y en materia de demandas contra los entes públicos, en el ámbito contractual, desde el texto de la Constitución de 1830; todo como un fuero judicial especial para la República, siendo la Constitución de 1947 la primera en emplear la expresión "procedimiento contencioso-administrativo" (Art. 220,10 y 220,12). Su desarrollo, sin embargo, en realidad ocurrió a partir de la década de los sesenta.

En efecto, para que una Jurisdicción Contencioso Administrativa pueda funcionar controlando a la Administración Pública, es indispensable no sólo que el Estado esté formalmente configurado como un Estado de Derecho, sino que éste funcione como tal, en un régimen democrático, donde esté garantizada la separación de poderes y en particular la autonomía e independencia de los jueces. Sólo unos jueces constitucionales, o contencioso administrativos autónomos e independientes, son los por ejemplo, pueden declarar la nulidad de los actos del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, y condenar al Estado por responsabilidad contractual o extracontractual. Es por ello, precisamente, que estas Jurisdicciones Constitucional y Contencioso Administrativa hayan tenido su mayor desarrollo a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1961, durante las cuatro décadas de democracia que vivió el país hasta 1999.

Lamentablemente, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 y durante la última década 1999-2009, la situación ha variado radicalmente y el régimen autoritario que se ha apoderado del Estado ha hecho añicos la independencia y autonomía de los jueces, situación en la cual el control efectivo de la constitucionalidad de los actos del Estado y de la legalidad y legitimidad de la actuación de la Administración Pública haya quedado en entredicho.

Ello, al menos, es lo que nos muestra la experiencia del funcionamiento de la Jurisdicciones Constitucional y Contencioso Administrativa en los últimos años,[11] particularmente desde que el Ejecutivo, en 2003, utilizando al Tribunal Supremo de Justicia intervino a la Corte Primera de

11 Véase Antonio Canova González, *La realidad del contencioso administrativo venezolano (Un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Político Administrativa en 2007 y primer semestre de 2008)*, Funeda, Caracas, 2009.

lo Contencioso Administrativo, secuestrando su competencia y destituyendo a sus Magistrados, habiendo quedado clausurada por más de diez meses; y todo por haber "osado," sus jueces, a dictar una simple medida de cautelar de amparo constitucional en contra de autoridades nacionales y municipales en relación con la contratación ilegal de médicos extranjeros por parte de órganos del Estado para un programa de atención médica en los barrios de Caracas.[12]

El efecto demostración de lo que le puede ocurrir a los jueces cuando dictan medidas que afecten intereses políticos del Ejecutivo o de quienes controlan el Poder que derivó de ese caso,[13] fue ciertamente devastador, provocando la trágica situación en la que se encuentra actualmente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la cual los tribunales que la conforman simplemente se han negado a aplicar el derecho administrativo, a controlar a la Administración Pública y a proteger a los ciudadanos frente a la misma; situación que estamos en el deber de seguir denunciando, como lo he venido haciendo desde 1999. Haciendo ahora mías las palabras de mi destacado alumno Antonio Canova González, "Por mi parte, me he negado, y sigo negando, a ver morir en mi país el Derecho

---

12 Véase sobre este caso la referencia en Allan R. Brewer-Carías, "La justicia sometida al poder y la interminable emergencia del poder judicial (1999-2006)", en *Derecho y democracia. Cuadernos Universitarios*, Órgano de Divulgación Académica, Vicerrectorado Académico, Universidad Metropolitana, Año II, Nº 11, Caracas, septiembre 2007, pp. 122-138; "La justicia sometida al poder [La ausencia de independencia y autonomía de los jueces en Venezuela por la interminable emergencia del Poder Judicial (1999-2006)]" en *Cuestiones Internacionales. Anuario Jurídico Villanueva 2007,* Centro Universitario Villanueva, Marcial Pons, Madrid 2007, pp. 25-57. Los Magistrados de la Corte Primera destituidos en violación de sus derechos y garantías, demandaron al Estado por violación de sus garantías judiciales previstas en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado por dichas violaciones en sentencia de fecha 5 de agosto de 2008, (Caso *Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela*). Véase en http://www.corteidh.or.cr/ Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C Nº 182. Frente a ello, sin embargo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia Nº 1.939 de 18 de diciembre de 2008 (Caso *Gustavo Álvarez Arias y otros*), declaró inejecutable dicha decisión de la Corte Interamericana. Véase en http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1939-181208-2008-08-1572.html

13 Véase sobre este caso los comentarios de Claudia Nikken, "El caso "Barrio Adentro": La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia o el avocamiento como medio de amparo de derechos e intereses colectivos y difusos," en *Revista de Derecho Público*, Nº 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, pp. 5 ss.

Administrativo, a sabiendas de que es el instrumento para garantizar la libertad de los ciudadanos, sin revelar de forma contundente lo que ocurre y señalar con firmeza a los culpables."[14] Y estos, sin duda, no son otros los que asaltaron el Poder y el Estado desde 1999, apropiándoselo en beneficio personal y en perjuicio de los ciudadanos, en nombre de una supuesta democracia participativa que no es otra cosa que una excusa para evitar que el pueblo participe efectivamente y para aniquilar la democracia representativa con todos sus elementos y componentes esenciales.

En todo caso, una pieza fundamental de ese instrumento del derecho administrativo para garantizar la libertad y derechos ciudadanos, es sin duda una Ley como esta LOJCA 2010 que regula la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual, a pesar de lo dicho, es necesario estudiar, pues en algún momento en el cual se recupere la institucionalidad del Estado Constitucional, podrá servir para lo que en principio está destinada: para controlar el ejercicio del Poder por parte de la Administración Pública y proteger a los ciudadanos frente sus actuaciones.

I. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

En efecto, la jurisdicción contencioso administrativa, es decir, el conjunto de tribunales establecidos para controlar la legalidad y legitimidad de la actividad de la Administración Pública y de los entes que actúen en ejercicio de la función administrativa, es la consecuencia más acabada en el derecho administrativo, de la concepción del Estado como un Estado de Derecho. Ello implica la necesaria sumisión de todas las actuaciones de los órganos del Estado al ordenamiento jurídico preestablecido, compuesto no sólo por la Constitución y las leyes, sino por el conjunto de reglamentos y normas dictados por las autoridades competentes, es decir, por las fuentes del derecho administrativo. De ello deriva el principio de la legalidad, que en relación con los órganos de la Administración Pública les impone la obligación de actuar con arreglo a lo establecido en la ley y las otras normas jurídicas que regulan su actividad.[15]

Es la idea del Estado de derecho la que implica la indispensable previsión en el ordenamiento del Estado de las garantías de control judicial a

---

14 Véase Antonio Canova González, *La realidad del contencioso administrativo venezolano (Un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Político Administrativa en 2007 y primer semestre de 2008)*, *cit.*, p. 14.

15 Véase 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.

los efectos de que se pueda asegurar la sumisión de los órganos del Estado al Derecho; y ha sido precisamente por ello que se han desarrollado y estructurado Jurisdicciones especiales, como la Jurisdicción Constitucional, la Jurisdicción Contencioso Electoral y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, las cuales se distinguen, básicamente por los actos objeto de control.[16]

En particular, para asegurar la sumisión de los actos y demás actuaciones de la Administración Pública al derecho, es que se han desarrollado los procesos contencioso-administrativos y la misma la Jurisdicción contencioso administrativa ubicada generalmente dentro del Poder Judicial, lo que no excluye la previsión, también, de garantías de orden administrativo. Los particulares, en efecto, pueden requerir el control de la legalidad y de la oportunidad de los actos administrativos ante la misma Administración mediante el ejercicio de los recursos administrativos, es decir, del recurso jerárquico, del recurso de reconsideración y del recurso de revisión regulados en las Leyes de procedimientos administrativos.[17] Estos 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 que deriva del Estado de Derecho tiene su respuesta específica en la garantía judicial frente a los actos y las actuaciones administrativas, cuya organización da origen a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es decir, al conjunto de órganos judiciales encargados de controlar la legalidad y de la legitimidad de las actuaciones de la Administración, tanto por sus actos, omisiones y en general la actividad administrativa, como por las relaciones jurídico-administrativas en las cuales aquélla interven-

---

16 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo VI: *Justicia Constitucional,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996; e *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo VII: *Justicia contencioso administrativa,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1997.

17 Véase Allan R. Brewer-Carías, *El derecho administrativo y la Ley Orgánica de procedimientos Administrativos,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992; Allan R. Brewer-Carías, *Los principios del procedimiento administrativo en América Latina*, Universidad del Rosario, Editorial Legis, Bogotá, 2002.

ga,[18] "con el fin de salvaguardar el equilibrio entre los derechos e intereses particulares, sociales y colectivos y el ejercicio de las potestades públicas" como se afirmaba en el artículo 1 del Proyecto de Ley de 2007.[19]

Esa garantía judicial, por supuesto, siempre se ha establecido para asegurar la sumisión de la Administración al derecho, independientemente de cuales puedan ser los accionantes en los procesos. No es cierto, por tanto, como se afirmó en la errada "Exposición de Motivos" de la Ley Orgánica, que el proceso contencioso administrativo haya sido en Venezuela "un ámbito de tutela exclusivamente de las garantías judiciales de los administrados individualmente considerados," y que ahora supuestamente haya pasado a ser uno donde se haga "prevalecer los intereses públicos."[20] El contencioso administrativo, como se ha dicho, siempre se ha concebido como una garantía de control judicial del sometimiento de la Administración a la legalidad, independientemente si el accionante busca proteger un interés individual legítimo o un interés colectivo lesionado por la actuación administrativa contraria a derecho.

La norma fundamental que constitucionaliza esta jurisdicción en Venezuela, como se dijo, está contenida en el artículo 259 de la Constitución de 1999,[21] cuyo texto es el siguiente:

> La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determina 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; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Sobre esta norma, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en su sentencia de 23 de abril de 2010, al declarar la constitucio-

---

18 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 ss.

19 Véase el texto del proyecto de 2007 en pp. 223 ss. de este libro.

20 Véase el texto de la *Exposición de Motivos* del proyecto de 2009 en pp. 267 ss. de este libro.

21 Véase en general Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, 2 Tomos, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2004.

nalidad del carácter Orgánico de la Ley, ha dicho que con la misma, que es sustancialmente la misma de la Constitución de 1961 (art. 206):

> se terminó de desmontar la concepción puramente objetiva o revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa, para acoger una visión de corte utilitarista y subjetiva, que no se limita a la fiscalización abstracta y objetiva de la legalidad de los actos administrativos formales, sino que se extiende a todos los aspectos de la actuación administrativa, como una manifestación del sometimiento a la juridicidad de la actuación del Estado y de la salvaguarda de las situaciones jurídicas de los particulares frente a dicha actuación. [22]

En todo caso, ha sido precisamente con base en la norma constitucional del artículo 259, que repite casi textualmente el contenido del artículo 206 de la anterior Constitución de 1961, que en Venezuela se desarrolló la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que es errado, afirmar como se hizo en la indicada "Exposición de Motivos" de la ley, que "la Constitución de 1999 ha dado un salto cualitativo en la perspectiva de la justicia administrativa que viene a superar la ficticia contradicción entre los intereses públicos y los particulares." La afirmación es errada porque, por una parte, no es nada ficticia la contradicción que pueda haber entre esos dos intereses cuando de legalidad se trata, pues por más interés público que pueda haber en la realización de una actuación pública, si al realizarla la Administración viola la ley afectando intereses de particulares, la contradicción se produce pero no para hacer prevalecer el interés particular, sino para hacer prevalecer la legalidad. Por otra parte, la afirmación es falsa pues nada de ello se deriva del artículo 259 de la Constitución que como se dijo muy poco innovó en relación al similar artículo 206 de la Constitución de 1961.

En un aspecto si innovó la Constitución de 1999 en la materia, y fue en haber configurado en paralelo a la Jurisdicción Contencioso Administrativa General atribuida a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y a los otros tribunales determinados legislativamente como se prevé en el artículo 259, conforme al artículo 297, la Jurisdicción Contencioso Electoral atribuida a "la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales que determine la ley"; especializándose así, el control de legalidad e inconstitucionalidad de los actos administrativos dictados por los órganos del Poder Electoral. Sin embargo, esta innovación fue ignorada por los proyectistas y la LOJCA 2010 no se aplica a los procesos contencioso administrativos electorales, regulán-

---

22 Véase en http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/290-23410-2010-10-0008.html

dose una sola jurisdicción especial contencioso administrativa que es la "jurisdicción especial contencioso tributaria" (art. 12). El proceso contencioso electoral se ha regulado en cambio en la LOTSJ 2010, en forma transitoria (arts. 179-192).

En todo caso, con base en el artículo 206 de la Constitución de 1961, equivalente al artículo 259 de la Constitución de 1999, como antes se ha dicho, fue la jurisprudencia de la antigua Corte Suprema de Justicia la que elaboró las bases del contencioso administrativo, las cuales desarrolladas por la doctrina nacional, condujeron a la elaboración de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976,[23] en cuyas normas se reguló en forma transitoria el procedimiento contencioso- administrativo ante la Corte. En efecto, en las Disposiciones Transitorias de esa Ley se reguló la organización de la jurisdicción contencioso- administrativo, con indicación de los diversos tribunales que la integraban, además de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema, en particular la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y Tribunales Superiores Contencioso-Administrativos.

Incomprensiblemente, sin embargo, en mayo de 2004, con ocasión de promulgarse la LOTSJ 2004,[24] dichas Disposiciones transitorias desaparecieron, y con ellas, la base legal fundamental de la organización de la jurisdicción. Sin embargo, los principios del procedimiento contencioso administrativo que se regularon en los artículos 18 a 21 de la LOTSJ 2004 siguieron literalmente lo que regulaba la derogada Ley Orgánica de 1976, de manera que muy pocos cambios se produjeron en la práctica forense. En todo caso, en la Disposición Derogatoria, Transitoria y Final de dicha Ley de 2004 se dispuso que mientras se dictase la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sólo se aplicarían sus disposiciones al proceso desarrollado ante el propio Tribunal Supremo. En cuanto a "la jurisdicción especial para estas materias", como se indicó en dicha Disposición, podría entenderse que ello se refería a los tribunales inferiores con competencia contencioso administrativa, disponiéndose que la Sala Plena debía

---

23 Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia del 30 de julio de 1976 en *Gaceta Oficial* Nº 1.893, Extraordinaria del 30-07-76. Véase los comentarios a dicha Ley Orgánica en Allan R. Brewer-Carías y Josefina Calcaño de Temeltas, *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1989.

24 Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (LOTSJ 2004), *Gaceta Oficial*, Nº 37.942 de 20-05-2004. Véase los comentarios a dicha Ley Orgánica en Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2004. Dicha Ley Orgánica fue derogada por la LOTSJ 2010.

dictar un Reglamento Especial que regularía "el funcionamiento y la competencia de los tribunales respectivos".

Es por tanto ahora, con la nueva LOJCA 2010, que se ha venido a regular al fin, en un cuerpo "aparentemente" coherente, la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como Jurisdicción especial integrada al Poder Judicial, lo que implican que los tribunales que la integran lo que tienen en realidad es una competencia especial. En Venezuela, por tanto, el derecho administrativo nunca se construyó con base en los criterios de distinción entre "jurisdicción judicial" y "jurisdicción administrativa," tan extendido en el derecho administrativo francés, y que fue seguido en algunos países, como por ejemplo en Colombia.

En Venezuela, al contrario, la tradición ha sido la existencia de una competencia especializada de determinados tribunales para conocer de litigios en los cuales interviene la Administración, pero integrados en el Poder Judicial,[25] la cual comenzó al atribuirse a la antigua Corte Federal y de Casación, desde 1925, el poder anulatorio sobre los actos administrativos; luego que desde 1830 se había atribuido al Supremo Tribunal el conocimiento de las demandas contra los entes públicos, como un fuero judicial especial para la Administración Pública.

En la norma del artículo 259 de la Constitución se sigue la misma tradición, al asignarse competencia en materia contencioso administrativa a unos tribunales que se integran en el Poder Judicial, pero ratificándose el principio de la pluralidad orgánica, en el sentido de que no sólo el Tribunal Supremo de Justicia tiene competencia en la materia, sino los demás tribunales que determine la Ley. Con ello, como lo dijo la antigua Corte Suprema de Justicia en sentencia de 15 de octubre de 1970 al comentar la norma similar del artículo 206 de la Constitución de 1961, se buscó:

> Sobre todo, resolver, de una vez, en nuestro país, mediante un precepto constitucional, la polémica que ha dividido a tratadistas y legisladores, tanto en Europa como en América, acerca de la conveniencia de que sean órganos independientes del Poder Judicial los que conozcan de las cuestiones que se susciten entre los particulares y la Administración con motivo de la actividad propia de ésta, en sus diversos niveles.

---

25 Véase 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.

> Como se indica en la Exposición de Motivos de la Constitución, ésta "consagra el sistema justicialista de la jurisdicción contencioso-administrativa", apartándose del sistema francés y reafirmando la tendencia tradicionalmente predominante en la legislación nacional, de atribuir el control jurisdiccional de la legalidad de los actos de la Administración a los órganos del Poder Judicial."[26]

Como también lo ha precisado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, "el contencioso administrativo se erige como una "jurisdicción" *(rectius: competencia)* que ocupa una posición central dentro de la estructura orgánica y funcional del Poder Judicial, pues, dentro de los mecanismos de control de la actuación del Estado, organiza un sistema judicialista integral de protección de la legalidad administrativa y de los derechos e intereses de los particulares que garantiza la plena jurisdicción de la actividad administrativa, a través de un marco general cuya relevancia y especificidad demandaron del Constituyente de 1999, un reconocimiento constitucional. [27]

Tanto la Constitución de 1961 como la de 1999 atribuyeron al Legislador una amplia potestad para la determinación de los tribunales que debían integrar tanto la jurisdicción contencioso administrativa como la jurisdicción contencioso electoral, con las solas limitaciones constitucionales en el sentido de que conforme al artículo 266, sólo el Tribunal Supremo de Justicia tiene competencia para:

4. Dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro tribunal.
5. Declarar la nulidad total o parcial de los reglamentos y demás actos administrativos generales o individuales del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente.
6. Conocer de los recursos de interpretación sobre el contenido y alcance de los textos legales, en los términos contemplados en la ley.

Al reservarse al Tribunal Supremo, en general, la declaratoria de nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea

---

26 Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa de 15-12-70 en *Gaceta Forense,* Nº 70, 1970, pp. 179-185 y en *Gaceta Oficial,* Nº 29.434 de 6-2-71, pp. 219-984-5.

27 Véase la sentencia Nº 290 de 23 de abril de 2010. Véase en http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/290-23410-2010-10-0008.html.

procedente, por supuesto se dejó implícitamente a los demás Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia para declarar la nulidad de los actos de las autoridades administrativas de los Estados y Municipios. Por supuesto en cuanto a las demás autoridades nacionales que no conforman estrictamente el "Ejecutivo Nacional", el control contencioso-administrativo de sus actos, constitucionalmente puede atribuirse a otros Tribunales distintos del Tribunal Supremo de Justicia, tanto por razones de inconstitucionalidad como de ilegalidad, como parcialmente lo hizo la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, al crear transitoriamente la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y atribuirle competencia en dicha materia al igual que a ciertos Tribunales Superiores con competencia en lo civil. Ahora, es la LOJCA 2010 la que regula ampliamente toda la gama de tribunales contenciosos administrativos, incluyendo, además de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, los Juzgados Nacionales, los Juzgados Estadales y los Juzgados de Municipio de la jurisdicción Contencioso Administrativo (art. 11).

II. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CONDICIONATES DEL RÉGIMEN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Ahora bien, la importancia del texto del artículo 259 de la Constitución, y su efecto inmediato, que es la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa tal como se ha venido desarrollando y configurando en las últimas cinco décadas, es que implica como condicionantes en relación con su desarrollo legislativo,[28] que informan en general las disposiciones de la nueva LOJCA 2010, el principio de la universalidad del control como manifestación del sometimiento del Estado al derecho (principio de legalidad) y el principio de la multiplicidad de los medios de control como manifestación del derecho ciudadano a la tutela judicial efectiva.[29]

---

28 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Nuevas Tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1993.

29 No se entiende, por ello, cómo en la errada "Exposición de Motivos" del proyecto de LOJCA preparada para la segunda discusión en la Asamblea, se pudo llegar a afirmar que con la Ley se buscaría "sustituir pacíficamente el *antiguo modelo de justicia administrativa*, por otro modelo que – todavía en constitución- satisfaga las exigencias de un *sistema de justicia administrativa socialista*." No hay tal "*antiguo* modelo de justicia administrativa," ni puede considerarse como tal el que se plasmó en la Constitución conforme se ha venido desarrollando en los últimos años, y cuyo objetivo es asegurar el some-

1. *La universalidad del control como garantía del principio de legalidad*

En *primer* lugar está el principio de la *universalidad del control* que la Constitución regula en el artículo 259 respecto de las actividades y actos administrativos como manifestación del principio de legalidad. Ello se ha recogido en la Ley Orgánica a establecerse que todos, absolutamente todos los actos administrativos, pueden ser sometidos a control judicial ante los órganos de la Jurisdicción contencioso administrativa, por contrariedad al derecho, es decir, sea cual sea el motivo de la misma: inconstitucionalidad o ilegalidad en sentido estricto. La Constitución no admite excepciones ni la Ley Orgánica las prevé, y como en su momento lo explicó la Exposición de Motivos de la Constitución de 1961, la fórmula "contrarios a derecho es una enunciación general que evita una enumeración que puede ser peligrosa al dejar fuera de control algunos actos administrativos".

Por tanto, de acuerdo con la intención de la Constitución, toda actuación administrativa y, en particular, los actos administrativos emanados de cualquier ente u órgano de la Administración Pública o de cualquier otra persona o entidad actuando en función administrativa, por cualquier motivo de contrariedad al derecho, puedan ser controlados por los Tribunales que conforman la jurisdicción contencioso-administrativa. Ello implica que cualquier exclusión de control respecto de actos administrativos específicos sería inconstitucional, sea que dicha exclusión se haga por vía de ley o por las propias decisiones de los Tribunales, en particular, del propio Tribunal Supremo de Justicia.

Este principio implica, primero, que toda actividad administrativa o toda forma de acto administrativo queda sometido a control judicial contencioso administrativo, lo que se recoge expresamente en el artículo 8 de la LOJCA 2010 al indicar bajo el acápite de "universalidad del control," que será objeto de control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, "la actividad administrativa" desplegada por todos los órganos y entes sujetos a control, "lo cual incluye actos de efectos generales y particulares,

---

timiento de la Administración a la Ley. Si pudiera identificarse históricamente un "modelo de justicia administrativa socialista," ese no sería otro que el que muestra experiencia histórica de los fracasados Estados Socialistas, todos montados sobre el autoritarismo centralista, en el cual nunca hubo cabida para la posibilidad efectiva de controlar la legalidad de la actuación de la Administración Pública, la cual, como supuesta representante y titular de los "intereses colectivos," siempre prevalecía en relación con los particulares, administrados, o ciudadanos, que debían sujeción a la misma. Véase la *Exposición de Motivos* del Proyecto de 2009, en las páginas 267 ss. de este libro.

actuaciones bilaterales, vías de hecho, silencio administrativo, prestación de servicios públicos, omisión de cumplimiento de obligaciones y, en general, cualquier situación que pueda afectar los derechos o intereses públicos o privados."

Sin embargo, en el caso de los actos administrativos, la Ley Orgánica no estableció nada sobre la necesidad de que los actos impugnables ante la Jurisdicción deban ser los de carácter definitivo, es decir, que pongan fin a un asunto, de manera de excluir de este control a los actos de trámite, salvo que prejuzguen como definitivos, imposibiliten la continuación del procedimiento o causen gravamen irreparable.[30]

Segundo, el principio implica que esa actividad administrativa o acto administrativo que está sometido a control puede emanar de cualquier ente y órgano de la Administración Pública, no sólo la que actúa en ejercicio del Poder Ejecutivo sino en ejercicio de cualquiera de los otros Poderes Públicos, o de cualquier entidad incluso no estatal que dicte actos de autoridad o actúe en función administrativa. Por ello en el artículo 7 de la Ley Orgánica se enumeran, aún cuando imperfectamente, como "entes y órganos controlados" o "sujetos al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa," los siguientes:

1. Los órganos que componen la Administración Pública;
2. Los órganos que ejercen el Poder Público, en sus diferentes manifestaciones, en cualquier ámbito territorial o institucional;
3. Los institutos autónomos, corporaciones, fundaciones, sociedades, empresas, asociaciones y otras formas orgánicas o asociativas de derecho público o privado donde el Estado tenga participación decisiva;

---

30 Como se estableció con mucho mayor precisión en el Proyecto de Ley de 2007 siguiendo la tradición jurisprudencial, al referirse a los "actos administrativos impugnables: "Podrán deducirse pretensiones en relación con actos administrativos firmes y en relación con actos administrativos de trámite, únicamente cuando prejuzguen como definitivos; causen indefensión, imposibiliten la continuación del procedimiento o, por si solos, causen un gravamen. Podrán deducirse frente al silencio administrativo mediante el cual se entienda negada la petición previamente efectuada, así como contra las actuaciones materiales y vías de hecho de la Administración y los órganos que ejercen el Poder Público. Igualmente, podrá pretenderse la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares conjuntamente con la nulidad del acto normativo que le sirve de fundamento, siempre y cuando la pretensión principal se fundamente en la nulidad del acto normativo."

4. Los consejos comunales y otras entidades o manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos, cuando actúen en función administrativa;

5. Las entidades prestadoras de servicios públicos en su actividad prestacional; y

6. Cualquier sujeto distinto a los mencionados anteriormente que dicte actos de autoridad o actúe en función administrativa.

Tercero, la universalidad del control no sólo radica en que todos los actos administrativos cualquiera sea el órgano, ente o entidad que los dicte están sometidos a control judicial, sino que lo son por cualquier motivo de contrariedad al derecho, es decir, por razones de inconstitucionalidad como ilegalidad propiamente dicha. No tendría sentido constitucional alguno en Venezuela, por tanto, que se pretendiera limitar la competencia de los Tribunales contencioso- administrativos a las solas cuestiones de ilegalidad, buscando por ejemplo concentrar en la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia las cuestiones de inconstitucionalidad de los actos administrativos. Ello ni resulta del Texto Constitucional ni fue la intención de los proyectistas, ya que la reserva de competencia en la materia al Tribunal Supremo de Justicia, sólo tiene una connotación orgánica en el sentido de que a ésta compete "declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente", cualquiera sea el motivo de contrariedad al derecho (inconstitucionalidad o ilegalidad), correspondiendo a los demás tribunales determinados en la Ley Orgánica, declarar la nulidad de los demás actos administrativos que no emanen de órganos del Ejecutivo Nacional, sea cual sea el motivo de contrariedad al derecho (inconstitucionalidad o ilegalidad). Por tanto, hubiera sido contrario a la Constitución limitar la competencia de dichos demás Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa (distintos al Tribunal Supremo de Justicia) a las solas cuestiones de ilegalidad en sentido estricto. [31]

---

31 En tal sentido, la Sala Constitucional, en la sentencia Nº 194 de 4 de abril de 2000 ratificó lo que había decidido en sentencia de 27 de enero de 2000 (Caso *Milagros Gómez y otros*), así:"El criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende *al rango de las actuaciones objeto de control,* esto es, que dichas actuaciones tienen una relación directa con la Constitución que es el cuerpo normativo de más alta jerarquía dentro del ordenamiento jurídico en un Estado de derecho contemporáneo. Así las cosas, *la normativa constitucional aludida imposibilita una eventual interpretación que tienda a identificar las competencias de la Sala Constitucional con los vicios de inconstitucionalidad que se imputen a otros actos o con las actuaciones de*

2. *La multiplicidad de medios de control como manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva*

En *segundo* lugar está el derecho a la tutela judicial efectiva que la Constitución regula en el artículo 26, y que implica que a los efectos de asegurar el sometimiento a la legalidad de la Administración Pública y el principio de la universalidad del control de la actividad administrativa, correlativamente las personas tienen derecho de acceso a los órganos de la Jurisdicción contencioso administrativa como parte que son de la administración de justicia, para hacer valer frente a la Administración Pública, sus órganos o entes, y ante las entidades que ejerzan la función administrativa, sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos; y además, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

Como consecuencia de ello, la LOJCA 2010 ha establecido un elenco de *recursos y acciones* que se han puesto a disposición de los particulares y de toda persona interesada, que les permiten acceder a la justicia administrativa, lo que implica que además del recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares, o contra los actos administrativos generales o individuales, con o sin pretensión patrimonial o de amparo constitucional, está el recurso por abstención o negativa de los funcionarios públicos a actuar conforme a las obligaciones legales que tienen; el recurso de interpretación; el conjunto de demandas contra los entes públicos de orden patrimonial o no patrimonial, incluyendo las que tengan por motivo vías de hecho; las acciones para resolver los conflictos entre autoridades administrativas del Estado; y las acciones destinadas a reclamos respecto de la omisión, demora o prestación deficiente de los servicios públicos.

En esta forma puede decirse que en relación con los particulares y los ciudadanos, la regulación de la Jurisdicción contencioso-administrativa en la LOJCA 2010, facilitando el control judicial de la actividad administrativa y en particular de los actos administrativos, viene a ser una manifestación específica del *derecho fundamental del ciudadano a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses frente a la Administración*, en el sentido de lo establecido en el artículo 26 de la propia Constitución y de lo que se establecía en el artículo 18, primer párrafo de la derogada LOTSJ 2004. La consecuencia de ello es que entonces, la jurisdicción contencioso administrativa se configura constitucional y legalmente como un instrumento

---

determinados funcionarios u órganos del Poder Público." Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000.

procesal para la protección de los administrados frente a la Administración, y no como un mecanismo de protección de la Administración frente a los particulares; ello a pesar de que en la LOJCA 2010 se atribuya a los órganos de la Jurisdicción competencia para conocer de las demandas que pueda intentar la Administración contra particulares, [32] o de las demandas entre personas de derecho público (artículo 9,8), lo que convierte a la Jurisdicción en cierta forma, como el fuero de la Administración. Sin embargo, en el primer aspecto, del control de la Administración a instancia de los administrados, tratándose de una manifestación de un derecho fundamental a dicho control, en la relación que siempre debe existir entre privilegios estatales, por una parte, y derechos y libertades ciudadanas, por la otra, este último elemento es el que debe prevalecer.

Este derecho a la tutela judicial efectiva y la garantía del principio de legalidad implican por otra parte la asignación al juez contencioso-administrativo de *amplísimos* poderes de tutela, no sólo de la legalidad objetiva que debe siempre ser respetada por la Administración, sino de las diversas situaciones jurídicas subjetivas que pueden tener los particulares en relación a la Administración. De allí que el contencioso-administrativo, conforme al artículo 259 de la Constitución, no sea solamente un proceso a los actos administrativos, sino que está concebido como un sistema de justicia para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses de los administrados, incluyendo los derechos e intereses colectivos y difusos, donde por supuesto, se incluye también los derechos y libertades constitucionales. Por tanto, no se concibe el contencioso-administrativo sólo como un proceso de protección a la legalidad objetiva, sino de tutela de los derechos e intereses de los recurrentes frente a la Administración. Por ello, el juez contencioso-administrativo, de acuerdo a los propios términos del artículo 259 de la Constitución, tiene competencia no sólo para anular los actos administrativos contrarios a derecho, sino para condenar a la Administración al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la misma, y además, para disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la autoridad administrativa, incluyendo en la expresión "situaciones jurídicas subjetivas" no sólo el clásico derecho subjetivo, sino los derechos constitucionales y los propios intereses legítimos, personales y directos de los ciudadanos; y los reclamos derivados de la prestación de servicios públicos.

---

32 En este mismo sentido se establece en la LOTSJ 2010, al regularse la competencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (art. 26,2).

Y todo ello, sin que el elemento esencial que caracteriza a la jurisdicción contencioso administrativa de ser el medio por excelencia para asegurar la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de los particulares frente a la Administración, pueda verse relegado por el hecho de que también se atribuya a los órganos de la jurisdicción competencia para conocer de las demandas que la Administración puede intentar contra los particulares o de las demandas inter Administraciones, en las cuales por supuesto, el juez constitucional también debe asegurar la tutela judicial efectiva de los derechos reclamados.

III. CARACTERÍSTICAS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA COMO JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA CONTROLAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

El proceso de configuración normativa de la jurisdicción contencioso administrativa en Venezuela, puede decirse que ha culminado con la LOJCA 2010, la cual como se ha dicho, tiene su inicio en el mundo contemporáneo en la constitucionalización de la Jurisdicción tanto en el texto de la Constitución de 1961 (Art. 206), como de la Constitución de 1999 (Art. 259); y en el progresivo desarrollo legislativo que se produjo con la sanción de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976,[33] sustituida en 2004 por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, y que ha sido derogada y sustituida, a su vez por la LOTSJ 2010. Ese proceso ha configurado las características de la Jurisdicción que recoge la LOJCA 2010, a como una Jurisdicción especial, establecida para controlar la Administración Pública, y la actividad administrativa, tanto en cuanto a su legalidad como a su legitimidad.

1. *La Jurisdicción Especial*

La jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela puede definirse como el conjunto de órganos judiciales encargados de controlar la legalidad y la legitimidad de la actividad administrativa, en particular, de los actos administrativos, hechos y relaciones jurídico-administrativas. Como hemos dicho, no se trata de una "jurisdicción ordinaria" sino de una

---

33 Ello, incluso, a pesar de que la derogada LOTSJ 2004, sin sentido alguno derogó las normas transitorias de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, dejando sin soporte legislativo directo a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa que se habían estructurado, hasta que se dictase la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, lo que ha ocurrido ahora con la LOJCA 2010.

jurisdicción especial que por tanto es parte del Poder Judicial del Estado cuyo ejercicio está encomendado a unos órganos judiciales determinados y especializados por razón de los sujetos sometidos a control o por razón de la materia.

En este sentido, el sistema venezolano se aparta del sistema francés que nació de la interpretación del principio de la separación de poderes realizada a la luz de una peculiar tradición y evolución de desconfianza en los jueces, que tuvo su origen en los días de la Revolución francesa. De esta peculiaridad histórica derivó la prohibición para los jueces de poder controlar la Administración y sus actos. Ello condujo al propio desarrollo del derecho administrativo que tanto influenció en todos los países latinos; influencia que, sin embargo, no comprendió el sistema jurisdiccional administrativo separado del judicial que se desarrolló en Francia, el cual era difícilmente transportable en bloque a otro sistema jurídico.[34] Los mismos autores franceses han comprendido esta peculiaridad y han afirmado por supuesto, que la "jurisdicción administrativa" separada de la "jurisdicción judicial," no es condición necesaria para la existencia misma del derecho administrativo.[35]

De acuerdo con el artículo 11 de la LOJCA 2010, los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son los siguientes: 1. la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia; 2. los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; 3. los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y 4. los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Estos tribunales deben decidir directamente los asuntos que se les sometan para lo cual tienen competencia y no pueden constituirse con asociados para dictar sentencia (art. 5). Todos deben orientar su actuación por los principios de justicia gratuita, accesibilidad, imparcialidad, idoneidad, transparencia, autonomía, independencia, responsabilidad, brevedad, oralidad, publicidad, gratuidad, celeridad e inmediación (art. 2).

Pero además de los enumerados, también forma parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la "jurisdicción especial tributaria" con un régimen especial previsto en el Código Orgánico Tributario (art. 11). Lamentablemente, como se ha dicho, los redactores de la Ley dejaron de lado otra pieza fundamental de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que es la Jurisdicción Contencioso Electoral, también configurada en la

---

34 La situación de Colombia, en este sentido, es excepcional en el derecho comparado Véase, Miguel González Rodríguez, *Derecho procesal Administrativo,* Bogotá, 1986.

35. Véase J. Rivero, *Droit Administratif,* Precis Dalloz, París, 1962, p. 118.

Constitución como una "jurisdicción especial" atribuida a la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (art. 297), con competencia conforme a la LOYSJ 2010, para conocer entre otros, de "las demandas contencioso electorales que se interpongan contra actos, actuaciones y omisiones de los órganos del Poder Electoral, tantos los que estén directamente vinculados con los procesos comiciales, como aquellos que estén relacionados con su organización, administración y funcionamiento"(art. 27,1). La Ley Orgánica de Procesos Electorales de 2009 en la materia de la Jurisdicción Contencioso Electoral, aparte de incurrir en una grave imperfección al disponer que "La jurisdicción electoral la ejerce el Consejo Nacional Electoral, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y los tribunales competentes en la matera" (art. 197), como si el Consejo Nacional Electoral fuera parte del poder judicial, solo precisó que el recurso contencioso electoral se rige por las disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en lo no regulado en dicha Ley sobre procesos electorales (art. 214).

Otro olvido de los redactores de la LOJCA 2010 fue hacer mención o tener en cuenta otra jurisdicción especial contencioso administrativa que es la agraria y ambiental, que tienen unos tribunales de primera instancia distintos de los mencionados en la Ley Orgánica. Incluso, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia le atribuye competencia a la Sala de Casación Social para conocer de los recursos de casación en materia agracia y ambiental (Art. 5,44). En efecto, de acuerdo con la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario,[36] los Tribunales Superiores Regionales Agrarios son los competentes para conocer de los recursos de nulidad en materia agraria, como tribunales de primera instancia, y la Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social de este Máximo Tribunal, es la competente para conocer de dichos recursos, pero como tribunal superior de aquéllos (artículo 171). En tal virtud, ambos órganos jurisdiccionales conforman la llamada "jurisdicción contencioso administrativa especial agraria," especialidad esta derivada de los tribunales especiales, así como del procedimiento aplicable, relativa a asuntos relacionados con la materia regulada en la mencionada Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. En consecuencia, cualquier asunto contencioso administrativo en materia ambiental que no esté relacionado con la materia agraria, será competencia de la jurisdicción contencioso administrativa general.[37]

---

36 *Gaceta Oficial* Nº 37.323 del 13 de noviembre de 2001.

37 Véase sentencia de la Sala Político Administrativa Nº 836 del 15 de julio de 2004 (Caso: *Daniel Laguado Estupiñán).*

En todo caso, a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, no está encomendada la generalidad de los procesos ni sometida la generalidad de las personas: solamente están sometidas a ella determinadas categorías de personas y solamente juzga determinados actos, hechos y relaciones jurídicas.

En cuanto a las personas jurídicas sometidas a esta jurisdicción especial, una de las partes de la relación jurídico-procesal debe ser en principio, una persona de derecho público o una persona jurídico-estatal (la Administración), o una entidad privada u organización de carácter popular actuando en función administrativa o ejerciendo prerrogativas del Poder Público, o que, por ejemplo, preste un servicio público mediante concesión. Este ámbito subjetivo de la jurisdicción se define en el artículo 7 de la LOJCA 2010 al enumerarse los "entes y órganos controlados" así:

> "a. Los órganos que componen la Administración Pública;
>
> b. Los órganos que ejercen el Poder Público, en sus diferentes manifestaciones, en cualquier ámbito territorial o institucional;
>
> c. Los institutos autónomos, corporaciones, fundaciones, sociedades, empresas, asociaciones y otras formas orgánicas o asociativas de derecho público o privado donde el Estado tenga participación decisiva, así como cualquier otro sujeto que dicte actos de autoridad o actúe en función administrativa;
>
> d. Los consejos comunales y otras entidades o manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos, cuando actúen en función administrativa; y
>
> e. Las entidades prestadoras de servicios públicos en su actividad prestacional."

Respecto a las relaciones jurídicas, hechos y actos jurídicos, esta jurisdicción especial está llamada a juzgar, en principio, los actos, hechos y relaciones jurídico-administrativos, es decir, actos, hechos y relaciones jurídicas originados por la actividad administrativa. Este ámbito sustantivo de la jurisdicción contencioso administrativa, como se ha dicho, se define en el artículo 8 de la LOJCA 2010 al referirse a la "universalidad del control" y enumerarse como "objeto de control" de la Jurisdicción, lo siguiente: "la actividad administrativa" desplegada por los "entes y órganos controlados" antes mencionados, "lo cual incluye actos de efectos generales y particulares, actuaciones bilaterales, vías de hecho, silencio administrativo, prestación de servicios públicos, omisión de cumplimiento de obligaciones y, en general, cualquier situación que pueda afectar los derechos o intereses públicos o privados."

Esta definición del ámbito sustantivo de la Jurisdicción Contencioso administrativa se precisa luego en el artículo 9 de la LOJCA 2010 en el cual se enumera la competencia de la misma para conocer de:

"1. Las impugnaciones que se interpongan contra los *actos administrativos* de efectos generales o particulares contrarios a derecho, incluso por desviación de poder.

2. De la *abstención o la negativa* de las autoridades a producir un acto al cual estén obligados por la ley.

3. Las reclamaciones contra las *vías de hecho* atribuidas a los órganos del Poder Público.

4. Las *pretensiones de condena* al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originados por *responsabilidad* contractual o extracontractual de los órganos que ejercen el Poder Público.

5. Los reclamos por la *prestación de los servicios públicos* y el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por los prestadores de los mismos.

6. La resolución de los recursos de *interpretación* de leyes de contenido administrativo.

7. La resolución de las *controversias administrativas* que se susciten entre la República, algún estado, municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades.

8. Las *demandas* que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, los institutos autónomos, entes públicos, empresas o cualquier otra forma de asociación en las cuales la República, los estados, los municipios o cualquiera de las personas jurídicas antes mencionadas tengan participación decisiva.

9. Las *demandas* que ejerzan la República, los estados, los municipios, los institutos autónomos, entes públicos, empresas o cualquier otra forma de asociación en la cual la República, los estados, los municipios o cualquiera de las personas jurídicas antes mencionadas tengan participación decisiva, si es de contenido administrativo.

10. Las *actuaciones, abstenciones, negativas o las vías de hecho* de los consejos comunales y de otras personas o grupos que en virtud de la participación ciudadana ejerzan funciones administrativas.

11. Las demás *actuaciones de la Administración Pública* no previstas en los numerales anteriores."

Por tanto, en general, se trata de una competencia especializada dentro de un único Poder Judicial que corresponde a ciertos tribunales, a los

cuales están sometidas ciertas personas de derecho público o de derecho privado de carácter estatal, o personas o entidades que ejercen la función administrativa o prestan servicios públicos, y que juzga determinados actos o relaciones jurídicas de derecho administrativo.

2. *El control de la Administración Pública y de la actividad administrativa*

La especialidad y la existencia de la jurisdicción contencioso-administrativa tiene su fundamento, entonces, en la necesidad de controlar a la Administración Pública del Estado, a su la actividad administrativa, y a las actividades de las entidades no estatales que ejerzan la función administrativa. Por tanto, en principio, no es posible obtener un pronunciamiento de los tribunales de esta jurisdicción especial cuando las partes en la relación jurídico-procesal sean, ambas, entidades no estatales o particulares. Siempre en la relación jurídica procesal-administrativa que se establece ante la Jurisdicción, debe estar presente la Administración Pública y su actividad, o una entidad no estatal o un particular actuando en ejercicio del Poder Público o como autoridad, en definitiva, en función administrativa.

Ahora bien, la noción de "Administración" puede en general delimitarse, según los casos, conforme al artículo 259 de la Constitución, de acuerdo con un criterio material o un criterio orgánico. De acuerdo con el criterio 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. Con base en el criterio orgánico, por "Administración", a los efectos de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha de entenderse fundamentalmente los órganos de las personas jurídicas de derecho público o de las personas jurídicas estatales, según los casos.

En este sentido, las personas jurídicas en el derecho administrativo pueden clasificarse conforme a dos criterios: según su forma jurídica, en personas de derecho público y personas de derecho privado; y según su integración al Estado, en personas estatales y personas no estatales. En cuanto a las de derecho público, estas son las personas político-territoriales que son la República, los Estados, el Distrito Capital y los Municipios, y las personas de derecho público no territoriales o entes públicos, es decir, aquellas personas jurídicas creadas por el Estado mediante ley, para descentralizar determinadas actividades, las cuales pueden ser de dos categorías fundamentales: los institutos autónomos y las corporaciones públicas como las comunidades universitarias o profesionales (Universidades Nacionales o los Colegios Profesionales) y las de carácter asociativos, como las Mancomunidades. En cuanto a las personas

jurídicas de derecho privado, quedan sometidas a la jurisdicción contencioso administrativa, particularmente aquellas creadas por el Estado para la realización de actividades fundamentalmente en el campo económico, es decir, las empresas del Estado o empresas públicas establecidas como sociedades mercantiles, con capital público o mixto, según las reglas del derecho privado comercial,[38] o las personas jurídico-privadas a las que la ley les ha asignado el ejercicio de determinadas tareas públicas, como los concesionarios de servicios públicos. No todas las personas de derecho público son estatales (los Colegios Profesionales, a pesar de ser de derecho público no están integradas en la estructura general del Estado), ni todas las personas estatales son de derecho público (las empresas del Estado, como sociedades anónimas, son de derecho privado);[39] pero cuando dicten actos administrativos o realizan la función administrativa los mismos están sometidos a control contencioso administrativo.

Todo este universo de personas jurídicas sometidas a la jurisdicción contencioso administrativa, está precisado en el artículo 8 de la Ley Orgánica, aún cuando con una falta de coherencia pasmosa. [40]

En *primer lugar* se menciona a "los órganos que componen la Administración Pública," pero sin definírsela, con lo cual la Ley incurrió en la

---

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

39 Véase Allan R. Brewer-Carías, "La distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido actual de la clasificación de los sujetos de derecho", en *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, Nº 12, Buenos Aires, 1977, pp. 15 a 29; en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, Nº 57, Caracas, 1976, pp. 115 a 135; en *Fundamentos de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, pp. 223 a 248; y en *Derecho Administrativo*, Tomo I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

40 Mucho más precisa era la enumeración del artículo 2 de los sujetos de control contencioso administrativo en el proyecto de 2007, donde se indicaban "los órganos que componen la Administración Pública Nacional Centralizada y Descentralizada; la Administración Pública Estadal Centralizada y Descentralizada; la Administración Pública Municipal Centralizada y Descentralizada y la Administración Pública Local. Asimismo, son sujetos del control contencioso administrativo los demás órganos que ejercen el Poder Público, en sus diferentes manifestaciones, en cualquier ámbito territorial o institucional, cuando actúen en función administrativa. Igualmente, están sujetos al control contencioso administrativo los entes institucionales, corporativos, fundacionales y asociativos de derecho público que sean dependientes o vinculados al Estado; y los sujetos que dicten actos de autoridad, las entidades populares de planificación, control y ejecución de políticas y servicios públicos y las entidades prestadoras de servicios públicos en su actividad prestacional." Véase el texto en las pp. 223 ss. de este libro.

misma supuesta falla que mencionó la errada "Exposición de Motivos" del proyecto de Ley Orgánica preparada para la segunda discusión, cuando al referirse a la Constitución de 1961, indicó que en la misma se consideraba "como objeto del control jurisdiccional la figura subjetiva abstracta denominada Administración Pública, respecto a la cual nunca hemos tenido una definición, aunque si menciones y enunciaciones complementarias de los órganos que la conforman diseminados en los diferentes textos legales que contienen normas reguladoras de su actividad." Y así era y así continúa siendo en la actualidad en la misma LOJCA 2010, de manera que para determinar qué es lo que en el literal a) de su artículo 7 ha de entenderse por "Administración Pública," debe recurrirse a lo que se establece en los artículos 140 y siguientes de la Constitución y, en particular, en lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008. [41]

Conforme a esta Ley Orgánica, ante todo, están los órganos de los diversos niveles del Poder Público (Nacional, Estadal y Municipal) que ejercen el Poder Ejecutivo, y que se comprenden en las normas de los artículos 140 y siguientes de la Constitución destinados a todas las "Administraciones Públicas" *ejecutivas* de la República (administración pública nacional), de los Estados (administración pública estadal) y del Distrito Capital, de los Municipios (administración pública municipal) y de las otras entidades políticas territoriales que establece el artículo 16 de la Constitución, entre las cuales se destacan los Distritos Metropolitanos cuyos órganos ejercen el Poder Municipal.

Este concepto general de la Administración Pública, se confirma en Ley Orgánica de la Administración Pública, en la cual la regulación de la "Administración Pública" como una sola organización que comprende la de la República (nacional), la de los estados y la municipal (art. 1), en forma centralizada, sometida toda a los lineamientos de la planificación centralizada (arts. 15, 18, 23, 32, 44, 48, 60, 77, 84, 91, 99, 119, 121, 131), bajo la dirección del Presidente de la República (art. 46) y la coordinación del Vicepresidente ejecutivo (art. 49,3).

Por otra parte, en el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se definen las siguientes tres organizaciones que ahora forman el universo de la Administración Pública: En *primer lugar*, están los "entes" que son todas las organizaciones administrativas descentralizadas

---

41 Decreto Ley N° 6.217 de 15 de julio de 2008. *Gaceta Oficial* Extra Nº 5.890 de 31-07-2008. Véase los comentarios a esta Ley en Allan R. Brewer-Carías, Rafael Chavero G. y Jesús M. Alvarado Andrade, *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008.

funcionalmente con personalidad jurídica (se entiende, distinta de la República, de los Estados y Municipios). Ello sin embargo, no implica "autonomía" alguna (concepto que materialmente ha desaparecido de la Ley Orgánica de 2008), pues se dispone expresamente que están "sujetos al control, evaluación y seguimiento de sus actuaciones por parte de sus órganos rectores, de adscripción y de la Comisión Central de Planificación." En *segundo lugar*, están los "órganos", que son las unidades administrativas "de la República, de los Estados, de los Distritos metropolitanos y de los municipios, a los que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter regulatorio". Debe recordarse que estos son los "entes y órganos" de la Administración Pública que conformaban el universo de la Administración Pública hasta la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública en 2008, cuando se agregó una tercera organización distinta a los "órganos y entes," denominada las "misiones" que también forman parte de la Administración Pública (arts. 15 y 131), pero con la peculiaridad de que se las excluye, en general, de la aplicación de la Ley Orgánica, la cual básicamente se destina a dichos "órganos y entes."

En *segundo lugar*, en adición al antes mencionado ámbito general, el literal b) del mismo artículo 7 de la LOJCA 2010 estableció también entre los sujetos a control de la jurisdicción contencioso administrativa, "los órganos que ejercen el Poder Público, en sus diferentes manifestaciones, en cualquier ámbito territorial o institucional". Estos "órganos que ejercen el Poder Publico" y que también forman parte de la Administración Pública del Estado venezolano, además de los tres niveles territoriales antes mencionados de distribución vertical del Poder Público que conforman los órganos y entes de la Administración Pública *ejecutiva* (que ejercen el Poder Ejecutivo), serían los de los Poderes Públicos que desarrollan funciones del Estado de carácter sublegal. Es decir, en el nivel nacional, los órganos que ejercen el Poder Ciudadano (Fiscalía General de la República, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo) y el Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral), los cuales sin la menor duda, son órganos que integran la Administración Pública del Estado, organizados con autonomía funcional respecto de los órganos que ejercen otros poderes del Estado. En cuanto a los órganos que ejercen el Poder Judicial, los que conforman la Dirección Ejecutiva de la Magistratura mediante la cual el Tribunal Supremo de Justicia ejerce la dirección, gobierno y administración del Poder Judicial, también son parte de la Administración Pública del Estado.

En consecuencia, en los términos de la sección segunda del Título IV de la Constitución, de la Ley Orgánica de la Administración Pública y de

la LOJCA 2010, la Administración Pública del Estado no sólo está conformada por órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, sino por los órganos que ejercen el Poder Ciudadano y el Poder Electoral, y por la Dirección Ejecutiva de la Magistratura que en ejercicio del Poder Judicial tiene a su cargo la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial.[42]

En *tercer lugar*, el literal c) del artículo 7 de la LOJCA 2010, agrega en la enumeración de los "entes y órganos controlados," en cierta forma redundante con lo expresado en el literal a), a "los institutos autónomos, corporaciones, fundaciones, sociedades, empresas, asociaciones y otras formas orgánicas o asociativas de derecho público o privado donde el Estado tenga participación decisiva." De acuerdo con lo indicado en la Ley Orgánica de la Administración Pública, estos son los "entes" que conforman la Administración Pública.

En *cuarto lugar*, el literal c) del artículo 7 de la LOJCA 2010 agrega como entes sujetos a control de la jurisdicción contencioso administrativa, todos aquellos sujetos "que dicten actos de autoridad o actúen en función administrativa," lo que por supuesto engloba todos aquellos casos de actos administrativos dictados por entidades privadas en ejercicio de prerrogativas o competencias públicas. Por supuesto, la clave de esta norma está en la determinación de qué ha de entenderse por función administrativa, que es una de las funciones del Estado, en paralelo a la función normativa, a la función política y a la función jurisdiccional,[43] mediante la cual los órganos y entes públicos entran en relación con los particulares, como sujetos de derecho, gestores del interés público.[44] De allí la distin-

---

42 Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*, Caracas, 1994, pp. 11 y 53.

43 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2005, pp. 70 ss.

44 Véase, Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolanas*, Caracas, 1964, p. 115. Si el Estado legisla, tal como lo señala Santi Romano, "no entra en relaciones de las cuales él, como legislador, sea parte: las relaciones que la ley establece o de cualquier modo contempla se desenvuelven después entre sujetos diversos del Estado o bien con el mismo Estado, pero no en su aspecto de legislador sino en otros aspectos mediante órganos diversos de los del Poder Legislativo". Véase, "Prime Pagine di un Manuale de Diritto Amministrativo", en *Scritti Minori*, Milano 1950, p. 363, *cit.*, por J. M. Boquera Oliver, *Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid, 1972, p. 59. "Cuando el Estado juzga -señala J. González Pérez-, no es parte interesada en una relación jurídica; no es sujeto de derecho que trata de realizar sus peculiares intereses con arreglo al Derecho... cuando el Estado juzga satisface las pretensiones que una parte esgrime frente a otra; incide como tercero en una relación jurídica, decidiendo la pre-

ción entre la función de crear el derecho (normativa), de aplicar el derecho imparcialmente (jurisdiccional), y de actuar en relaciones jurídicas como sujeto de derecho, al gestionar el interés público (administrativa),[45] lo cual puede realizarse, en ciertos casos por entidades no estatales. En las dos primeras, el Estado, al crear el derecho o al aplicarlo, es un tercero en las relaciones jurídicas que surjan; en la última, en cambio, el Estado o quien la ejerce es parte de la relación jurídica que se establece entre la Administración y los particulares,[46] como sujeto de derecho gestor del interés público. De allí que la personalidad jurídica del Estado, se concretice en el orden interno, básicamente cuando sus órganos ejercen la función administrativa.[47]

En *quinto lugar,* el literal c) del artículo 7 de la LOJCA 2010 agrega a la enumeración de los órganos sujetos a control "los consejos comunales y otras entidades o manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos, cuando actúen en función administrativa." Esta norma, de nuevo puede considerarse en cierta forma como redundante pues los entes y órganos que en ella se enumeran pueden incluirse en el literal a) y b) del mismo artículo. En cuanto a los Consejos Comunales, sin duda, son "entes" de la Administración Pública pues están regulados en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009,[48]

---

tensión ante él deducida con arreglo al ordenamiento jurídico", en *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, 1966, Tomo II, p. 37.

45 En este sentido, antigua la Corte Suprema ha señalado al referirse a la función administrativa, que en ella el Estado "no realiza una función creadora dentro del ordenamiento jurídico, que es la función legislativa, ni conoce ni decide acerca de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra, que es la función judicial; sino que es sujeto de derecho, titular de intereses, agente propio de la función administrativa…". Véase sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 18-7-63, en *Gaceta Forense* N° 41, Caracas, 1963, pp. 116 ss., de 27-5-68, en *Gaceta Forense* N° 60, Caracas, 1969, pp. 115 ss.; de 9-7-69 en *Gaceta Forense* Nº 65, Caracas, 1969, pp. 70 ss. En estas sentencias, sin embargo, como veremos, la Corte confunde la función estatal con el acto estatal.

46 *Cfr.*, sentencia de la antigua Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 13-3-67, en *Gaceta Forense,* Nº 55, Caracas, 1968, p. 107.

47 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Principios Fundamentales del Derecho Público (Constitucional y Administrativo)*, Caracas, 2005, pp. 91 ss.

48 *Gaceta Oficial* Nº 39.335 de 28-12-2009. Esta ley derogó la Ley de los Consejos Comunales de 2006, *Gaceta Oficial* Nº 5806 *Extraordinario,* de 10-04-2006. Véase sobre esta última Ley: Allan R. Brewer-Carías, "El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local", en *AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación*

en la cual se dispone que adquieren personalidad jurídica con su registro ante la respectiva Comisión Local de Planificación del Poder Popular (art. 20). Las otras entidades o manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos, en general también son entes u órganos de la Administración Pública.

La norma del literal d) del artículo 7 de la LOJCA 2010 por lo anterior, sólo podría justificarse para superar la redundancia su la frase final "cuando actúen en función administrativa," lo que significaría que esos entes y órganos locales sólo están sujetos a control en sus actuaciones cumplidas en ejercicio de la función administrativa.

Por último, en *sexto lugar*, el literal e) del artículo 7 de la LOJCA 2010 agrega entre los sujetos de control, a "las entidades prestadoras de servicios públicos en su actividad prestacional," cualquiera que sea su naturaleza. Ello incluye a los entes y órganos de la Administración Pública, pero también a las entidades no estatales que presten servicios públicos, como serían por ejemplo, los concesionarios de los mismos. Por supuesto, la clave de esta norma esta en la determinación de qué ha de entenderse por servicios públicos, que son las actividades prestacionales que debe asumir el Estado, tendiente a satisfacer necesidades generales o colectivas en cumplimiento de una obligación constitucional o legal y en relación con las cuales, los particulares se encuentran limitados en cuanto a poder desarrollarlas libremente, sea porque el Estado en algunos casos se las ha reservado, o sea porque el Estado las regula y ordena."[49]

De lo anterior resulta, en todo caso, que por lo que se refiere a los órganos de la Administración Pública, la jurisdicción contencioso administrativa es competente para conocer de los litigios en los cuales la misma sea parte, independientemente de la naturaleza de la actividad desplegada, de manera que la Jurisdicción se ha venido configurando como un fuero especial establecido para la Administración Pública, como se precisó en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976. Antes de dicha Ley Orgánica, en cambio, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia había considerado que no toda la actividad desarrollada por los entes públicos caía bajo el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa. En algunos casos se consideró que había actuaciones de los entes públicos que no estaban sujetas al derecho administrativo y que, por tanto, estaban sometidas a la jurisdicción ordinaria, como por ejemplo, liti-

---

Internacional de Derecho Administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, pp. 49 a 67.

49 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Administrativo 2005-2007*, Caracas, 2007, pp. 528.

gios en los cuales estuviesen involucrados institutos autónomos en materia mercantil que se consideraba que no correspondían a la jurisdicción contencioso-administrativa. Por ello, la antigua Corte Suprema de Justicia llegó a puntualizar en 1969 que la legislación preveía el recurso contencioso-administrativo sólo respecto a las "pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo."[50] De acuerdo con esta interpretación jurisprudencial, podía decirse que la jurisdicción contencioso administrativa en Venezuela era competente para conocer como jurisdicción judicial especial, sólo de los actos, y relaciones jurídicas sometidas al derecho administrativo y para controlar, en especial, la legitimidad y la legalidad de la actuación de la Administración Pública.[51]

Sin embargo, apartándose de dicho criterio jurisprudencial, a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, la jurisdicción contencioso-administrativa se comenzó a configurar como un fuero general respecto de la República y las otras personas jurídicas estatales nacionales, comprendiendo no sólo los juicios de nulidad de actos administrativos emanados de los entes de derecho público, cualquiera sea la naturaleza de su objeto (incluso los que se refieren a la administración del derecho privado), sino las demandas por cualquier causa intentadas contra la República y demás entes públicos nacionales, incluyendo las empresas nacionales del Estado.

3. *El control de la conformidad al derecho*

De acuerdo al artículo 259 de la Constitución, como se ha dicho, 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, por lo que la competencia en materia de control de conformidad al derecho se origina cualquiera que sea el motivo de la misma, es decir, sea por razones de inconstitucionalidad, de "ilegalidad" propiamente dicha, o de contrariedad respecto de cualquiera de las otras fuentes del derecho administrativo (violación de reglamentos y demás actos de efectos generales, violación de la cosa juz-

---

50 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo,* Tomo V, Instituto de Derecho Público, U.C.V., Caracas, 1975, pp. 193 ss. Esta doctrina ha sido recogida de nuevo en sentencia de 05-06-86, caso *Fetra-educación*. Véase en *Revista de Derecho Público,* Nº 27, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 106-114.

51 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolanas,* Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964, pp. 311 ss.

gada administrativa, violación de los principios generales del derecho administrativo, etc.).

No existe, por tanto, en Venezuela, constitucionalmente hablando, limitación alguna en cuanto a los motivos de control respecto de los cuales pueden conocer los órganos de la jurisdicción contencioso- administrativa, y que pudiera conducir a limitar el conocimiento de estos órganos a meras cuestiones de legalidad, excluyéndoles la competencia para conocer de cuestiones de constitucionalidad.

En consecuencia, en Venezuela el juez contencioso-administrativo es juez constitucional de los actos administrativos y es juez constitucional de amparo respecto de todas las actuaciones de las autoridades administrativas. Ello, incluso, lo había ratificado la LOTSJ 2004 al atribuirle competencia a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, para declarar la nulidad de los actos administrativos de autoridades nacionales "por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad" (Art. 5, Párrafo 1º, numerales 30 y 35), frase que se eliminó en la LOTSJ 2010 (art. 26,5). La LOJCA 2010 en esta materia repite la norma constitucional respecto a la competencia para declarar la nulidad de actos administrativos "contrarios a derecho, incluso por desviación de poder" (art. 9,1).

En el ordenamiento constitucional y legal venezolano, por tanto, no existe elemento alguno que pueda permita establecer una dicotomía absoluta entre una "jurisdicción constitucional" y una "jurisdicción contencioso administrativa" con base en los motivos de control de los actos estatales; y ello, básicamente, porque en Venezuela no existe un sistema excluyente de control concentrado de la constitucionalidad conforme al cual un solo órgano estatal sería el competente para juzgar la constitucionalidad de los actos estatales. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia tiene la competencia exclusiva para declarar la nulidad por inconstitucional, con efectos *erga omnes* de las leyes y demás actos estatales de rango legal o dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución (Art. 334 de la Constitución), pero ello no excluye que los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa sean los competentes para controlar la constitucionalidad de los reglamentos y demás actos administrativos normativos o no.

Además, los órganos de la Jurisdicción contencioso administrativa también tienen competencia para ejercer el control difuso de constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos, ya que conforme a los artículos 334 de la Constitución, todos los jueces de cualquier nivel tienen el poder-deber de no aplicar a los casos que deban decidir, las leyes que estimen inconstitucionales, aplicando preferentemente la Constitución.

Además, conforme a la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (Art. 3), la acción de amparo para la protección de los derechos y garantías constitucionales, se debe ejercer ante los tribunales de la Jurisdicción contencioso administrativa con competencia afín al derecho lesionado e, incluso, en caso de no existir tales tribunales en la localidad, la acción de amparo se puede intentar ante cualquier Tribunal que allí exista (Art. 7).

De lo anterior resulta que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son jueces constitucionales de los actos administrativos cuando controlan la sumisión de éstos al derecho, no pudiéndose confinar los mismos a conocer de la nulidad de los actos administrativos por solos motivos de "ilegalidad", pues ello sería contrario a lo dispuesto en el artículo 259 de la Constitución, que les atribuye poder para declarar dicha nulidad "por contrariedad al derecho", lo que implica inconstitucionalidad e ilegalidad.

En todo caso, no debe olvidarse que contrariamente a las previsiones del artículo 206 de la Constitución de 1961, en materia de control de la contrariedad al derecho de los actos administrativos por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, en las Disposiciones Transitorias que la regulaban, había establecido un inconveniente monopolio a favor de la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte para conocer de los recursos contencioso-administrativos "por razones de inconstitucionalidad" contra los actos administrativos, lo que había dado origen a una inexistente distinción entre "recurso de inconstitucionalidad" y "recurso de legalidad"; lo que además resultaba de lo que regulaban los ya derogados artículos 181 y 185 de dicha Ley Orgánica de 1976. Siempre consideramos como inconstitucional la mencionada norma que le quitaba competencia a los Tribunales inferiores contencioso administrativos para decidir sobre la inconstitucionalidad de los actos administrativos, asignándole tal competencia exclusivamente a la antigua Sala Político Administrativa de la Corte Suprema, órgano en el cual debían declinar la competencia.[52] Esta irregular situación, en todo caso, fue corregida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en la sentencia Nº 194 de 4 abril de 2000, al resolver inaplicar dicho artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de 1976, por inconstitucional, conforme a los siguientes razonamientos:

---

52 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Nuevas tendencias del Contencioso Administrativo, op. cit.* pp. 47 y *La justicia contencioso-administrativa,* Tomo VII, *Instituciones Políticas y Constitucionales, op. cit.,* pp. 28 ss.

> Considera esta Sala Constitucional que el primer aparte del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al impedir a los Juzgados Superiores con competencia en lo contencioso-administrativo el conocer de la nulidad de los actos administrativos (generales o particulares), cuando se aleguen vicios de inconstitucionalidad, contradice lo dispuesto en el artículo 259 de la Constitución, por cuanto éste otorga facultades a los Tribunales en lo contencioso-administrativo para anular los actos administrativos generales o individuales por contrariedad a derecho, que comprende -sin lugar a dudas- tanto la inconstitucionalidad como la ilegalidad.
>
> Por otro lado, la norma a que se contrae dicho aparte del citado artículo 181 se aparta de la verdadera intención del legislador al regular temporalmente la jurisdicción contencioso-administrativa que era, por una parte, desconcentrar las competencias que tenía la Sala Político Administrativa, como el único tribunal contencioso administrativo, y por la otra parte, acercar más la justicia al ciudadano, sobre todo cuando existen controversias entre éstos y los entes estadales y municipales.
>
> De manera que, por tales circunstancias y en especial a que por mandato constitucional los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular actos administrativos por contrariedad al derecho, esta Sala Constitucional estima que la disposición contenida en el primer aparte del referido artículo 181 es a todas luces contraria a la Constitución, motivo por el cual en uso de la potestad prevista en el artículo 334 de la Constitución, *inaplica a los fines de determinar la competencia en el caso de autos,* el primer aparte del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia por ser inconstitucional, al enfrentar de manera incontestable la disposición establecida en el segundo aparte del artículo 259 de la Constitución, en cuanto sustrae a los tribunales contencioso administrativos distintos a la Sala Político-Administrativa de este Tribunal Supremo, la competencia que le fue otorgada por la propia Constitución para conocer de la nulidad de los actos administrativos (generales o particulares) contrarios a Derecho.[53]

Por tanto, con motivo de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 y a la luz de lo dispuesto en su artículo 259, se clarificó definitivamente que el ejercicio de la justicia constitucional también corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al ejercer su competencia de anulación de los actos administrativos, incluidos los reglamentos, contrarios a derecho, es decir, contrarios a la Constitución, a las leyes o a las

---

53 Los anteriores criterios han sido ratificados en la interpretación vinculante que la Sala Constitucional ha hecho del articulo 334 de la Constitución, en la sentencia Nº 833 de 25 de mayo de 2001 (Caso: *Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao vs. Corte Primera de lo Contencioso Administrativo*), en *Revista de Derecho Público*, Nº 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 276.

demás fuentes del derecho administrativo.[54] Es decir, todos los jueces contencioso administrativos, conforme al artículo 259 de la Constitución, tienen potestad para declarar la nulidad de los actos administrativos, no sólo por ilegalidad sino por inconstitucionalidad, ejerciendo la justicia constitucional. Por tanto, la diferencia entre la competencia de la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso administrativa está en *el objeto* que se atribuye a los Tribunales que las componen: la Jurisdicción Constitucional, que corresponde al Tribunal Supremo de Justicia en *Sala Constitucional,* tiene por objeto conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad *contra las leyes y demás actos de rango o valor legal o ejecución directa e inmediata de la Constitución;* en cambio, la Jurisdicción Contencioso Administrativa que corresponde al mismo Tribunal Supremo, pero en *Sala Político Administrativa y en Sala Electoral* y a los *demás tribunales* que señalados en la Ley, tiene por objeto, entre otros, conocer de las *acciones de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad contra los actos administrativos* y, por tanto, de rango *sub legal*.[55] Esto se resolvió además, en mencionada sentencia de la Sala Constitucional Nº 194 de 04 de abril de 2000, que fue dictada en un proceso derivado de una acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad ejercido conjuntamente con una pretensión de amparo constitucional contra un dispositivo del Reglamento de Personal y Régimen Disciplinario del Personal del Instituto Autónomo Policía Municipal del Municipio Chacao y contra los actos administrativos dictados en ejecución del Reglamento impugnado, señalando lo siguiente:

> La Constitución vigente distingue claramente la jurisdicción constitucional de la contencioso-administrativa, delimitando el alcance de ambas competencias *en atención al objeto de impugnación,* es decir, *al rango de los actos objeto de control y no a los motivos por los cuales se impugnan...*
>
> En tal sentido, esta Sala Constitucional ha señalado que:
>
> > [el] criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende *al rango de las actuaciones objeto de control,* esto es, que dichas actuaciones tienen una relación directa con la Constitución que es el cuerpo normativo de más alta jerarquía dentro del ordenamiento jurídico en un Estado de Derecho contemporáneo. Así las cosas, *la normativa constitucional aludida imposibilita una eventual interpretación que tienda a identificar las competencias de la Sala Constitucional con los vicios de inconstitucionalidad que se imputen a otros actos o con las ac-*

---

54 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Contencioso-Administrativa,* Tomo VII, *Instituciones Políticas y Constitucionales, op. cit*., pp. 26 ss.

55 Así lo expuso el Magistrado Héctor Peña Torrelles en su Voto Salvado a la sentencia Nº 2 de 20-01-2000 (Caso: *Domingo G. Ramírez*), en *Revista de Derecho Público*, Nº 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 235 ss.

tuaciones de determinados funcionarios u órganos del Poder Público, (Sentencia de fecha 27 de enero de 2000, caso: *Milagros Gómez y otros*).

> De esta forma, la Sala Constitucional, en el ejercicio de la jurisdicción constitucional, conoce de los recursos de nulidad interpuestos contra los actos realizados en ejecución directa de la Constitución o que tengan forma de ley. De allí que, en el caso de autos, al tratarse el reglamento impugnado de un acto de rango sublegal, esta Sala Constitucional carece de competencia para controlar su conformidad a Derecho, ya que tal competencia corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa. Así se decide.[56]

En consecuencia, conforme a la Constitución, corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativo, conocer de las acciones de nulidad contra los actos administrativos, incluso si las mismas se fundamenten en motivos de inconstitucionalidad que son motivos de contrariedad al derecho. Por ello, conforme al artículo 266,5 de la Constitución, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo tiene competencia para declarar la nulidad total o parcial de los reglamentos y demás actos administrativos generales o individuales del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente.

Debe mencionarse, por último, que los poderes del Juez contencioso-administrativo para controlar la constitucionalidad de los actos administrativos en los juicios de nulidad, que lo muestran como juez constitucional, se complementan con la posibilidad establecida en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales de actuar como juez constitucional de amparo, al conocer de las acciones de amparo que proceden "contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional" (Art. 5).[57] Dichas acciones de amparo contra actos administrativos o abstenciones de la Administración, además, se puede interponer ante los Tribunales contencioso-administrativos en forma autónoma, o conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación. Ello quedó definitiva-

---

56 Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 429 ss.

57 Véase sentencia de la antigua Corte Primera de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 10-10-91 en *Revista de Derecho Público,* Nº 48, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991, p. 135.

mente clarificado por la sentencia de la antigua Corte Suprema en el caso *Tarjetas Banvenez,* por sentencia en 10-07-1991.[58]

Pero indudablemente, siendo la actividad administrativa una actividad estatal de carácter sublegal, en general, el juez contencioso-administrativo como contralor de la conformidad con el derecho de los actos administrativos, normal y regularmente es juez de la legalidad de los mismos. En tal sentido y particularmente después de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en 1981, texto que reguló por primera vez los requisitos de los actos administrativos, se ha venido desarrollando una riquísima jurisprudencia no sólo en la identificación precisa de los vicios de los actos administrativos (incompetencia; vicio en el objeto; vicio en la base legal; vicio en la causa o motivos -falso supuesto-; vicio en la finalidad -desviación de poder-; vicio de arbitrariedad por el traspaso de los límites al poder discrecional; y vicios en el procedimiento, en la exteriorización del acto y en la motivación) sino en los efectos jurídicos de esos vicios respecto a los actos impugnados: nulidad absoluta o nulidad relativa, particularmente dada la regulación de la mencionada Ley Orgánica de los supuestos de nulidad absoluta, cuya enumeración es cerrada (Art. 19).

En esta forma, y como consecuencia de esa labor jurisprudencial los motivos de impugnación por razones de contrariedad al derecho, en particular de ilegalidad se han ampliado y discriminado en forma tal, que no hay materialmente motivo de contrariedad al derecho que no haya sido identificado por la jurisprudencia.

4. *El control de la legitimidad*

Por otra parte, el control de la legalidad de los actos administrativos en los términos indicados no es el único objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta también tiene por objeto el control de la legitimidad de la actuación administrativa, no sólo de los actos administrativos, sino también de los hechos, relaciones jurídico-administrativas y demás actuaciones de los entes sometidos a su control. En este contexto entendemos por legitimidad la conformidad con el orden jurídico, el cual no sólo está compuesto por actos normativos,[59] por lo que, una actividad

58 Véase en *Revista de Derecho Público,* Nº 47, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991, pp. 169-174.

59 Entendemos por orden jurídico no solamente el conjunto de normas de carácter general e imperativas sino también las normas de carácter particular, como los contratos, sentencias, actos administrativos, etc., siguiendo la terminología y concepción nacida en Hans Kelsen. Véase al respecto Ch. Eisenman,

es legítima cuando está fundada en un título jurídico según el orden jurídico.[60] Por tanto, el control sobre la legitimidad de la actuación administrativa busca la determinación del título jurídico regular y suficiente según el orden jurídico, en el cual esa actividad está fundada y según el cual es desarrollada. Para determinar esa legitimidad bastará preguntarse si el orden jurídico permite la existencia y realización de esa actividad.

La ilegitimidad en la actividad administrativa surge, entonces, ante la ausencia de un título jurídico que autorice el desarrollo de la misma, y que la legitime. Así, la jurisdicción contencioso-administrativa, como contralora de la legitimidad de la actividad administrativa, hemos señalado, no sólo abarca el control de los actos administrativos, sino de los actos materiales, los hechos jurídicos, las vías de hecho, las abstenciones y negativas y las relaciones jurídico-administrativas que atenten contra el orden jurídico y que lesionen situaciones jurídicas objetivas o subjetivas. Por ello, de acuerdo a la Constitución, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados por la responsabilidad contractual o extracontractual de la Administración y para disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa (Art. 259). Además del contencioso de los actos administrativos, por tanto, se distingue el contencioso de la responsabilidad administrativa, el contencioso de los contratos administrativos y en general, el contencioso de las demandas contra los entes públicos.

Igualmente, conforme a la innovación contenida en el artículo 259 de la Constitución de 1999, también se puede distinguir el contencioso de los servicios públicos, con motivo de los reclamos que se formulen por la prestación de los mismos y el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la prestación de los mismos.

IV. PRINCIPIOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

De acuerdo con lo anteriormente dicho, y conforme al texto del artículo 259 de la Constitución, la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa está establecida, por una parte, por la

---

Curso de Doctorado, *Droit Administratif Approfondi, 1956, 1957,* Ed. Cujas, París, 1957, pp. 33 ss.

60 Sobre el concepto de legitimidad en relación a las situaciones jurídicas, véase P. Roubier, *Droits Subjetifs et Situations Juridiques*, Dalloz, París, 1963, pp. 224 ss., y concretamente p. 228.

materia (la actividad administrativa), y por la otra, por los sujetos controlados, los entes públicos, particularmente en el caso de las demandas contra los mismos, o en cuanto al control de legitimidad, con referencia particular a las vías de hecho y la prestación de servicios públicos. Además, está definida por los poderes atribuidos al juez contencioso administrativo para ejercer sus funciones de control.

1. *Competencia por razón de la materia y de los sujetos controlados*

En efecto, en materia de control de legalidad y constitucionalidad, la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa es una competencia en razón de la materia, es decir, en razón de la naturaleza administrativa de los actos que ella debe controlar. Ello se deduce del principio general definido en el Código de Procedimiento Civil, conforme al cual, "la competencia por razón de la materia se determina por la naturaleza de la cuestión que se discute, y por las disposiciones legales que la regulan" (art. 28). En materia de control de la contrariedad al derecho, es decir, de ilegalidad e inconstitucionalidad, esta "naturaleza de la cuestión que se discute" está delimitada en el citado artículo 259 de la Constitución, en el cual se hace referencia a los "actos administrativos", a la "administración", a los "servicios públicos", a la "responsabilidad" administrativa y a la "actividad administrativa". De ello se deduce que el ámbito y el dominio de la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de control de legalidad y constitucionalidad son el conocimiento de los litigios en que la "administración" (o entidades no estatales actuando en función administrativa) sea parte, originados ya sea por "actos administrativos", la "responsabilidad" de la administración, por la prestación de "servicios públicos" o por la "actividad administrativa."

Pero hemos dicho, que además del control de legalidad, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa ejercen el control de legitimidad, lo que conlleva al conocimiento de las demandas que se intenten contra los entes públicos o las entidades prestadoras de servicios públicos, estén o no basadas en cuestiones de derecho administrativo[61] (Art. 26,1 LOTSJ 2010).

En relación con este ámbito de competencia debe precisarse, en primer lugar, que lo anterior implica, en principio, como es obvio, la exclusión de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa de

61 Ya no se puede sostener que corresponden a la jurisdicción contencioso administrativa sólo las cuestiones de derecho administrativo, como lo sosteníamos en 1963. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del derecho administrativo..., op. cit.,* pp. 108 ss.

las actividades de otros entes jurídicos extraños al Estado venezolano y a la Administración Pública venezolana, o a entidades no estatales que no actúen en ejercicio de la función administrativa. 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 un litigio en el cual intervienen 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, y sólo excepcionalmente, por entidades o corporaciones privadas pero que ejerzan autoridad en virtud de Ley expresa, es decir, que actúen en ejercicio de la función administrativa.[62] En esta excepción estaría la competencia contencioso administrativa en materia de algunos reclamos por la prestación de servicios públicos, en cuyo caso podría quedar involucrado un conflicto entre un particular (usuario) y una empresa privada concesionario del servicio público.

En segundo lugar, el principio también implica la exclusión de toda competencia de esta jurisdicción con relación a las leyes y demás actos de rango legal de la Asamblea Nacional, a las sentencias y a los actos de gobierno del Estado. Esto no implica, por supuesto, que los actos administrativos de la Asamblea Nacional, del Tribunal Supremo de Justicia y demás Tribunales no sean recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa a pesar de que emanen de un órgano legislativo o judicial, los cuales, en estos casos, actúan en ejercicio de una función administrativa.

Por tanto, quedan excluidos del control de la jurisdicción contencioso administrativo los actos de la Asamblea Nacional de rango legal cumplidos en ejercicio de la función normativa o de gobierno; pero los actos que se cumplen por dichos órganos legislativos, de rango sublegal en ejercicio de la función administrativa si son actos susceptibles de ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Un acto administrativo de la Asamblea Nacional recurrible ante la Sala Político Administrativa, era el absurdo caso del acto administrativo mediante el cual se podía "anular" el acto parlamentario de nombramiento de un Magistrado (Art. 23,4 LOTSJ 2004), el cual se ha derogado en la LOTSJ 2010. Este mismo razo-

---

62 Véase las referencias a Sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en H. Rondón de Sansó, "Ampliación del ámbito contencioso-administrativo", en *Revista de Derecho Público,* Nº 22, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 33-49.

namiento se aplica respecto de los actos administrativos del Poder Judicial.[63]

En cuanto a los actos de gobierno, es decir, aquellas actividades del Poder Ejecutivo cumplidas en ejecución directa e inmediata de la Constitución, quedan también excluidos de la jurisdicción contencioso- administrativa, pues caen bajo el ámbito de control de la jurisdicción constitucional.[64]

En cuanto a los actos administrativos de los otros Poderes Públicos, como los que conforman el Poder Ciudadano (Fiscal General de la República, Contralor General de la República, Defensor del Pueblo), caen bajo el control de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo; y los actos de los órganos del Poder Electoral, caen bajo el control de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y de los otros tribunales de la jurisdicción contencioso electoral que se creen.

2. *Los poderes del juez contencioso administrativo*

Pero al hablar de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, además de determinar su ámbito, es necesario precisar cuáles son los poderes que el Juez puede ejercer con relación a las materias de las cuales puede conocer, lo cual tiene relación, por lo demás, con el derecho que toda persona tiene y que antes se definía en el artículo 18, párrafo 2 de la derogada LOTSJ 2004, de acceder al Tribunal Supremo de Justicia en cualesquiera de sus Salas, "para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente."

En efecto, en *primer lugar,* el Juez contencioso-administrativo puede declarar la nulidad de los actos administrativos por inconstitucionalidad o ilegalidad, en general, por contrariedad al derecho. Ello está establecido en los artículos 259 y 266 de la Constitución, y en la LOJCA 2010 (art. 9,1), [65] al establecerse la competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativo, la atribución para declarar la nulidad de actos administrativos, de efectos generales o particulares, contrarios a derecho,

63 Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del derecho administrativo... op. cit.,* pp. 108 ss.

64 *Idem,* y Allan R. Brewer-Carías, *El Control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales,* Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos, Nº 2, Caracas, 1977, p. 84. Art. 236 Constitución.

65 También se había previsto en el artículo 5, pár. 1, 30 y 31 de la derogada LOTSJ 2004, al referirse a "razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad;" frase que se eliminó en la LOTSJ 2010.

incluso por desviación de poder. Esta competencia está distribuida en la LOJCA 2010 entre la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo (art. 23,5 y 6), los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción (art. 24,5) y los Juzgados Superiores (art. 25,3, 6 y 10,). Los únicos actos administrativos cuya impugnación queda fuera del ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa son los dictados por la Administración del Trabajo en materia de inamovilidad laboral que la LOJCA 2010 ha excluido expresamente, contra la tradición jurisprudencial (art. 25,3), lo que implica que quedan atribuidas a los Tribunales del trabajo.

Pero además de declarar la nulidad de los actos administrativos al declarar procedente el recurso en la sentencia definitiva, el Juez contencioso administrativo puede declarar inadmisible el recurso cuando no se cumplen las condiciones de recurribilidad o requisitos procesales del mismo, lo cual si bien debe decidirse en el auto de admisión, puede serlo posteriormente, en la decisión definitiva, tal como lo indicaba el derogado artículo 21, pár. 17 de la LOTSJ 2004.

Además, siguiendo la orientación que tenía el artículo 21, pár. 18º de la misma derogada LOTSJ 2004, con la pretensión de anulación también puede formularse una pretensión de condena derivada precisamente de esa anulación, y así la sentencia, además de anular el acto puede resolver condenar a la Administración al pago de sumas de dinero, y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad administrativa, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. En este campo, la pretensión de anulación, por tanto, también puede estar acompañada de una pretensión de condena e, incluso de una pretensión de amparo de los derechos fundamentales.

Se destaca entre las competencias en materia de anulación (incluyendo cuando la impugnación de un acto administrativo se acompañe de una pretensión de condena), las acciones intentadas con motivo de demandas relativas a la función o empleo públicas; es decir, el antiguo contencioso administrativo funcionarial. La nueva LOJCA 2010 establece en esta materia una distribución de competencias que no se entiende, pues en materia general relativa a la carrera administrativa y al empleo público, son los Tribunales Superiores Estadales los competentes en primera instancias para conocer de las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares concernientes a la función pública, conforme a lo dispuesto en la ley (art. 25,6); en cambio el Tribunal competente para conocer y decidir las pretensiones, acciones o recursos interpuestos, en el caso de retiro, permanencia, estabilidad o conceptos derivados de empleo público del personal con grado de oficiales de la Fuerza Armada Nacional

Bolivariana, es la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (art. 23,24).

Aparte de estas cuestiones de anulación y condena o de inadmisibilidad que se pueden suscitar ante la jurisdicción contencioso administrativa, en *segundo lugar*, están todas las otras pretensiones que se pueden formular en demandas contra los entes públicos en las cuales no se plantea la nulidad de actos administrativos; es decir, conforme al artículo 9,3 de la LOJCA 2010, las pretensiones de condena al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originados por responsabilidad contractual y extracontractual de los órganos que ejerzan el Poder Público; así como las demandas por la actuación material constitutiva de vías de hecho de la Administración (arts. 9,3; 23,4; 24,4;25,5).

En efecto, la Constitución en su artículo 259, también atribuye competencia a los tribunales contencioso-administrativos para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Ello da origen a esta competencia de los tribunales contencioso administrativos en las cuales no entran a declarar o no la nulidad de un acto administrativo por contrariedad al derecho, sino en las que pueden conocer y decidir con plenitud, dentro de los límites de sus atribuciones, de todas las pretensiones que se intenten contra los entes públicos. La Constitución, en ese sentido, señala algunos supuestos de esta competencia cuando precisa en su artículo 259 sobre "la condena al pago de sumas de dinero, la reparación de daños y perjuicios, originados por la 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.

El contencioso de las demandas, por tanto, incluye el contencioso de los contratos públicos, habiendo desaparecido en la nueva LOJCA 2010 toda referencia específica a contratos públicos o a contratos administrativos, pues conforme a la previsión del artículo 9,3 de la LOJCA 2010, se atribuye a la jurisdicción contencioso administrativa, no sólo conocer de las pretensiones de condena originadas por responsabilidad extracontractual de la Administración, sino también por responsabilidad contractual, sea cual fuere la naturaleza del contrato público específico.

En contraste, debe recordarse que la LOTSJ 2004, como un aspecto específico del contencioso de las demandas, destacaba el contencioso de los contratos administrativos, al atribuirse a la Sala Político Administrati-

va competencia para conocer de las "cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos en los cuales sea parte la República, los Estados o los Municipios, si su cuantía excede de setenta mil una unidades tributarias (70.001 U.T.)" (Art. 5,25). Ello se ha eliminado de la LOTSJ 2010, quizás teniendo en cuenta que se trataba de un contencioso limitado sólo al conocimiento de los contratos suscritos por los entes públicos territoriales y no por los otros entes públicos como los institutos autónomos o las empresas del Estado. Conforme a la LOJCA 2010, en cambio, toda demanda contra los entes públicos por cualquier clase de contrato celebrado por ellos es de la competencia de los órganos de la jurisdicción de acuerdo con la cuantía de la misma.

En todo caso, la competencia general en materia de demandas contra los entes públicos está establecida en el artículo 9, ordinales 7 y 8 de la LOJCA 2010, que atribuyen a los tribunales de la Jurisdicción competencia para conocer de las demandas que se ejerzan contra la República, los Estados, los Municipios, los institutos autónomos, entes públicos o empresas en la cual la República, los Estados, los Municipios o cualquiera de las personas jurídicas estatales tenga participación decisiva, lo cual se distribuye entre los diversos tribunales según la cuantía (arts. 23,1,2,4 y 13; 24,1,2 y 4; art. 25,1,2 y 5).

En estos casos de demandas contra los entes públicos, la decisión del juez puede ser cualquier decisión jurídicamente útil que se solicite, en la cual no esté envuelta la nulidad de un acto administrativo. En tal sentido, por ejemplo, el artículo 21, pár. 18 de la derogada LOTSJ 2004 disponía siguiendo el texto del artículo 195 de la Constitución, que en su fallo definitivo el tribunal, de acuerdo con los términos de la solicitud, podía condenar el pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

En *tercer lugar*, y como una innovación de la Constitución de 1999, un cuarto tipo de competencia que puede ser ejercida por la jurisdicción contencioso administrativa, se refiere a los reclamos por la prestación de los servicios públicos. Se abre así en campo del *contencioso de los servicios públicos*, que viene a ser regulado por primera vez en la LOJCA 2010 (art. 9,4). En esta materia, debe recordarse que la LOTSJ 2004 sólo reguló en el artículo 5, ordinal 37, la competencia de la Sala Político Administrativa para "conocer y decidir, en segunda instancia, las apelaciones y demás acciones o recursos contra las sentencias, dictadas por los Tribunales Contencioso Administrativos, cuando su conocimiento no estuviere atribuido

a otro tribunal, que decidan sobre las acciones de reclamos por la prestación de servicios públicos nacionales."

En *cuarto lugar*, además de los poderes de anulación y de condena, y del contencioso de la responsabilidad administrativa contractual y extracontractual, y de los servicios públicos, un quinto tipo de competencia puede ser ejercida por la jurisdicción contencioso-administrativa, es la relativa a la *interpretación* de las leyes de contenido administrativo, prevista en el artículo 9,5 de la LOJCA 2010.

En relación a esta competencia, sin embargo, debe señalarse que antes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de 1976, no era usual hablar en Venezuela de que existiera una competencia de interpretación en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa.[66] Solo en la Ley de Carrera Administrativa de 1970 se consagró un recurso de interpretación ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, en relación a las dudas que surgieran en cuanto a la aplicación e interpretación de dicha Ley y sus Reglamentos, aclarándose que el ejercicio de dicho recurso no podía ser motivo para la paralización de ninguna medida que las autoridades competentes puedan ordenar.[67] Mediante esta norma puede decirse que por primera vez en Venezuela se consagró expresamente la competencia de interpretación atribuida a la jurisdicción contencioso-administrativa aún cuando en este caso, limitada al contencioso-funcionarial.

Posteriormente, en la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 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" (Art. 42,24), con lo cual quedaba por ser regulada dicha competencia. Con base en ello, en todo caso, la antigua Corte Suprema de Justicia se reservó conocer, incluso, del recurso de interpretación previsto en la derogada Ley de Carrera Administrativa.

En la LOTSJ 2004, el contencioso de interpretación quedó establecido en el ordinal 52 de su artículo 5, pero como una competencia general de todas las Salas, lo que se ha recogido en la LOTSJ 2010, en su artículo 31,5 correspondiendo a la Sala con competencia afín con la materia debatida,

---

66 Véase Allan R. Brewer-Carías y Enrique Pérez Olivares. "El Recurso Contencioso-Administrativo de Interpretación en el Sistema Jurídico Venezolano", en *Revista de la Facultad de Derecho,* Universidad Central de Venezuela, Nº 32, Caracas, 1965, pp. 103-126.

67 Artículo 64 de la derogada Ley de Carrera Administrativa de 1970.

en la siguiente forma: "Conocer de las demandas de interpretación acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, siempre que dicho conocimiento no signifique una sustitución del mecanismo, medio o recurso que disponga la ley para dirimir la situación de que se trate". Ahora conforme a la nueva LOJCA 2010, la competencia de los tribunales contencioso administrativos se refiere a "la resolución de los recursos de interpretación de las leyes de contenido administrativo" (art. 9,5) que se reserva a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo (art. 23,21).

En *quinto lugar*, se distinguen las demandas contra la abstención o la negativa de los entes públicos a producir un acto al cual estén obligados por la ley, incluyendo los Consejos Comunales y otras entidades que ejerzan la función administrativa, tal como se dispone en la LOJCA 2010 (arts. 9, 2 y 10).

La competencia general en la materia deriva del artículo 26,3 de la LOTSJ 2010 (artículo 5, párrafo 1º, ordinal 26 de la LOTSJ 2004; establecida desde la derogada Ley de 1976, arts. 42,23, y 182,1), en cuanto a la atribuida a la Sala Político Administrativa para "Conocer de la abstención o la negativa del Presidente de la República, del Vicepresidente Ejecutivo de la República, de los Ministros o Ministras, así como de las máximas autoridades de los demás órganos de rango constitucional, a cumplir los actos a que estén obligados por las leyes."[68] Se trata del *contencioso-administrativo contra la carencia administrativa*, competencia que conforme a la LOJCA 2010 se atribuye a todos los tribunales de la jurisdicción respecto de la abstención o negativa de todas las autoridades administrativas (arts. 9,2; 23,3; 24,3; 25,4).

Por último, en *sexto lugar*, se debe mencionar la competencia que se atribuye a la Sala Político Administrativa en el artículo 266,4 de la Constitución, para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley puede atribuir su conocimiento a otro tribunal. Esta competencia da origen al *contencioso de la solución de controversias administrativas*, que la LOTSJ 2010 (art. 26,7 y 8) y la LOJCA 2010 (art, 9,6; 23,7) atribuye igualmente a la misma Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo,

---

68 Véase sobre esta norma en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1997, Allan R. Brewer-Carías, "La abstención, silencio y negativa de la Administración y su control" en *El Derecho Venezolano en 1982,* Ponencias al Congreso Internacional de Derecho Comparado, UCV, Caracas, 1982, pp. 603 ss.

salvo en el caso de controversias entre Municipios de un mismo Estado, por el ejercicio de una competencia directa e inmediata en ejecución de la ley (art. 25,9 LOJCA 2010; art. 26,7 LOTSJ 2010).

3. *Las exclusiones de la competencia*

De la determinación del ámbito de la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, resulta que quedan excluidas de la misma las actividades de entes jurídicos extraños al Estado venezolano, así como el control de constitucionalidad y legalidad de otros actos del Estado venezolano que no sean actos administrativos.

A. *Exclusión de las actividades de otros entes jurídicos extraños al Estado venezolano*

En *primer lugar*, como hemos dicho, quedan excluidos de la jurisdicción contencioso-administrativa los litigios entre particulares, excepto cuando se trate de litigios por acciones contra actos de autoridad o ejecutados en ejercicio de la función pública o de reclamaciones por la prestación de servicios públicos en los que esté involucrado un particular-usuario y una empresa concesionaria del servicio. Es imposible, por tanto, recurrir ante la jurisdicción contencioso administrativa cuando no se pone en causa la actividad del Estado venezolano, y concretamente la actividad de la Administración, o en general la actividad administrativa. Por lo mismo, también quedan excluidos de las competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa los litigios entre un particular y un Estado extranjero o cualquier organismo internacional no sometido a la soberanía del Estado venezolano.

Por tanto, para que la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa funcione, es necesario en primer lugar, que se trate de una actividad del Estado venezolano o cumplida por personas de derecho público o derecho privado en ejercicio de una prerrogativa pública o de la función administrativa, o por concesionarios de servicios públicos. Por tanto, en materia de control de legalidad o constitucionalidad, los actos administrativos sometidos a control ante la jurisdicción contencioso-administrativa, no necesariamente son siempre dictados por órganos de las personas de derecho público territoriales o no territoriales, sino que pueden emanar de entidades orgánicas y formalmente de derecho privado, incluso constituidas por particulares, pero que en virtud de Ley ejerzan prerrogativas del Poder Público y autoridad, es decir, función administrativa, de manera tal que al lesionar el derecho o interés legítimo de un individuo, puedan considerarse actos administrativos a los efectos del control contencioso-administrativo.

En este sentido, fue la jurisprudencia de la antigua Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo la que amplió progresivamente el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa,[69] considerando como actos recurribles, por ejemplo, actos emanados de asociaciones privadas reguladas por ley, cuando ejercen potestades públicas en virtud de "delegación" o descentralización,[70] como las Universidades privadas en relación con el régimen de los alumnos, particularmente el sancionatorio.

B. *Exclusión del control sobre los actos legislativos de rango legal, las sentencias y los actos de gobierno*

Pero no basta para que la jurisdicción contencioso-administrativa sea competente, que se le someta un litigio concerniente a una actividad del Estado venezolano. Hemos señalado que la jurisdicción contencioso-administrativa en su competencia de anulación es sólo competente para conocer de los litigios en que la Administración sea parte, originados por sus actos administrativos y por la actividad administrativa. Por tanto, sólo pueden ser sometidos a control de legalidad por la jurisdicción contencioso-administrativa los actos administrativos.

Así, quedan excluidos de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa todos los litigios concernientes a otras actividades del Estado que no sean "actividad administrativa", es decir, que no resulten en actos administrativos.

En efecto, en *primer lugar*, la jurisdicción contencioso-administrativa no tiene competencia para conocer de litigios concernientes a la actividad de la Asamblea Nacional de rango legal o realizada en ejecución directa e inmediata de la Constitución, ni para conocer de acciones de nulidad de las leyes y demás actos parlamentarios sin forma de ley. Sin embargo, por supuesto, el principio de legalidad que domina toda la actividad del Estado venezolano exige la existencia de un control jurisdiccional para la actividad de los cuerpos legislativos ejercida en función normativa o de gobierno, y ese es el control de constitucionalidad, pues esas actividades

---

69 Véase en general H. Rondón de Sansó, "Ampliación del ámbito contencioso-administrativo", en *Revista de Derecho Público,* Nº 22, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 33-49.

70 Por ejemplo, Asociación de Autores y Compositores, regulada en la Ley de Derecho de Autor (Sentencia de la Corte Primera de la Contencioso-Administrativa, 54-03-84); y Federaciones y Asociaciones Deportivas (Sentencia de la Corte Primera de 14-05-84). Véase las referencias en H. Rondón de Sansó, "Ampliación del ámbito contencioso-administrativo", en *Revista de Derecho Público,* Nº 22, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 38-40

son ejercidas en ejecución directa e inmediata de la Constitución. Entonces, el control que puede ejercerse sobre dichos actos es el que corresponde a la Jurisdicción constitucional que ejerce la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, por medio de la acción de inconstitucionalidad. Por tanto, el control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos de rango legal o de ejecución directa e inmediata de la Constitución de la Asamblea Nacional, si bien es ejercido por el Tribunal Supremo, lo es por su Sala Constitucional como Jurisdicción constitucional y no como Jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, y ello es evidente, no toda la actividad que desarrollan la Asamblea Nacional y demás cuerpos legislativos (estadales y Municipales) tiene rango legal, pues además, desarrollan actividad administrativa de rango sublegal. En la actividad de los cuerpos legislativos, por tanto, hay que distinguir la actividad ejercida en función normativa y de gobierno de aquella ejercida en función administrativa. Las primeras tienen su control propio en la Jurisdicción Constitucional; y la segunda, la actividad administrativa —de carácter sublegal— ejercida por los cuerpos legislativos está sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por ejemplo, la Constitución, en su artículo 187,21, señala que es atribución de la Asamblea Nacional organizar su servicio de seguridad interna; en cuyo ejercicio la Asamblea actúa en función administrativa. Por tanto, los actos dictados en relación con dicha atribución son actos administrativos susceptibles de ser recurridos por ilegalidad mediante el recurso contencioso-administrativo de anulación. En este mismo sentido, la responsabilidad que pueda resultar para el Estado por el mal funcionamiento de esos servicios de policía de la Asamblea o por el daño que causen en sus funciones, es una responsabilidad administrativa y, por tanto, susceptible de ser controlada por la jurisdicción contencioso- administrativa.

En *segundo lugar*, por los mismos razonamientos antes expuestos, la actividad de los órganos judiciales cuando es ejercida en función jurisdiccional y los actos judiciales que de ella resulten (sentencias), no son susceptibles de ser recurridos por ningún motivo ante los órganos de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Esta jurisdicción sólo puede conocer de los litigios que tienen su origen en la actividad administrativa y de la nulidad de actos administrativos, y nunca de la nulidad de actos jurisdiccionales de los tribunales o de sentencias. Por ello, la antigua Corte Suprema, sistemáticamente, siempre se declaró incompetente para cono-

cer de las acciones que se habían intentado contra sentencias.[71] Sin embargo, es necesario distinguir también en este caso, la actividad jurisdiccional de los órganos del Poder Judicial, de la actividad administrativa que esos mismos órganos puedan realizar en ejercicio de la función administrativa o de la función normativa.

A tal efecto, cuando los órganos de la Administración del Sistema Judicial, como la Dirección Ejecutiva de la Magistratura del Tribunal Supremo y las Comisiones de la misma, por ejemplo, dictan actos de nombramiento o destitución de jueces y funcionarios, o imponen sanciones, esos son actos administrativos y no judiciales y, por tanto, son susceptibles de ser recurridos por ilegalidad ante los órganos de la Jurisdicción contencioso-administrativa. En el mismo caso se encuentran los actos reglamentarios que en ejercicio de la función normativa algunos órganos judiciales tienen facultad para dictar.

Por *último*, los actos de gobierno, como actos del Poder Ejecutivo dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y, por tanto, sometidos directamente a ella y con el mismo rango jurídico que la Ley, tampoco están sometidos al control de conformidad con el derecho por los órganos de la Jurisdicción contencioso-administrativa, sino por la Jurisdicción Constitucional. Por supuesto, esta noción de acto de gobierno es totalmente distinta a la desarrollada en Francia,[72] ya que en Venezuela, los actos de gobierno no pueden considerarse como actos administrativos, ya que no tienen carácter sublegal, sino que son actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, estando sometidos al control jurisdiccional de la constitucionalidad por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo.

En efecto, los actos de gobierno, no son, en nuestro sistema constitucional, actos administrativos, de los cuales se distinguen con base en la norma a la cual deben directamente conformarse, que es la Constitución, pues es dictado en ejecución directa de ésta, no pudiendo existir una norma de rango legal que se interponga entre la Constitución y el acto; los actos administrativos, en cambio, deben estar conformes a la legalidad (a la Constitución, la ley y demás normas), pues son ejecución directa de la

---

71 Véase fundamentalmente la sentencia de la antigua Corte Federal de 26-01-60, *Gaceta Forense,* Nº 27, Caracas, 1960, pp. 40-41. Véase también Corte Federal, 15-10-59, *Gaceta Forense,* Nº 26, Caracas, 1959 p. 26.

72 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre la doctrina del acto de gobierno, del acto político, del acto de Estado o de las cuestiones políticas como motivo de inmunidad jurisdiccional de los Estados en sus Tribunales Nacionales", en *Revista de Derecho Público,* Nº 26, Caracas, 1968, pp. 65-68.

ley e indirecta de la Constitución. Por ello los actos administrativos están sometidos al principio de la legalidad administrativa; y los actos de gobierno, en cambio, al sólo principio de constitucionalidad, no porque sean una excepción al control, sino porque tienen el mismo rango estructural que la ley con relación a la Constitución. Por ello, los actos de gobierno sólo están sometidos al control concentrado de constitucionalidad por la Sala Constitucional (Artículo 25, 3 y 4 LOTSJ 2010). Por ello, el artículo 336, ordinales 3 y 4 de la Constitución señala que es de la competencia de la Sala Constitucional como Jurisdicción Constitucional, declarar la nulidad total o parcial de los actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo Nacional que colidan con la Constitución; así como de los actos en ejecución directa e inmediata de esta Constitución, dictados por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público, cuando colidan con ella.

4. *Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativo*

Como puede apreciarse de la expuesto anteriormente, a partir de 1961 la jurisdicción contencioso-administrativa encontró un claro y expreso fundamento constitucional en el artículo 206 del texto fundamental, cuya norma se ha reproducido en el artículo 259 de la Constitución de 1999, en el cual se la define con una amplitud considerable y, ciertamente, comparativamente más completa que la que para ese momento tenían los modelos europeos, y que había seguido la jurisprudencia.

En efecto, en ausencia de una norma tan expresa y amplia, y con base en las muy escuetas normas constitucionales de la Constitución de 1953, la antigua Corte Federal que funcionó hasta 1961 y luego, la Corte Suprema de Justicia, fueron definiendo jurisprudencialmente los contornos de la jurisdicción contencioso-administrativa que ejercía básicamente, y en única instancia correspondía al Supremo Tribunal, conforme al clásico esquema francés de la división entre un contencioso-administrativo de anulación y un contencioso-administrativo de plena jurisdicción, según el tipo de pretensiones que se formularan en la acción o el recurso.

Conforme a este esquema, el contencioso-administrativo de anulación se concebía como un proceso objetivo contra un acto administrativo, en el cual la pretensión procesal del recurrente se limitaba a la anulación del acto administrativo impugnado, y la decisión del juez sólo tenía por objeto el control de la legalidad del acto, pronunciando o no su anulación, y nada más. La legitimación activa para intentar el recurso de anulación correspondía a quien tuviera, al menos un interés personal, legítimo y directo, pudiendo intentarlo también quien tuviera un derecho subjetivo lesionado por el acto recurrido.

En cuanto al contencioso-administrativo de plena jurisdicción, se concebía como un proceso subjetivo en el cual se entablaba una verdadera litis contra una persona jurídica de derecho público estatal, y en la cual la pretensión procesal del demandante era amplia en el sentido de que podía buscar la condena del ente demandado y, además, la anulación de actos administrativos. El contencioso de plena jurisdicción era así el contencioso de las demandas contra la República y otras personas jurídicas de derecho público estatales, y se reducía básicamente al contencioso contractual y al de la responsabilidad extracontractual, pudiendo el juez, además de decidir sobre la nulidad de un acto administrativo, si esto se le solicitaba, condenar al ente público al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, y en general, adoptar todo pronunciamiento útil para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Tratándose de demandas contra los entes públicos, la legitimación del demandante correspondía al titular de un derecho subjetivo cuyo restablecimiento conformaba el nódulo de su pretensión.

Bajo este esquema, que la doctrina nacional[73] y nosotros mismos expusimos hace más de cuarenta años,[74] el interés legítimo, personal y directo para configurar la legitimación activa en el recurso de anulación se concebía sólo como una situación jurídica *procesal* para pedir la anulación de un acto administrativo, y no como una situación jurídica subjetiva de carácter sustantivo. Por tanto, el interés legítimo, personal y directo, como situación jurídica adjetiva, en principio, no era resarcible siendo sólo jurídicamente resarcible la lesión al derecho subjetivo a través de las acciones de plena jurisdicción.

Puede decirse que ese esquema del contencioso-administrativo, aun cuando no aprovechaba todas las posibilidades de protección de los particulares frente a la Administración que contenía el fundamento constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa (Art. 206), fue el que desarrolló la jurisprudencia nacional, particularmente hasta cuando se

---

73 Véase Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo,* Caracas, 1970, pp. 570 ss. A. Moles Caubet. "Rasgos generales de la jurisdicción contencioso-administrativa", en *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela,* Instituto de Derecho Público, Caracas, 1979, pp. 67-77; Nelson Rodríguez García. *El sistema contencioso-administrativo venezolano y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Valencia, 1982.

74 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales..., op. cit.,* pp. 239-440.

promulgó la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de 1976,[75] la cual sentó nuevas bases en el derecho positivo para la ampliación del contencioso-administrativo como medio de protección de los particulares frente a las conductas de la Administración, lo cual fue advertido rápidamente por la doctrina nacional,[76] y posteriormente se comenzó a derivar de la jurisprudencia.

En efecto, con base al artículo 206 de la Constitución de 1961 y al contenido de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 que regulaba transitoriamente el proceso contencioso-administrativo, puede decirse que el esquema tradicional del contencioso-administrativo en su clásica división de contencioso de anulación y contencioso de plena jurisdicción quedó totalmente superado,[77] por lo que con base en el artículo 259 de la Constitución, desarrollado por la LOTSJ 2004 y la LOTSJ 2010, y ahora, además, por la LOJCA 2010, así como con los desarrollos jurisprudenciales de las últimas décadas, estimamos que el contencioso-administrativo, como instrumento procesal de protección de los particulares frente a la autoridad pública, se ha ampliado aún más, pudiéndose

---

75 Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, *G.O.* Nº 1.893 Extraordinario de 30-07-76.

76 Gonzalo Pérez-Luciani, "Los recursos contencioso-administrativos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia", en *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela,* Instituto de Derecho Público *cit.,* pp. 135-148; Gonzalo Pérez-Luciani, "El sistema contencioso-administrativo y el procedimiento administrativo", en A. Moles Caubet y otros, *Contencioso Administrativo en Venezuela,* Caracas, 1981, pp. 60-61.

77. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela", en *Revista de Derecho Público,* Nº 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, pp. 5-30, y en *Estado de Derecho y Control Judicial, cit.,* p. 243 ss. Véase en defensa del recurso de plena jurisdicción, Henrique Iribarren M., "¿Existe en Venezuela un recurso autónomo de plena jurisdicción?" en *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República,* Nº 1, Caracas, 1986, pp. 113-153. Por ejemplo, H. Rondón de Sansó, ha señalado que en su lugar, por ejemplo, podrían distinguirse ahora tres tipos de acciones contencioso-administrativas: acciones de impugnación de actos administrativos unilaterales o bilaterales, que conducen a la anulación de los mismos como consecuencia del control de legalidad; acciones de condena, de prestación o declarativas de condena, particularmente en materia de responsabilidad contractual y extracontractual y de restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, que conducen a decisiones del juez de dar, hacer o no hacer frente a la Administración; y acciones declarativas tendientes al reconocimiento o protección de un derecho subjetivo o a la interpretación de una situación jurídica o una norma; en "Medios de proceder por la vía contencioso-administrativa" en A. Moles y otros, *Contencioso-administrativo... , cit.,* pp. 110-123.

distinguir siete tipos de acciones contencioso-administrativos: en primer lugar, las demandas de contenido patrimonial contra los entes públicos; en segundo lugar, las demandas en relación con la prestación de servicios públicos; en tercer lugar, las contra las vías de hecho administrativas; en cuarto lugar, las demandas contra las conductas omisivas de la Administración; en quinto lugar, las demandas de nulidad de los actos administrativos; [78] en sexto lugar, las demandas de interpretación de leyes administrativas, y en séptimo lugar, las demandas para la solución de las controversias administrativas.

La LOJCA 2010, estableció en la materia, aun cuando en forma insuficiente, unas normas procesales comunes a todas las demandas, dividiendo arbitrariamente los procedimientos en tres tipos: Primero, el procedimiento en las demandas de contenido patrimonial; Segundo, un procedimiento denominado breve, para las acciones de contenido no patrimonial y en especial las destinadas a reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos, contra las vías de hecho, y contra la abstención de la Administración; y tercero, un procedimiento común para las demandas de nulidad de actos administrativos, para la interpretación de leyes y para la solución de controversias administrativas.

Decimos que es una división arbitraria, pues en realidad, por ejemplo, tal y como se había venido construyendo por la jurisprudencia, las demandas contra la carencia o abstención administrativas debían quizás seguir el mismo procedimiento establecido para las demandas de nulidad contra los actos administrativos; y las demandas contra vías de hecho, debía quizás seguir el mismo procedimiento establecido para las demandas de contenido patrimonial.

En todo caso, las acciones, recursos y pretensiones procesales varían en cada uno de esos tipos de contencioso y, por supuesto, también varían algunas reglas de procedimiento aplicables a los diversos procesos, que analizaremos más adelante. Antes sin embargo, debemos determinar la distribución de la competencia entre los diversos tribunales de la Jurisdicción llamados a conocer de las mencionadas acciones y recursos.

V. LA DISTRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA ENTRE LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

De acuerdo al mencionado artículo 259 de la Constitución, "la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde al Tribunal Supremo de

78. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Los diversos tipos de acciones..." *loc. cit.,* pp. 6 ss.

Justicia y a los demás Tribunales que determine la ley." La derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 había precisado las competencias en esta materia contencioso administrativa, y transitoriamente, había dispuesto, hasta tanto se dictase la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y se organizase dicha Jurisdicción, el establecimiento con sede en Caracas, de un Tribunal denominado Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, cuyos miembros los designaba la propia Corte Suprema en Sala Político-Administrativa y había regulado además, la competencia en materia contencioso administrativa de algunos Tribunales Superiores en lo Civil. Todas estas normas fueron derogadas por la LOTSJ 2004, pero sin que su contenido se hubiese expresamente sustituido por otras disposiciones transitorias, por lo que la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa, desde mayo de 2004 hasta la entrada en vigencia de la LOJCA 2010, en la práctica quedó sin regulación expresa específica. A pesar de ello, sin embargo, no solo los tribunales siguieron existiendo sino que el Tribunal Supremo en julio de 2004 nombró a los Magistrados tanto de la Corte Primera como de una Corte Segunda en lo Contencioso Administrativo.

Ahora, como se ha dicho, la Jurisdicción contencioso administrativa se ha organizado definitivamente en la LOJCA 2010, estableciéndose en cuatro niveles de tribunales con sus respectivas competencias: 1. La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia; 2. Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; 3. Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y 4. Los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (art. 11).

Además, el artículo 12 de la Ley Orgánica se refiere a la "jurisdicción especial tributaria" como formando parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con un régimen especial previsto en el Código Orgánico Tributario.

Como se dijo, el contencioso administrativo electoral quedó fuera del ámbito general de la Jurisdicción contencioso administrativa, por lo que la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia ni se la menciona en la LOJCA 2010, estando ahora regulado el proceso contencioso electoral en la LOTSJ 2010 (arts. 179-192). En cuanto al contencioso administrativo agrario, también fue excluido del ámbito de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, quedando esa materia regulada en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, donde se atribuye a los Tribunales Superiores Regionales Agrarios con competencia para conocer en primera instancia de los recursos que se intenten contra cualquiera de los actos administrativos agrarios. El artículo 172 de la Ley precisó que las competencias atribuidas

comprenden el conocimiento de todas las acciones que por cualquier causa, sean intentadas con ocasión de la actividad u omisión de los órganos administrativos en materia agraria, incluyendo el régimen de los contratos administrativos, el régimen de expropiaciones, las demandas patrimoniales y demás acciones con arreglo al derecho común que sean interpuestas contra cualquiera de los órganos o los entes agrarios. La Ley de Tierras atribuye a la Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social de este Máximo Tribunal, competencia para conocer en segunda instancia de dichos recursos, como tribunal superior de aquéllos (artículo 171).

La Ley Orgánica, en todo caso, respecto de la Estructura orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa estableció que la misma entraría en vigencia a los 180 días después de publicada, es decir, el 16 de diciembre de 2010. Además, la Ley Orgánica le atribuyó al Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Plena, competencia para modificar solicitud de la Sala Político Administrativa, la nomenclatura de los tribunales de la Jurisdicción contencioso Administrativa (Disposición Transitoria Tercera)

1. *El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-Administrativa*

La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia es la máxima instancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Contra sus decisiones no se oirá recurso alguno (art. 3, LOTSJ 2010), salvo lo previsto en la Constitución de la República en relación con el recurso de revisión constitucional (art. 13). De acuerdo con los ordinales 4 y 5 del artículo 266 de la Constitución, la Sala Político Administrativa tiene las siguientes competencias en materia contencioso administrativa:

> 4. Dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro tribunal.
>
> 5. Declarar la nulidad total o parcial de los reglamentos y demás actos administrativos generales o individuales del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente.

Estas atribuciones de la Sala Político Administrativa, han sido desarrolladas en el artículo 24 de la LOTSJ 2010, en la forma siguiente:

> 1. Las demandas que se ejerzan contra la República, los Estados, los Municipios, o algún instituto autónomo, ente público o empresa, en la cual la República, los Estados, los Municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de

setenta mil Unidades Tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

2. Las demandas que ejerzan la República, los Estados, los Municipios, o algún instituto autónomo, ente público o empresa, en la cual la República, los Estados, los Municipios o cualquiera de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de setenta mil Unidades Tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

3. La abstención o la negativa del Presidente de la República, del Vicepresidente Ejecutivo de la República, de los Ministros o Ministras, así como de las máximas autoridades de los demás órganos de rango constitucional, a cumplir los actos a que estén obligados por las leyes.

4. Las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a las altas autoridades antes enumeradas.

5. Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares dictados por el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo de la República, los Ministros o Ministras, así como por las máximas autoridades de los demás organismos de rango constitucional, cuyo conocimiento no estuviere atribuido a otro órgano de la Jurisdicción Administrativa en razón de la materia.

6. Las demandas de nulidad que se ejerzan contra un acto administrativo de efectos particulares y al mismo tiempo del acto normativo sublegal que le sirve de fundamento, siempre que el conocimiento de este último corresponda a la Sala Político Administrativa.

7. Las controversias administrativas entre la República, los Estados, los Municipios u otro ente público, cuando la otra parte sea una de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado.

8. Las controversias administrativas entre autoridades de un mismo órgano o ente, o entre distintos órganos o entes que ejerzan el Poder Público, que se susciten por el ejercicio de una competencia atribuida por la Ley.

9. La apelación de los juicios de expropiación.

10. Las demandas que se interpongan con motivo de la adquisición, goce, ejercicio o pérdida de la nacionalidad o de los derechos que de ella derivan.

11. Las demandas que se ejerzan con ocasión del uso del espectro radioeléctrico.

12. Las demandas que le atribuyan la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela o las leyes especiales, o que le correspondan

conforme a éstas, en su condición de máxima instancia de la Jurisdicción Administrativa.

13. Las demás demandas derivadas de la actividad administrativa desplegada por las altas autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público, no atribuidas a otro tribunal.

15. Las apelaciones de las decisiones de los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de las consultas que le correspondan conforme al ordenamiento jurídico.

16. El avocamiento, de oficio o a petición de parte, sobre algún asunto que curse en otro tribunal cuando sea afín con la materia administrativa.

17. Los juicios en que se tramiten acciones conexas, cuando a la Sala Político Administrativa le esté atribuido el conocimiento de alguna de ellas.

18. Del Recurso Especial de Juridicidad, de conformidad con lo establecido en la ley que regula la jurisdicción contencioso administrativa.

19. Los conflictos de competencia que surjan entre los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa.

21. Los recursos de interpretación de leyes de contenido administrativo.

Además, en el mismo artículo 26 de la LOTSJ se atribuyeron a la Sala Político Administrativa, las siguientes competencias que sin embargo no corresponden a la materia contencioso administrativa:

14. Las causas que se sigan contra los representantes diplomáticos acreditados en la República, en los casos permitidos por el derecho internacional.

20. Las consultas y recursos de regulación de jurisdicción.

22. Los juicios sobre hechos ocurridos en alta mar, en el espacio aéreo internacional o en puertos o territorios extranjeros tramitados en la República, cuando su conocimiento no estuviese atribuido a otro Tribunal.

23. Los juicios para declarar la fuerza ejecutoria de las sentencias dictadas por autoridades extranjeras, de acuerdo con lo dispuesto en los tratados internacionales o en la ley

La Sala Político Administrativa, además, conforme al artículo 31 de la LOTSJ 2010, tiene las siguientes competencias asignadas en forma común a todas las Salas del Tribunal Supremo:

1. Solicitar de oficio, o a petición de parte, algún expediente que curse ante otro tribunal y avocarlo en los casos que dispone esta Ley.
2. Conocer los recursos de hecho que le sean presentados.
3. Conocer los juicios en que se ventilen varias pretensiones conexas, siempre que al Tribunal esté atribuido el conocimiento de alguna de ellas.
4. Decidir los conflictos de competencia entre tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando no exista otro tribunal superior y común a ellos en el orden jerárquico.
5. Conocer las demandas de interpretación acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, siempre que dicho conocimiento no signifique una sustitución del mecanismo, medio o recurso que disponga la ley para dirimir la situación de que se trate.
6. Conocer cualquier controversia o asunto litigioso que le atribuyan las leyes, o que le corresponda conforme a éstas en su condición de más alto Tribunal de la República.

La LOJCA 2010, por su parte, ha establecido en su artículo 23, las siguientes competencias de la Sala Político Administrativa, repitiendo y sustituyendo en muchos casos las disposiciones sobre el mismo tema, antes indicadas, contenidas en la LOTSJ 2010:

Contencioso administrativo de las demandas contra entes públicos

1. Las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa, o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.
2. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa, o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios o cualquiera de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.
4. Las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a las altas autoridades antes enumeradas.

10. Las demandas que se interpongan con motivo de la adquisición, goce, ejercicio o pérdida de la nacionalidad o de los derechos que de ella derivan.

11. Las demandas que se ejerzan con ocasión del uso del espectro radioeléctrico.

12. Las demandas que le atribuyan la Constitución de la República o las leyes especiales, o que le correspondan conforme a éstas, en su condición de máxima instancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

13. Las demás demandas derivadas de la actividad administrativa desplegada por las altas autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público, no atribuidas a otro tribunal.

23. Conocer y decidir las pretensiones, acciones o recursos interpuestos, en el caso de retiro, permanencia, estabilidad o conceptos derivados de empleo público del personal con grado de oficiales de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

Contencioso administrativo de anulación

5. Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares dictados por el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República, los Ministros o Ministras, así como por las máximas autoridades de los demás organismos de rango constitucional, si su competencia no está atribuida a otro tribunal.

6. Las demandas de nulidad que se ejerzan contra un acto administrativo de efectos particulares y al mismo tiempo el acto normativo sub-legal que le sirve de fundamento, siempre que el conocimiento de este último corresponda a la Sala Político-Administrativa.

Contencioso administrativo contra la carencia administrativa

3. La abstención o la negativa del Presidente o Presidenta de la República, del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República, de los Ministros o Ministras, así como de las máximas autoridades de los demás órganos de rango constitucional, a cumplir los actos a que estén obligados por las leyes.

Contencioso administrativo de las controversias administrativas

7. Las controversias administrativas entre la República, los estados, los municipios u otro ente público, cuando la otra parte sea una de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre municipios de un mismo estado.

8. Las controversias administrativas entre autoridades de un mismo órgano o ente, o entre distintos órganos o entes que ejerzan el Poder Público, que se susciten por el ejercicio de una competencia atribuida por la ley.

Contencioso administrativo de interpretación

21. Los recursos de interpretación de leyes de contenido administrativo.

Competencias en apelación

9. La apelación de los juicios de expropiación.

15. Las apelaciones de las decisiones de los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de las consultas que le correspondan conforme al ordenamiento jurídico.

Competencia en materia de juridicidad

18. Del recurso especial de juridicidad, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Otras competencias procesales

16. El avocamiento, de oficio o a petición de parte, sobre algún asunto que curse en otro tribunal cuando sea afín con la materia administrativa.

17. Los juicios en que se tramiten acciones conexas, cuando a la Sala Político Administrativa le esté atribuido el conocimiento de alguna de ellas.

19. Los conflictos de competencia que surjan entre los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Competencias fuera del ámbito del contencioso administrativo

14. Las causas que se sigan contra los representantes diplomáticos acreditados en la República, en los casos permitidos por el derecho internacional.

20. Las consultas y recursos de regulación de jurisdicción.

22. Los juicios sobre hechos ocurridos en alta mar, en el espacio aéreo internacional o en puertos o territorios extranjeros tramitados en la República, cuando su conocimiento no estuviese atribuido a otro tribunal.

De todas estas atribuciones, por supuesto, estas cuatro últimas competencias indicadas en los ordinales 14, 20 y 22 del artículo 23 de la LOJCA 2010, nada tienen que ver con la materia contencioso administrativa. Son competencias tradicionalmente atribuidas al Tribunal Supremo en

Sala Política Administrativa, junto a las causas de presa, pero que no son parte de las competencias contencioso administrativas.

Por otra parte debe mencionarse la competencia atribuida a la Sala Constitucional para resolver los conflictos de competencia que surjan entre los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (art. 23,19), lo que en general se deriva del artículo 31,4 de la LOTSJ 2010, al asignar a sus Salas, como se ha dicho, competencia para "Decidir los conflictos de competencia entre tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando no exista otro tribunal superior y común a ellos en el orden jerárquico." Esta misma atribución está consagrada en la Constitución artículo 266,7, cuando faculta a las Salas del Tribunal Supremo para "Decidir los conflictos de competencia entre tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando no exista otro tribunal superior o común a ellos en el orden jerárquico".

2. *Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción contencioso administrativa*

La LOJCA 2010 ha sustituido a las dos Cortes (Primera y Segunda) de lo Contencioso Administrativo que existían en la capital de la República, por cuatro Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa cuya competencia territorial se ha establecido en el artículo 15 de la misma, en la forma siguiente:

1. Dos Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Región Capital con competencia en el Distrito Capital y los estados Miranda, Vargas, Aragua, Carabobo y Guárico.
2. Un Juzgado Nacional de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Región Centro-Occidental, con competencia en los estados Cojedes, Falcón, Yaracuy, Lara, Portuguesa, Barinas, Apure, Táchira, Trujillo, Mérida y Zulia.
3. Un Juzgado Nacional de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Región Nor-Oriental con competencia en los estados Nueva Esparta, Anzoátegui, Sucre, Monagas, Bolívar, Amazonas y Delta Amacuro.

La Ley Orgánica atribuye al Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Plena, a solicitud de la Sala Político-Administrativa, la posibilidad de creación de nuevos Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa o modificar su distribución territorial, de acuerdo con las necesidades de la Jurisdicción.

Estos Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa están integrados por tres jueces, aun cuando sus respectivos Juzgados de sustanciación son unipersonales (art. 16). Las condiciones para

ser Juez de estos Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica son las siguientes: 1) Ser venezolano, que por supuesto, puede ser por nacimiento o naturalización. Es totalmente contrario a la Constitución, por tanto, la previsión final de la norma del artículo 17 de la ley Orgánica al prever que en el caso de los estados fronterizos "se requerirá ser venezolano por nacimiento y sin otra nacionalidad," condicionante que sólo está establecido en el artículo 44 de la Constitución para los cargos allí enumerados. 2) Ser abogado de reconocida honorabilidad y prestigio profesional con un mínimo de doce años de graduado, y 3) Alternativamente: a) Tener título universitario de postgrado en el área del derecho público; o b) Haber desempeñado funciones en el área jurídica o de gestión en la Administración Pública por un mínimo de siete años; o c) Ser o haber sido profesor universitario o profesora universitaria en el área del derecho público, durante un mínimo de siete años; o d) Ser o haber sido Juez administrativo o Jueza administrativa o haber desempeñado funciones en órganos del Estado pertenecientes al sistema de justicia administrativa vinculados al derecho público, por un mínimo de siete años.

De acuerdo con el artículo 24 de la LOJCA 2010, los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para conocer de:

Contencioso administrativo de las demandas contra entes públicos

1. Las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.) y no supera setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido expresamente a otro tribunal, en razón de su especialidad.

2. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de las treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.) y no supera setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

4. Las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a las autoridades a las que se refiere el numeral anterior.

8. Las demandas derivadas de la actividad administrativa contraria al ordenamiento jurídico desplegada por las autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público, cuyo control no haya sido atribuido a la Sala Político-Administrativa o a los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Contencioso administrativo de anulación

5. Las demandas de nulidad de los actos administrativos de efectos generales o particulares dictados por autoridades distintas a las mencionadas en el numeral 5 del artículo 23 de esta Ley y en el numeral 3 del artículo 25 de esta Ley, cuyo conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de la materia.

Contencioso administrativo contra la carencia administrativa

3. La abstención o la negativa de las autoridades distintas a las mencionadas en el numeral 3 del artículo 23 de esta Ley y en el numeral 4 del artículo 25 de esta Ley.

Competencia en materia de expropiación

6. Los juicios de expropiación intentados por la República, en primera instancia.

Competencias en apelación

7. Las apelaciones de las decisiones de los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de las consultas que les correspondan conforme al ordenamiento jurídico.

En relación con estas competencias, en todo caso, los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa con sede en la ciudad de Caracas, serán los competentes para conocer exclusivamente la materia de los supuestos previstos en los numerales 3, 4 y 5 del artículo, cuando se trate de autoridades cuya sede permanente se encuentre en el Área Metropolitana de Caracas.

Contra las decisiones dictadas por los Juzgados Nacionales Contencioso Administrativo en primera instancia, conforme al artículo 23,15 de la Ley Orgánica, se podrá apelar ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, garantizándose así el derecho a la doble instancia. No se olvide que conforme a disposiciones de la vieja Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 (artículo 182), no se debía oír recurso alguno ante la Sala Político Administrativa contra algunas decisiones de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo dictadas

en primera instancia, eliminando la doble instancia en muchos asuntos contencioso administrativos. Dicha norma fue desaplicada por inconstitucional por el Tribunal Supremo de justicia, por considerar que contrariaba la garantía constitucional de la doble instancia establecida como componente del debido proceso. En efecto, a pesar de que la Constitución admite que este derecho podría restringirse por la ley, sin embargo y con fundamento en el artículo 23 de la misma Constitución que otorga rango constitucional a los tratados sobre derechos humanos suscritos por la República, aplicando las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 8, 1 y 2) por ser más favorables y por tanto por prevalecer aún ante la norma constitucional, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad, desaplicó el artículo 185 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que negaba la apelación contra las decisiones de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo por ante la Sala político Administrativa del Tribunal Supremo;[79] así como el artículo 891 del Código de Procedimiento Civil que niega la apelación respecto de fallos de menor cuantía.[80]

3. *Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción contencioso administrativa*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la LOJCA 2010, en cada uno de los 23 Estados de la Federación debe funcionar al menos un Juzgado Superior Estadal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que son de carácter unipersonal (art. 19). Los Jueces de estos Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conforme al artículo 20 de la Ley Orgánica, deben reunir las siguientes condiciones: 1. Ser venezolano, previéndose que en los estados fronterizos se requerirá ser venezolano por nacimiento y sin otra nacionalidad, lo cual es completamente inconstitucional; 2. Ser abogado de reconocida honorabilidad y prestigio profesional con un mínimo de diez años de graduado y

79 Véase sentencia Nº 87 de 14-03-2000 de la Sala Constitucional en *Revista de Derecho Público*, Nº 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 157 ss; y en relación con el mismo asunto, véase sentencia Nº 802 de 13-04-2000 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo en *Revista de Derecho Público*, Nº 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 270 ss.

80 Véase sentencia Nº 328 de 09-03-2001 de la Sala Constitucional en *Revista de Derecho Público*, Nº 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 108 ss. En contraste, en relación con el artículo 195 del Código de Procedimiento Civil, véase sentencia Nº 178 de 01-03-2001 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo en *Revista de Derecho Público*, Nº 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 104 ss.

3), alternativamente, a) Tener título universitario de postgrado en el área del derecho público; o b) Haber desempeñado funciones en el área jurídica o de gestión en la Administración Pública por un mínimo de cinco años; o c) Ser o haber sido profesor universitario o profesora universitaria en el área del derecho público, durante un período mínimo de cinco años; o d) Ser o haber sido Juez en materia contencioso administrativa o haber desempeñado funciones en órganos del Estado pertenecientes al sistema de justicia administrativa vinculados al derecho público, por un mínimo de cinco años.

Conforme al artículo 25 de la Ley Orgánica, los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para conocer de:

Contencioso administrativo de las demandas

1. Las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía no excede de treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

2. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía no excede de treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

5. Las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a autoridades estadales o municipales de su jurisdicción.

8. Las demandas derivadas de la actividad administrativa contraria al ordenamiento jurídico de los órganos del Poder Público estadal, municipal o local.

Contencioso administrativo de anulación

3. Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares, dictados por las autoridades estadales o municipales de su jurisdicción, con excepción de las acciones de nulidad ejercidas contra las decisiones administrativas dictadas por la Administración del trabajo en materia de inamovilidad, con ocasión de una relación laboral regulada por la Ley Orgánica del Trabajo.

6. Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares concernientes a la función pública, conforme a lo dispuesto en la ley.

Contencioso administrativo contra la carencia

4. La abstención o la negativa de las autoridades estadales o municipales a cumplir los actos a que estén obligadas por las leyes.

Contencioso administrativo de las controversias administrativas

9. Las controversias administrativas entre municipios de un mismo estado por el ejercicio de una competencia directa e inmediata en ejecución de la ley.

Contencioso en apelación

7. Las apelaciones de las decisiones de los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Contra las decisiones dictadas por los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción contencioso administrativa en primera instancia, conforme al artículo 24,7 de la LOJCA 2010, se podrá apelar ante los Juzgados Nacionales Contencioso Administrativo, garantizándose así el derecho a la doble instancia.

4. *Los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción contencioso administrativa*

La innovación fundamental de la LOJCA 2010 en materia de la organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa fue la creación de los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de carácter unipersonal (art. 21), con la específica competencia de conocer de las demandas que interpongan los usuarios o usuarias o las organizaciones públicas o privadas que los representen, por la prestación de servicios públicos (art. 21,1). Hasta tanto entren en funcionamiento estos Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sin embargo, conforme a la Disposición Transitoria Sexta de la Ley Orgánica, Tribunales, los Juzgados de Municipio existentes son los que conocerán de las competencias atribuidas por la Ley Orgánica a dichos Juzgados.

Estos Juzgados deben estar integrados por Jueces que conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica, deben reunir los siguientes requisitos: 1) Ser venezolano, con el inconstitucional agregado de que en "los estados fronterizos se requerirá ser venezolano por nacimiento y sin otra nacionalidad," lo que es completamente inconstitucional. 2) Ser abogado de reco-

nocida honorabilidad y prestigio profesional, con un mínimo de cinco años de graduado y, alternativamente, a) Tener título universitario de postgrado en el área del derecho público; o b) Haber desempeñado funciones en el área jurídica o de gestión en la Administración Pública por un mínimo de tres años; o c) Ser o haber sido profesor universitario o profesora universitaria en el área del derecho público, durante un período mínimo de tres años; o d) Haber desempeñado funciones en órganos del Estado pertenecientes al sistema de justicia administrativa vinculados al derecho público, por un mínimo de tres años.

Contra las decisiones dictadas por los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conforme al artículo 25,7 de la Ley Orgánica, se podrá apelar ante los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción contencioso administrativa, garantizándose así el derecho a la doble instancia.

5. *La jurisdicción especial contencioso tributario*

De acuerdo al Código Orgánico Tributario,[81] son competentes para conocer en primera instancia de los procedimientos establecidos en dicho Código, los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario, los cuales los sustanciarán y decidirán con arreglo a las normas del mismo. De las decisiones dictadas por dichos Tribunales, puede apelarse dentro de los términos previstos en el Código, para ante el Tribunal Supremo de Justicia.

Estos tribunales son competentes en materia tributaria nacional respecto de los actos dictados por las Administraciones comprendidas dentro de su ámbito territorial de competencia. Son igualmente competentes en materia tributaria estadal y municipal respecto de actos dictados por las autoridades estadales y municipales comprendidas dentro de su ámbito territorial de competencia conforme al artículo 329 del Código Orgánico Tributario.

VI. PRINCIPIOS GENERALES Y NORMAS COMUNES A TODOS LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS

La LOJCA 2010 ha establecido algunos principios generales del procedimiento contencioso administrativo aplicables a todos los procedimientos que se regulan de acuerdo a las diversas pretensiones, según se trate de demandas de contenido patrimonial; demandas relacionadas con reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios

81 Véase Ley 42, *Gaceta Oficial* Nº 37.305 17-08-2001, artículos 329 ss.

públicos; demandas relacionadas con vías de hecho; demandas relacionadas con la abstención de la Administración; demandas de nulidad de actos administrativos y contratos públicos; demandas de interpretación de leyes de contenido administrativo y demandas relacionadas con controversias administrativas.

El primer principio general es el de la *publicidad* que se consagra en el artículo 3 de la LOJCA 2010 al disponer que "Los actos del proceso serán públicos, salvo que la ley disponga lo contrario o el tribunal así lo decida por razones de seguridad, orden público o protección de la intimidad de las partes."

El segundo principio general es el del Juez como rector del proceso, consagrado en el artículo 4 de la LOJCA 2010, lo que implica que está obligado a impulsarlo de oficio o a petición de parte, hasta su conclusión.

El tercer principio es el de la oralidad de los procesos que se establece en la Ley, siguiendo una de las innovaciones más importantes en el ámbito judicial establecidas en la Constitución de 1999, lo cual proporciona celeridad, y permite la cercanía entre partes y jueces. Esa oralidad se materializa en las diversas Audiencias previstas en los procedimientos, como la Audiencia preliminar, la Audiencia conclusiva, la Audiencia de juicio.

El cuarto principio general es el de la participación popular en el proceso, de manera que de acuerdo con el artículo 10 de la LOJCA 2010, los entes, consejos comunales, colectivos y otras manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos, pueden emitir su opinión en los juicios cuya materia debatida esté vinculada a su ámbito de actuación, aunque no sean partes.

1. *Las partes en los procesos contencioso administrativos y la legitimación procesal*

La LOJCA 2010, por otra parte, establece una serie de disposiciones generales aplicables a todos los diversos procedimientos que regula, y que son las siguientes:

En cuanto a la capacidad procesal para poder actuar ante la Jurisdicción contencioso administrativa, conforme al artículo 27 de la LOJCA 2010, ella la tienen las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, las irregulares o de hecho, las asociaciones, consorcios, comités, consejos comunales y locales, agrupaciones, colectivos y cualquiera otra entidad.

En cuanto a la legitimación para hacerse parte en los juicios, sin embargo, las personas y entidades antes indicados, conforme al artículo 29 de la LOJCA 2010, sólo pueden actuar en la Jurisdicción Contencioso

Administrativa cuando tengan "un interés jurídico actual" es decir, que exista al momento de realizarse la actuación procesal. Sin embargo, por supuesto, ello no basta para tener *legitimatio ad causam* en los procesos contencioso administrativos, entendiendo por tal, la idoneidad de la persona para actuar en juicio que deriva de la titularidad de la acción, lo que le otorga la idoneidad suficiente para que el órgano jurisdiccional pueda emitir un pronunciamiento de mérito que permita a una parte frente a otra, obtener la tutela judicial efectiva de su derecho. Ese interés actual, por tanto, tiene que referirse a la relación o situación jurídica concreta de la persona, lo que dependerá de la pretensión procesal que se formule ante la Jurisdicción. Si por ejemplo, se trata de una demanda por responsabilidad administrativa por violación por la Administración de un derecho contractual, la legitimación corresponderá al cocontratante de la Administración; o si se trata de la abstención o negativa de la Administración de decidir un asunto respecto del cual esta obligada a decidir, la legitimación activa corresponderá al titular del derecho a obtener respuesta o decisión sobre determinado asunto. Por ello, en el texto de la demanda que se intente, la Ley Orgánica exige que en todo los procesos, se establezca la relación de los hechos y los fundamentos de derecho con sus respectivas conclusiones; si lo que se pretende es la indemnización de daños y perjuicios, debe indicarse el fundamento del reclamo y su estimación; y en todo caso, deben producirse con el escrito de la demanda, los instrumentos de los cuales se derive el derecho reclamado (art. 33).

Por ello, mucho más preciso era el contenido del artículo 19 del Proyecto de Ley de 2007, en el cual se proponía identificar la "legitimación activa" así:

> Para presentar pretensiones ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa es necesario que la parte ostente y demuestre gravamen actual o inminente de sus derechos subjetivos, o exponga la afección de un interés legítimo, personal y directo, conforme a la pretensión que afirme.
>
> Para el caso de impugnaciones contra actos normativos, bastará que el impugnante afirme interés simple para actuar, demostrando encontrarse de forma concreta o potencial en los supuestos contenidos en el acto.
>
> Podrán actuar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa las personas aludidas en el artículo anterior, afirmando ostentar derechos colectivos o intereses difusos, en su caso, sin perjuicio de las competencias de los órganos que ejercen el Poder Público legitimados para actuar en tales casos.[82]

---

82 Véase el texto en las pp. 223 ss. de este libro.

Igual relación o situación jurídica se requiere para hacerse parte en cualquier juicio contencioso administrativo (legitimación pasiva).[83]

En todo caso, de acuerdo con el artículo 28 de la LOJCA 2010, las partes sólo pueden actuar en juicio asistidos o representados por un abogado. Sin embargo, en los casos de reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos, la acción puede ser interpuesta sin la asistencia o representación de abogado, en cuyo caso el Juez debe procurar a la parte demandante la debida asistencia o representación para los actos subsiguientes, a través de los órganos competentes.

2. *El principio dispositivo y la actuación de oficio*

La iniciativa procesal ante la jurisdicción contencioso administrativa se regula en el artículo 30 de la LOJCA 2010, al disponerse como principio que "los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerán a instancia de parte, o de oficio, cuando la ley lo autorice."[84]

En cuanto a la presentación de demandas en todos los casos de pretensiones procesales ante la Jurisdicción, por supuesto rige el principio dispositivo, no existiendo caso alguno en el cual el juez contencioso administrativo esté autorizado para iniciar un proceso de oficio, es decir, presentando alguna demanda.[85]

Como hemos dicho, de acuerdo con el artículo 4 de la LOJCA 2010, **e**l Juez es el rector del proceso y debe impulsarlo de oficio hasta su conclusión; pero en concreto, la posibilidad del juez de tener iniciativa procesal

---

83 En el artículo 20 del Proyecto de Ley de 2007, se indicaba que la "legitimación pasiva" en la Jurisdicción Contencioso Administrativa correspondía: "A la Administración o entidad autora o responsable de la actividad impugnada, causante del gravamen denunciado, o gestora de servicio público en su actividad prestacional; 2. En los casos en los cuales se demande responsabilidad patrimonial del ente público, a la persona jurídica que comprenda el órgano o entidad que se denuncie autora del hecho dañoso. 3. A las personas, individual o colectivamente representadas o a las entidades públicas y privadas, cuyos intereses jurídicos actuales pudieran verse afectados por la pretensión de la parte actora." Véase el texto en las pp. 223 ss. de este libro

84 El artículo 89 de la LOTSJ 2010 en este mismo sentido establece que "El tribunal Supremo de Justicia conocerá de los asuntos que le competen a instancia de parte interesada; no obstante, podrá actuar de oficio en los casos que disponga la ley,"

85 Por ello era mucho más preciso el Proyecto de 2007, cuando indicaba en su artículo 22 que "Los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerán de los asuntos de su competencia únicamente a instancia de parte interesada." Véase el texto en las pp. 223 ss. de este libro.

de oficio está siempre establecida expresamente en la ley, y se refiere a actuaciones en un proceso en curso. Por ejemplo, en todos los procesos, el juez tiene la posibilidad de hacer evacuar de oficio las pruebas que considere pertinentes (art. 39). En las demandas de contenido patrimonial, resolver de oficio los defectos del procedimiento (art. 57); y convocar de oficio para su participación en la audiencia preliminar a las personas, entes, consejos comunales, colectivos o cualquier otra manifestación popular de planificación, control y ejecución de políticas y servicios públicos, cuyo ámbito de actuación se encuentre vinculado con el objeto de la controversia, para que opinen sobre el asunto debatido (art. 58). El los procedimientos breves, una vez admitida la demanda, el juez puede de oficio, realizar las actuaciones que estime procedentes para constatar la situación denunciada y dictar medidas cautelares (art. 69).

3. *El trámite procesal de las demandas y la acumulación de acciones*

Las demandas ejercidas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa conforme se dispone en el artículo 31 de la LOJCA 2010 se deben tramitar conforme a lo previsto en la propia Ley; y supletoriamente, se deben aplicar las normas de procedimiento de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y del Código de Procedimiento Civil.

En todo caso, cuando el ordenamiento jurídico no contemple un procedimiento especial, el Juez puede aplicar el que considere más conveniente para la realización de la justicia.

En cuanto a la acumulación de acciones, la LOJCA 2010 nada dispone salvo respecto de la inadmisibilidad en caso de acumulación de pretensiones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles (Art. 35,2). El artículo 31,3 de la LOTSJ 2010 en cuanto a las diversas Salas, incluida la Sala Político Administrativa dispone que la competencia para "conocer de los juicios en que se ventilen varias acciones conexas, siempre que al tribunal esté atribuido el conocimiento de alguna de ellas". Las razones de esta acumulación de acciones son, en general, las mismas que rigen en el procedimiento ordinario. La competencia de la sala es, en este caso, una competencia por conexión o por continencia de la causa, y se admite por el interés que existe de evitar el riesgo de que se dicten sentencias contrarias o contradictorias en asuntos que tengan entre sí una conexión.

4. *Requisitos de las demandas y de su presentación*

En todos los procesos contencioso administrativos, conforme se indica en el artículo 33 de la LOJCA 2010, el escrito de la demanda debe ex-

presar: 1. La identificación del tribunal ante el cual se interpone; 2. El nombre, apellido y domicilio de las partes, carácter con que actúan, su domicilio procesal y correo electrónico, si lo tuviere; y si alguna de las partes fuese persona jurídica debe indicarse la denominación o razón social y los datos relativos a su creación o registro; 4. La relación de los hechos y los fundamentos de derecho con sus respectivas conclusiones; 5. Si lo que se pretende es la indemnización de daños y perjuicios, deberá indicarse el fundamento del reclamo y su estimación; 6. Los instrumentos de los cuales se derive el derecho reclamado, los que deberán producirse con el escrito de la demanda; y 7. La identificación del apoderado y la consignación del poder.

En casos justificados podrá presentarse la demanda en forma oral ante el tribunal, el cual debe ordenar su trascripción. La negativa del juez a aceptar la presentación oral debe estar motivada por escrito.

La demanda debe presentarse ante el tribunal competente; sin embargo, de acuerdo con el artículo 34 de la LOJCA 2010, cuando en el domicilio del demandante no exista un tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa competente para conocer de la demanda, el demandante puede presentarla ante un tribunal de municipio, el cual debe remitir inmediatamente el expediente, foliado y sellado, al tribunal señalado por la parte actora. La caducidad de la acción se debe determinar por la fecha de presentación inicial de la demanda. Para ello, el tribunal receptor antes de efectuar la indicada remisión, lo debe hacer constar al pie del escrito y en el libro de presentación.

5. *Las condiciones para la admisibilidad de la demanda (causales de inadmisibilidad)*

Presentada la demanda, la primera operación que el juez debe realizar es verificar que la misma cumple los requisitos de admisibilidad de la misma, que se formulan en sentido negativo, como causales de inadmisibilidad en el artículo 35 de la LOJCA 2010. Si el tribunal constata que el escrito de la demanda cumple con esos requisitos, de acuerdo con el artículo 36 de la LOJCA 2010, debe entonces proceder a decidir la admisión de la demanda, dentro de los 3 días de despacho siguientes a su recibo.

Estas causales de inadmisibilidad de las demandas contencioso administrativas, conforme al artículo 35 de la LOJCA 2010, que son los supuestos en los cuales las demandas se deben declarar inadmisibles, son los siguientes:

A. *La caducidad de la acción*

En primer lugar, está la caducidad de la acción (art. 35,1), la cual se aplica a las acciones de nulidad de los actos administrativos, a los casos de demandas por vías de vías de hecho o a los caso de recursos por abstención conforme se establece en el artículo 32 de la LOJCA 2010. En estos casos, en materia de acciones de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, las mismas caducarán conforme a las siguientes reglas:

Primero, en los casos de acciones de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, las mismas deben interponerse en el término de 180 días continuos, contados a partir de su notificación al interesado, o cuando la Administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el lapso de 90 días hábiles, contados a partir de la fecha de su interposición. La regla tradicional en materia contencioso administrativa de que a pesar de la caducidad de la acción, la ilegalidad del acto administrativo de efectos particulares podrá oponerse siempre por vía de excepción, salvo disposiciones especiales, se a conservado en la Ley Orgánica (art. 32,1).

Cuando el acto administrativo impugnado sea de efectos temporales, el lapso dentro del cual debe interponerse la acción de nulidad es de 30 días continuos.

Como se dijo esta condición de admisibilidad de las acciones de nulidad basada en la caducidad, sólo se aplica en la impugnación de actos administrativos de efectos particulares. En cambio, las acciones de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales dictados por el Poder Público pueden intentarse en cualquier tiempo.

Por supuesto, en esta materia, la clave de la distinción entre los actos administrativos está en el carácter normativo o no de los mismos: los actos administrativos de efectos generales son los actos normativos, cuyos destinatarios son indeterminados e indeterminables; en cambio, los actos administrativos de efectos particulares, son los que no tienen carácter normativo, y cuyos destinatarios o es un sujeto de derecho (acto individual) o una pluralidad de ellos, pero determinados o determinables (acto general).[86]

---

86 Véase Allan R. Brewer-Carías, *El control de la constitucionalidad de los actos estatales.* Caracas, 1977, pp. 7-10; y "El recurso contencioso-administrativo, contra los actos de efectos particulares" en *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos...* Instituto de Derecho Público, *cit.,* pp. 173-174.

Segundo, en los casos de demandas originadas en vías de hecho de funcionarios o de recursos por abstención o negativa de la Administración, la demanda respectiva debe interponerse en el lapso de 180 días continuos contados a partir de la materialización de aquéllas, o desde el momento en el cual la Administración incurrió en la abstención, según sea el caso.

B. *La inepta acumulación*

En segundo lugar, la acción debe declararse inadmisible en los casos de acumulación de pretensiones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles (art. 35,2). Esta causal deriva del régimen general establecido en el artículo 78 del Código de Procedimiento Civil, que dispone que "no podrán acumularse en el mismo libelo pretensiones que se excluyan mutuamente, o que sean contrarias entre sí ni las que por razón de la materia no correspondan al conocimiento del mismo Tribunal; ni aquellas cuyos procedimientos sean incompatibles entre sí. Sin embargo, podrán acumularse en un mismo libelo dos o más pretensiones incompatibles para que sean resueltas una como subsidiaria de la otra siempre que sus respectivos procedimientos no sean incompatibles entre sí".

De acuerdo a estas normas resulta, por tanto, que es posible que se acumulen acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción contencioso-administrativa, pero siempre que las acciones no se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles. Por supuesto, esta causal no se aplica en los casos de acciones de nulidad contra actos administrativos a las cuales se acumulen pretensiones de condena conforme antes se establecía en el artículo 21, párrafo 18º de la LOTSJ 2004, ni pretensiones de amparo conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la ley Orgánica de Amparo.

C. *El agotamiento de la vía administrativa en las demandas de contenido patrimonial*

En tercer lugar, y específicamente en relación con las demandas con contenido patrimonial, es causal de inadmisibilidad cuando se produzca el incumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, los estados, o contra los órganos o entes del Poder Público a los cuales la ley les atribuye tal prerrogativa (art. 35,3). En esos casos, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que es la que regula el procedimiento administrativo previo a las demandas patrimoniales, dispone que "los funcionarios judiciales deben declarar inadmisibles las acciones o tercerías que se intente contra la República,

sin que se acredite el cumplimiento de las formalidades del procedimiento administrativo previo" (art. 60).

En efecto, este procedimiento administrativo se regula, en cuanto a la República, en los artículos 54 y siguientes de la mencionada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en los cuales se dispone que quienes pretendan instaurar demandas de contenido patrimonial contra la República deben manifestarlo previamente por escrito al órgano al cual corresponda el asunto y exponer concretamente sus pretensiones en el caso; del cual se debe dar recibo al interesado en documento donde debe constar tal circunstancia (art. 54). El órgano respectivo, dentro de los 20 días hábiles siguientes a la consignación del escrito contentivo de la pretensión, debe proceder a formar expediente del asunto sometido a su consideración, el cual debe contener, según el caso, los instrumentos donde conste la obligación, fecha en que se causó, certificación de la deuda, acta de conciliación suscrita entre el solicitante y el representante del órgano y la opinión jurídica respecto a la procedencia o improcedencia de la pretensión, así como cualquier otro documento que considere indispensable (art. 55). Al día hábil siguiente de concluida la sustanciación del expediente administrativo, el órgano respectivo debe remitirlo a la Procuraduría General de la República, debidamente foliado, en original o en copia certificada, a objeto de que ésta, en un plazo no mayor de 30 días hábiles, formule y remita al órgano o ente respectivo, su opinión jurídica respecto a la procedencia o no de la reclamación; opinión que en este caso, tiene carácter vinculante. Sin embargo, esta opinión de la Procuraduría General de la República no se requiere cuando se trate de reclamaciones cuyo monto sea igual o inferior a 500 U.T. y hayan sido declaradas procedentes por la máxima autoridad del órgano respectivo (art. 56).

Una vez recibida la opinión de la Procuraduría, el órgano respectivo debe notificar al interesado su decisión, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la recepción del criterio sostenido por la Procuraduría General de la República (art. 57); a los efectos de que el interesado, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación, de su respuesta al órgano que corresponda, acerca de si acoge o no la decisión notificada. En caso de desacuerdo, es que entonces queda facultado para acudir a la vía judicial contencioso administrativa (art. 58). Igualmente al interesado puede acudir a la vía judicial contencioso administrativa, en caso de ausencia de oportuna respuesta, por parte de la Administración, dentro del lapso señalado (art. 59).

En cuanto a las acciones de nulidad de los actos administrativos, la legislación abandonó la exigencia del agotamiento de la vía administrativa para poder impugnarlos, y en cambio, la Ley Orgánica de la Adminis-

tración Pública lo que establece como derecho de los administrados en sus relaciones con la Administración, es "ejercer, a su elección y sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa, los recursos administrativos o judiciales que fueren procedentes para la defensa de sus derechos e intereses frente a las actuaciones y omisiones de la Administración Pública" (art. 7,10).

D. *La ausencia de consignación de los documentos indispensables*

En cuarto lugar, las demandas deben declararse inadmisibles cuando con el escrito de las demandas, como se ha dicho, no se consignarse los instrumentos de los cuales se derive el derecho reclamado (art. 33,6), y que sean indispensables para verificar su admisibilidad (art. 35,4).

E. *La existencia de cosa juzgada*

En quinto lugar, las demandas deben declararse inadmisibles cuando exista cosa juzgada (art. 35,5).

F. *La existencia de conceptos irrespetuosos*

En sexto lugar, las demandas también deben declararse inadmisibles cuando el escrito de las mismas contenga conceptos irrespetuosos (art. 35,6).

G. *La contrariedad al orden público*

Por último, en séptimo lugar, las demandas contencioso administrativas también deben declararse inadmisibles cuando sean contrarias al orden público, a las buenas costumbres o a alguna disposición expresa de la ley (art. 35,7).

6. *La decisión judicial sobre la admisibilidad y la apelación*

Si el tribunal constata que el escrito de la demanda no se encuentra en curso de inadmisibilidad antes indicadas (art. 35), y cumple con los requisitos enumerados en el artículo 33, el juez debe proceder a admitir la demanda dentro de los 3 días de despacho siguientes a su recibo.

Cuando no se cumplen los mencionados requisitos o en los casos en los cuales el escrito de la demanda resultase ambiguo o confuso, el juez antes de declarar la demanda inadmisible, debe conceder al demandante un lapso de 3 días de despacho para su corrección, indicándole los errores u omisiones que se hayan constatado (art. 36). Si los errores son subsanados, el tribunal debe decidir sobre su admisibilidad dentro de los 3 días

de despacho siguientes; y esta decisión que admita la demanda es apelable sólo en un solo efecto (art. 36).

Si los errores no son subsanados, la decisión será de inadmisibilidad de la demanda; y en estos casos, la decisión judicial es apelable libremente dentro de los 3 días de despacho siguientes ante el tribunal de alzada, el cual debe decidir dentro de los 10 días de despacho siguientes a la recepción del expediente, con los elementos cursantes en autos (art. 36).

7. *Las citaciones*

La citación personal que se haga en cualquiera de los procesos contencioso administrativos a la persona demandada, conforme se precisa en el artículo 37 de la LOJCA 2010, debe hacerse conforme a las previsiones del Código de Procedimiento Civil, a excepción de la citación del Procurador General de la República que se debe hacer de acuerdo con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En el caso de demandas de contenido patrimonial, es a partir de que conste en autos la citación practicada de la parte demandada, cuando comienza a computarse el lapso de comparecencia.

Hecha la citación de la parte demandada, las partes quedan a derecho, y no habrá necesidad de una nueva citación para ningún otro acto del juicio, a menos que exista disposición contraria de la ley.

Las citaciones, y cualquier notificación que haga el tribunal, puede practicarse por medios electrónicos (art. 38). En este caso, las certificaciones de las citaciones y notificaciones se deben hacer de conformidad con lo establecido en la Ley Sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, atendiendo siempre a los principios de inmediatez, brevedad y celeridad. El Secretario del tribunal debe dejar constancia en el expediente de las citaciones y notificaciones realizadas, cumplido lo cual comenzarán a contarse los lapsos correspondientes (art. 38)..

8. *Autos para mejor proveer y resolución de incidencias*

De acuerdo con el artículo 39 de la LOJCA 2010, en cualquier estado de la causa el Juez puede solicitar información o hacer evacuar de oficio las pruebas que considere pertinentes. El auto que se dicte al efecto es inapelable, pero las partes pueden hacer las observaciones que estimen necesarias sobre las actuaciones practicadas.

Por otra parte, si por alguna necesidad del procedimiento una de las partes solicitara alguna providencia, el artículo 40 de la LOJCA 2010 exige al Juez resolver la petición dentro de los 3 días de despacho siguientes;

a menos que haya necesidad de esclarecer algún hecho, caso en el cual debe ordenar la apertura de una articulación probatoria por ocho días de despacho.

Si la resolución incidiere en la decisión de la causa, el Juez debe resolver la articulación en la sentencia definitiva; en caso contrario, debe decidir dentro de los tres días de despacho siguientes al vencimiento de aquélla.

9. *Medidas cautelares*

El artículo 4 de la ley Orgánica establece un amplio poder cautelar del juez contencioso administrativo al disponer que "está investido de las más amplias potestades cautelares," quedando facultado, en consecuencia para "dictar, aún de oficio, las medidas preventivas que resulten adecuadas a la situación fáctica concreta, imponiendo ordenes de hacer o no hacer a los particulares, así como a los órganos y entes de la Administración Pública, según el caso concreto, en protección y continuidad sobre la prestación de los servicios públicos y en su correcta actividad administrativa."

A. *Régimen general del procedimiento*

En cuanto al procedimiento, la Ley Orgánica establece un procedimiento común para el caso de tramitación de medidas cautelares en los procesos contencioso administrativos, el cual se debe aplicar en general, incluso en los casos de solicitudes de amparo cautelar que se formulen junto con las acciones de nulidad de actos administrativos (art. 103). La única previsión especial en esta materia es la referida a los procedimientos breves (referidos a reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos; demandas por vías de hecho; y acciones por abstención), en los cuales, conforme al artículo 69, una admitida la demanda, el tribunal puede de oficio o a instancia de parte, dictar medidas cautelares, en cuyo caso, la oposición a las mismas debe ser resuelta a la mayor brevedad.

Las medidas cautelares, en general, conforme al artículo 104 de la LOJCA 2010, deben solicitarse por las partes en cualquier estado y grado del procedimiento, pudiendo ser acordadas por el tribunal como las estime pertinentes "para resguardar la apariencia del buen derecho invocado y garantizar las resultas del juicio, ponderando los intereses públicos generales y colectivos concretizados y de ciertas gravedades en juego, siempre que dichas medidas no prejuzguen sobre la decisión definitiva."

A tal efecto, el tribunal cuenta con los más amplios poderes cautelares para proteger no sólo a los demandantes, sino como lo dice el artículo 104, "la Administración Pública, a los ciudadanos o ciudadanas, a los intereses públicos y para garantizar la tutela judicial efectiva y el restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas mientras dure el proceso." En las causas de contenido patrimonial, la Ley Orgánica prescribe que el tribunal puede exigir garantías suficientes al solicitante.

Una vez recibida la solicitud de medida cautelar, el tribunal debe abrir un cuaderno separado para el pronunciamiento que deberá formularse dentro de los 5 días de despacho siguientes (art. 105). En el caso de tribunales colegiados el juzgado de sustanciación debe remitir inmediatamente el cuaderno separado, y recibido este, se debe designar ponente, de ser el caso, y decidirse sobre la medida dentro de los 5 días de despacho siguientes. Al trámite de las medidas cautelares se le debe dar prioridad (art. 105).

El trámite de la oposición que formulen las partes a las medidas cautelares se rige por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil (art. 106).

B. *Los casos de amparo cautelar en los juicios de nulidad*

Hemos dicho que la LOJCA 2010, al regular las medidas cautelares estableció un procedimiento en el artículo 103 que "regirá la tramitación de las medidas cautelares, incluyendo las solicitudes de amparo constitucional cautelar," con lo que se hizo referencia a los casos en los cuales con las demandas de nulidad o contra abstenciones se puede formular una pretensión de amparo, la cual tiene carácter cautelar.

En este caso, estamos en presencia de demandas de nulidad de actos administrativos, o de las demandas contra las abstenciones de la Administración en las cuales la pretensión de anulación o de condena a actuar está acompañada de una pretensión de restablecimiento de una garantía o derecho constitucional violado por el acto recurrido, conforme se regula expresamente en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales de 1988.[87]

En este caso, cuando la lesión al derecho o garantía constitucional la produce un acto administrativo o la abstención de la Administración, la vía ordinaria de amparo constitucional es la demanda contencioso admi-

87 Véase *Gaceta Oficial* Nº 33.891 de 22-1-88. Véase Allan R. Brewer-Carías y Carlos Ayala Corao, *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, pp. 242.

nistrativa que puede ser ejercida por el titular del derecho o garantía constitucional vulnerado (legitimación activa), en la cual además de buscarse la anulación del acto que perturba el derecho o que la Administración actúe (lo cual es el fundamento del amparo en este caso) se busca restablecer la situación jurídica subjetiva infringida. De allí lo previsto en Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales de 22 de enero de 1988,[88] en cuyo artículo 5º se establece:

> La acción de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o garantía constitucional, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional.

Por tanto, la acción autónoma de amparo procede también contra actos administrativos o contra conductas omisivas de la Administración que violen o amenacen violar un derecho o garantía constitucionales, pero siempre que no exista "un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional". En consecuencia, si dicho medio existe no procede la acción de amparo; y es la propia Ley Orgánica de Amparo la que se ocupa de prever dicho "medio procesal breve, sumario y efectivo, acorde con la protección constitucional", y ese es, en principio, el recurso contencioso-administrativo de anulación, o demanda de nulidad, siempre que exista en la localidad un tribunal con competencia contencioso-administrativa.

En estos casos, prevé la Ley que la acción de amparo puede ejercerse contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la Administración, ante el Juez Contencioso- Administrativo competente, si lo hubiere en la localidad, "conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerza". En estos casos agrega el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo, el Juez, "en forma breve, sumaria, efectiva, si lo considera procedente para la protección constitucional suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio".

En esta forma, para que pueda ser completamente efectiva la protección y amparo de derechos constitucionales por vía del recurso contencioso-administrativo de anulación, la Ley Orgánica de Amparo ha previsto algunos correctivos en el procedimiento del mismo, por ejemplo, al ampliar la procedencia de la suspensión de efectos de los actos impugnados

---

88 Véase *Gaceta Oficial* Nº 33.891 de 22-01-1988.

en forma más expedita, cuando se alegue violación de un derecho constitucional, es decir, la nulidad absoluta del acto recurrido; al eliminar el lapso de caducidad de seis (6) meses para la impugnación de los actos administrativos violatorios de derechos y garantías constitucionales que son nulos, de nulidad absoluta, conforme lo establece el artículo 25 de la Constitución; y al eximir al recurrente de la necesidad de agotamiento previo de la vía administrativa para ejercer el recurso de nulidad y amparo.

Así, y además, para garantizar que este recurso contencioso- administrativo de anulación y amparo, sea un medio procesal breve, sumario y efectivo, acorde con la protección constitucional, el parágrafo único del artículo 5° de la Ley Orgánica de Amparo, precisa que:

> Cuando se ejerza la acción de amparo contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo que se fundamente en la violación de un derecho constitucional, el ejercicio del recurso procederá en cualquier tiempo, aún después de transcurridos los lapsos de caducidad previstos en la Ley; y no será necesario el agotamiento previo de la vía administrativa.

Por tanto, un acto administrativo violatorio de un derecho o garantía constitucional, puede ser impugnado en vía contencioso-administrativa en cualquier tiempo, siempre que se acompañe al recurso de anulación una pretensión de amparo; y contra dicho acto sólo puede ejercerse la acción de amparo aún que hayan transcurrido más de seis meses de dictado (Art. 6, Ord. 4°) si se ejerce conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación.

Así, cuando se ejerza la acción de amparo contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, no opera la causal de inadmisibilidad prevista en el ordinal 4º del artículo 6º de la Ley Orgánica de Amparo en casos de "consentimiento expreso" cuando hubieran transcurrido seis (6) meses después de la violación o la amenaza al derecho protegido.

Por tanto, en relación a la existencia del requisito legal del lapso de caducidad para la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación, conforme a la Ley Orgánica de Amparo, si se trata de actos administrativos nulos de nulidad absoluta violatorios de derechos constitucionales, no puede haber caducidad del recurso contencioso- administrativo por tratarse precisamente de una vía de amparo. Por tanto, el "recurso contencioso-administrativo de anulación y amparo" se podría intentar contra el acto administrativo inconstitucional y nulo en los términos del artículo 25 de la Constitución en cualquier tiempo. Sin embargo, en

otros casos, como por ejemplo, en materia de actos de trámite, que por no ser definitivos no son susceptibles de recursos contencioso-administrativos de anulación, si violan un derecho fundamental podrían ser objeto de una acción autónoma de amparo. En estos casos, por no ser definitivos, estos actos no serían recurribles en vía contencioso- administrativa, pero si son violatorios de derechos constitucionales, contra ellos procedería la acción autónoma de amparo.

En definitiva, frente a los actos administrativos, el amparo de los derechos constitucionales se puede lograr a través del recurso contencioso administrativo de anulación, que es un medio judicial de amparo, resultando inadmisible intentar contra ellos la acción autónoma de amparo, cuando exista un juez contencioso-administrativo en la localidad, por ser la vía contencioso-administrativa de anulación y amparo, conforme a la propia Ley Orgánica de Amparo, un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional.

Por último, el otro elemento que debe destacarse respecto del proceso contencioso-administrativo de anulación y amparo, se refiere a los poderes del juez. En este caso, de acuerdo a los artículos 259 y 25 de la Constitución, el juez contencioso-administrativo tiene "potestad para restablecer la situación jurídica infringida o en su caso, para disponer lo necesario para su restablecimiento. Esto significa que el juez del contencioso de anulación y amparo, una vez anulado el acto, puede directamente restablecer el derecho constitucional infringido y sustituirse a la Administración, y además, adoptar mandamientos de hacer o de no hacer en relación con la Administración, para asegurar no sólo dicho restablecimiento, sino además, impedir la sucesiva vulneración del derecho o garantía constitucional por la Administración. Por supuesto, además, y de acuerdo a lo señalado anteriormente, en caso de proceder, y conforme a lo solicitado, el juez podría adoptar las decisiones de condena respecto de la Administración, por los daños y perjuicios que se pudieran haber causado al recurrente por el acto anulado.

10. *Ejecución de las sentencias*

La ejecución de la sentencia o de cualquier otro acto que tenga fuerza de tal, le corresponde al tribunal que haya conocido de la causa en primera instancia (art. 107). En la Ley se remite a tres procedimientos distintos según la entidad condenada en la sentencia: por una parte, la República y los Estados; por la otra los Municipios y por último, los entes públicos.

Primero, en los casos en los cuales la República o algún estado sean condenados en juicio, se seguirán las normas establecidas en la Ley Orgá-

nica de la Procuraduría General de la República (art. 108). En estas se establece que cuando la República sea condenada en juicio, el Tribunal encargado de ejecutar la sentencia debe notificar al Procurador General de la República quien, dentro del lapso de 60 días siguientes, debe informarle sobre su forma y oportunidad de ejecución. Dentro de los 10 días siguientes de su notificación, la Procuraduría General de la República debe participar al órgano respectivo de lo ordenado en la sentencia, y este último debe informar a la Procuraduría sobre la forma y oportunidad de ejecución de lo ordenado en la sentencia, dentro de los 30 días siguientes de recibido el oficio respectivo (art. 85).

Conforme al artículo 86 de la Ley Orgánica de la Procuraduría, la parte interesada, previa notificación, puede aprobar o rechazar la proposición del organismo público que corresponda y, en el último caso, el tribunal debe fijar otro plazo para presentar nueva propuesta; si la misma no es aprobada por la parte interesada, o si el organismo respectivo no hubiere presentado alguna, el Tribunal debe determinar la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

1. Si se trata de cantidades de dinero, el tribunal, a petición de la parte interesada, debe ordenar que se incluya el monto a pagar en la partida respectiva de los próximos dos ejercicios presupuestarios, a cuyo efecto debe enviar al Procurador General de la República copia certificada de la decisión, la cual debe ser remitida al organismo correspondiente. El monto que se ordene pagar debe ser cargado a una partida presupuestaria no imputable a programas.

2. Si se trata de entrega de bienes, el tribunal debe poner en posesión de los mismos a quien corresponda. Si tales bienes estuvieren afectados al uso público, a actividades de utilidad pública o a un servicio público prestado en forma directa por la República, el Tribunal debe acordar la fijación del precio mediante avalúo realizado por tres peritos, nombrados uno por cada parte y el tercero de común acuerdo. En caso de desacuerdo, el tercer perito es nombrado por el Tribunal.

Segundo, en el caso de ejecución se sentencias contra los municipios, se deben aplicar las normas de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y supletoriamente, el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Conforme al artículo 160 de dicha Ley Orgánica, cuando el Municipio o una entidad municipal resultaren condenados por sentencia definitivamente firme, el Tribunal, a petición de parte interesada, ordenará su ejecución. A estos fines, notificará al alcalde o a la autoridad ejecutiva de la entidad municipal, que debe dar

cumplimiento voluntario a la sentencia dentro de los 10 días siguientes a la notificación. Dentro de ese lapso, el Municipio o la entidad municipal, según el caso, puede proponer al ejecutante una forma de cumplir con la sentencia. Si esa forma fuere rechazada, las partes pueden suspender el lapso establecido para la ejecución voluntaria por el tiempo que se convenga o realizar actos de composición voluntaria. Transcurrido el lapso para la ejecución voluntaria sin que la sentencia se haya cumplido, se procederá a la ejecución forzosa.

Tercero, cuando sean los institutos autónomos, los entes públicos o las empresas en los cuales estas personas tengan participación decisiva las que resultasen condenados por sentencia definitivamente firme, el tribunal, a petición de parte interesada, debe ordenar su ejecución. A estos fines, debe notificar a la parte condenada para que dé cumplimiento voluntario a la sentencia dentro de los 10 días de despacho siguientes a su notificación. Durante ese lapso, se puede proponer al ejecutante una forma de cumplir con la sentencia. Las partes pueden en todo caso, suspender el lapso establecido para la ejecución voluntaria por el tiempo que acuerden (art. 109).

La LOJCA 2010, además, establece un procedimiento general para los casos en los cuales se haya vencido el lapso para el cumplimiento voluntario de las sentencias, en cuyo caso, conforme al artículo 110, a instancia de parte, el tribunal debe determinar la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia, según las reglas siguientes:

1. Cuando la condena hubiese recaído sobre cantidad líquida de dinero, el tribunal ordenará a la máxima autoridad administrativa de la parte condenada que incluya el monto a pagar en el presupuesto del año próximo y el siguiente, a menos que exista provisión de fondos en el presupuesto vigente. El monto anual de dicha partida no excederá del cinco por ciento (5%) de los ingresos ordinarios del ejecutado. Cuando la orden del tribunal no fuese cumplida o la partida prevista no fuese ejecutada, el tribunal, a petición de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil para la ejecución de sentencias de condena sobre cantidades líquidas de dinero.

2. Cuando en la sentencia se hubiese ordenado la entrega de bienes, el tribunal la llevará a efecto. Si tales bienes estuvieren afectados al uso público, servicio público o actividad de utilidad pública, el tribunal acordará que el precio sea fijado mediante peritos, en la forma establecida por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Fijado el precio, se procederá como si se tratare del pago de cantidades de dinero.

3. Cuando en la sentencia se hubiese condenado al cumplimiento de una obligación de hacer, el tribunal fijará un lapso de treinta días consecutivos para que la parte condenada cumpla. Si no fuese cumplida, el tribunal procederá a ejecutar la sentencia. A estos fines, se trasladará a la oficina correspondiente y requerirá su cumplimiento. Si a pesar de este requerimiento la obligación no fuese cumplida, el tribunal hará que la obligación se cumpla. Cuando por la naturaleza de la obligación, no fuere posible su ejecución en la misma forma como fue contraída, el tribunal podrá estimar su valor conforme a lo previsto en este artículo y proceder a su ejecución como si se tratase de cantidades de dinero.

4. Cuando en la sentencia se hubiese condenado a una obligación de no hacer, el tribunal ordenará el cumplimiento de dicha obligación.

Una previsión similar está establecida en el artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Por último, dispone el artículo 111 de la LOJCA 2010 que cuando el ejecutado sea un particular, se debe aplicar lo previsto en el Código de Procedimiento Civil.

11. *Perención*

El artículo 41 de la LOJCA 2010 establece el principio general de la extinción de toda instancia por el transcurso de un año sin haberse ejecutado ningún acto de procedimiento por las partes, salvo que el acto procesal siguiente le corresponda al Juez, tal como la admisión de la demanda, la fijación de la audiencia y la admisión de pruebas. En todo caso, declarada la perención, podrá interponerse la acción inmediatamente después de la declaratoria, por supuesto, siempre que la acción no hubiese caducado.

Además de los anteriores principios y normas comunes a todos los procedimientos contencioso administrativos, la LOJCA 2010 ha regulado normas especiales de procedimiento que se refieren al procedimiento en los casos de demandas de contenido patrimonial; al procedimiento breve en caso de demandas de contenido no patrimonial relacionadas con reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos, vías de hecho y abstención; y al procedimiento común a las demandas de nulidad, interpretación y controversias administrativas.

12. *Normas específicas sobre la inhibición y recusación de los jueces*

Por último, la LOJCA 2010 trae una extensa regulación sobre recusación e inhibición, específicamente diseñada para estos juicios.

A. *Causales de recusación e inhibición*

Conforme al artículo 42 de la LOJCA 2010, los funcionaros judiciales, así como los auxiliares de justicia, pueden ser recusados por algunas de las causas siguientes:

1. Por parentesco de consanguinidad o de afinidad dentro del cuarto y segundo grado, respectivamente, con cualquiera de las partes, sus representantes o cónyuges.

2. Por haber sido el recusado padre o madre adoptante o hijo o hija adoptivos de alguna de las partes.

3. Por tener con alguna de las partes amistad íntima o enemistad manifiesta.

4. Por tener el recusado, su cónyuge, o algunos de sus afines o parientes consanguíneos, dentro de los grados indicados, interés directo en los resultados del proceso.

5. Por haber manifestado opinión sobre lo principal del juicio o sobre la incidencia pendiente, antes de la emisión de la sentencia correspondiente, siempre que el recusado sea el Juez de la causa.

6. Cualquiera otra causa fundada en motivos graves que afecte su imparcialidad.

B. *La obligación de inhibición y la posibilidad de allanamiento*

Cualquiera que sea el funcionarios judicial o auxiliares de justicia que esté incurso en cualquiera de las antes indicadas causales de recusación, está obligado a inhibirse del conocimiento del asunto, sin esperar a que se les recuse. Igualmente dichos funcionarios o auxiliares, si son recusados, deben inhibirse si estiman que la causal imputada es procedente. En estos casos, contra la inhibición no hay recurso alguno (art. 43).

La inhibición del funcionario judicial o del auxiliar de justicia, puede manifestarse en cualquier estado del juicio y en todo caso, debe proponerse dentro de los 3 días de despacho siguientes al momento en que se conozca la causa que la motive (art. 44).

En todo caso, el funcionario judicial o el auxiliar de justicia que se haya inhibido, puede continuar en sus funciones si las partes convinieren en ello, o si la parte contra quien obre el impedimento conviene en ello, salvo que se trate la causal de recusación basada en el parentesco o relaciones de pareja, en cuyo caso no hay posibilidad de allanamiento.

En los casos en los cuales pueda convenirse en que el funcionario judicial o auxiliar de justicia inhibido continúe, la manifestación de convenimiento debe presentarse dentro de los 5 días de despacho siguientes, y en estos casos, los apoderados judiciales no necesitarán autorización especial para prestar su consentimiento (art. 45).

C. *La incidencia de inhibición*

En todo caso en el cual el Juez advierta que está incurso en alguna de las causales de recusación o inhibición, se debe abstener de conocer de la causa, y debe levantar un acta que debe remitir con sus recaudos en cuaderno separado al tribunal competente (art. 46).

Conforme al artículo 47 de la LOJCA 2010 "Ni la recusación ni la inhibición detendrán el curso de la causa, cuyo conocimiento pasará inmediatamente mientras se decide la incidencia a otro tribunal de la misma categoría si lo hubiera en la localidad y en defecto de éste a quien deba suplirlo conforme a la ley."

Si la recusación o la inhibición fuere declarada con lugar, el Juez sustituto o Jueza sustituta continuará conociendo de la causa; en caso contrario, devolverá los autos al Juez o Jueza que venía conociendo del asunto. 47).

D. *La propuesta de recusación*

La recusación de los funcionarios judiciales o de los auxiliares de justicia sólo puede proponerse hasta el día en que concluya el lapso probatorio. Sin embargo, aún fenecido el lapso probatorio, si un Juez, el funcionario judicial o el auxiliar de justicia intervienen en la causa, las partes pueden recusarlo por cualquier motivo legal dentro de los 5 días de despacho siguientes a su aceptación.

Cuando el motivo de la recusación sea sobrevenido, la misma puede proponerse hasta el día fijado para el acto de informes. En estos casos, la recusación debe proponerse dentro de los 5 días de despacho siguientes al momento en que se conozca la causa que la motiva (art. 48).

La recusación se debe proponer mediante diligencia o escrito ante el tribunal de la causa. Si la recusación se funda en un motivo que la haga admisible, el recusado, a más tardar al día siguiente, debe informar ante la secretaría, la cual debe remitir la recusación al tribunal competente para su conocimiento dentro de los 5 días de despacho siguientes (art. 49).

El Juez recusado debe declarar inadmisible la recusación que se intente sin estar fundada en motivo legal, o fuera del lapso. Esta decisión es apelable (art. 50).

E. *La incidencia de la recusación*

El Juez a quien corresponda conocer de la incidencia de la recusación, deberá admitirla y evacuar las pruebas que los interesados presenten dentro de los 5 días de despacho siguientes a la fecha en que reciba las actuaciones. Debe sentenciar dentro de los 5 días de despacho siguientes al vencimiento del lapso probatorio (art. 51).

En el caso de los tribunales colegiados la incidencia debe ser decidida por el Presidente; cuando éste fuere el recusado, por el Vicepresidente; y cuando fuesen recusados todos, se debe convocar a los suplentes por el orden de la lista (art. 55).

Si la recusación es declarada inadmisible, la parte o su apoderado deben pagar multa equivalente a 50 U.T., dentro del lapso de 5 días hábiles siguientes a la decisión de la incidencia, ante una oficina receptora de fondos nacionales. Igual monto debe pagar la parte o su apoderado si desiste de la recusación o ésta sea declarada sin lugar, siempre que su interposición hubiese sido temeraria, en cuyo caso la decisión sobre la temeridad deberá motivarse. Si la parte o el abogado que la represente, según sea el caso, no acredita en el expediente el pago de la multa, quedan impedidos de actuar en la causa (art. 54)

F. *Efectos de la recusación*

Si el inhibido o el recusado es el Secretario del tribunal, el Juez debe nombrar un sustituto el mismo día o en el siguiente; y de igual forma se debe proceder cuando se trate de otros funcionarios judiciales. Si el inhibido o el recusado es un auxiliar de justicia, el Juez debe proceder sin más trámite a hacer un nuevo nombramiento (art. 52).

Si la recusación o inhibición de un juez fuere declarada con lugar, del proceso en curso debe conocer cualquier otro tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la misma categoría, si lo hubiere en la jurisdicción; de no haberlo o si los jueces o juezas de estos tribunales se inhibieran o fuesen recusados, deben entonces convocarse los suplentes (art. 53).

VI. NORMAS ESPECÍFICAS DE PROCEDIMIENTO EN LOS CASOS DE DEMANDAS DE CONTENIDO PATRIMONIAL CONTRA LOS ENTES PÚBLICOS Y DE DEMANDAS QUE ESTOS INTENTEN CONTRA LOS PARTICULARES

El contencioso de las demandas de contenido patrimonial se establece en el artículo 56 de la LOJCA 2010 respecto de la tramitación de las demandas de contenido patrimonial en las que sean partes los sujetos enunciados en el artículo 7 de la misma Ley, es decir, la República, los Estados, el Distrito capital y Municipios por los órganos que componen la Administración Pública y los órganos que ejercen el Poder Público, en sus diferentes manifestaciones, en cualquier ámbito territorial o institucional; los institutos autónomos, corporaciones, fundaciones, sociedades, empresas, asociaciones y otras formas orgánicas o asociativas de derecho público o privado donde el Estado tenga participación decisiva, así como cualquier otro sujeto que dicte actos de autoridad o actúe en función administrativa; los consejos comunales y otras entidades o manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos, cuando actúen en función administrativa; y las entidades prestadoras de servicios públicos en su actividad prestacional.

1. *Normas comunes del procedimiento*

A tal efecto, los artículos 57 a 64 de la LOJCA 2010 regulan aspectos específicos del procedimiento aplicables a las demandas patrimoniales que se intenten contra los entes públicos o que estos intenten, disponiéndose además que las mismas tienen *carácter supletorio* en los demás procedimientos.

A. *Audiencia preliminar*

En el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial, el artículo 57 de la LOJCA 2010 prevé la realización de una Audiencia Preliminar que debe tener lugar el décimo día de despacho siguiente a la hora que fije el tribunal. Dicha audiencia debe ser oral, con la asistencia de las partes. En este acto, el Juez puede resolver los defectos del procedimiento, de oficio o a petición de parte, lo cual hará constar en acta.

En la Audiencia Preliminar, el demandado debe expresar con claridad si contraviene los hechos alegados por la contraparte, a fin de que el Juez pueda fijar con precisión los hechos controvertidos. En esta oportunidad, las partes deben promover los medios de prueba que sustenten sus afirmaciones.

B. *La participación popular en juicio*

El artículo 58 de la LOJCA 2010 faculta al juez para que de oficio o a petición de parte, pueda convocar para su participación en la audiencia preliminar a las personas, entes, consejos comunales, colectivos o cualquier otra manifestación popular de planificación, control y ejecución de políticas y servicios públicos, "cuyo ámbito de actuación se encuentre vinculado con el objeto de la controversia," para que opinen sobre el asunto debatido. De ser procedente su participación, el Juez debe proceder a notificarles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley que en realidad regula las "citaciones personales," fijándose la audiencia cuando conste en autos la notificación respectiva. Las personas y entes antes señalados, no requerirán representación ni asistencia de abogado. El Juez facilitará su comparecencia y deberá informarles sobre los aspectos relevantes de la controversia. En estos casos, el Juez puede escoger entre los presentes quien los represente. (art. 59).

C. *Los efectos de la ausencia de las partes en la Audiencia Preliminar*

Conforme al artículo 60 de la LOJCA 2010, si el demandante no compareciere a la audiencia preliminar, el juez debe declarar desistido el procedimiento; en cuyo caso, sólo se extingue la instancia y el demandante puede volver a proponer nueva demanda inmediatamente.

Si el demandado es el que no comparece a la Audiencia Preliminar, la causa debe seguir su curso.

D. *La contestación de la demanda*

La contestación debe realizarse por escrito dentro de los 10 días de despacho siguientes a la celebración de la Audiencia preliminar, y deben presentarse los documentos probatorios. Para las actuaciones posteriores se debe dejar transcurrir íntegramente el lapso antes indicado (art. 61).

E. *Lapso de pruebas*

Dentro de los 5 días de despacho siguientes al vencimiento del lapso establecido para la contestación de la demanda, conforme al artículo 62 de la Ley Orgánica, las partes deben presentar sus escritos de pruebas.

Dentro de los 3 días siguientes a la presentación de los escritos de pruebas, las partes pueden expresar si convienen en algún hecho u oponerse a las pruebas que aparezcan manifiestamente ilegales, impertinentes o inconducentes. Vencido dicho lapso, dentro de los 3 días de despacho siguientes, el Juez debe admitir las pruebas que no sean manifiestamente

ilegales o impertinentes y debe ordenar evacuar los medios que lo requieran, para lo cual se debe disponer de 10 días de despacho, prorrogables a instancia de parte por 10 días más.

Cuando las partes sólo promuevan medios de pruebas que no requieran evacuación, se suprimirá el último de los lapsos indicado.

F. *La Audiencia conclusiva*

Dispone el artículo 63 de la LOJCA 2010 que finalizado el lapso de pruebas, dentro de 5 días de despacho siguientes, se debe fijar la oportunidad para la celebración de la Audiencia Conclusiva; oportunidad en la cual, en los tribunales colegiados se debe designar Ponente.

En esta Audiencia Conclusiva, las partes deben exponer oralmente sus conclusiones, las cuales pueden consignar por escrito. Al comenzar la audiencia, el Juez debe indicar a las partes el tiempo para exponer sus conclusiones, réplica y contrarréplica.

G. *Oportunidad de sentencia*

Concluida la Audiencia Conclusiva, el artículo 64 de la LOJCA 2010, prevé que el Juez dispone de 30 días continuos para decidir. Sin embargo, el pronunciamiento puede diferirse justificadamente por 30 días continuos.

En los casos de sentencias publicadas fuera del lapso se debe notificar a las partes, sin lo cual no correrá el lapso para recurrir.

2. *Precisión respecto de las demandas con motivo de contratos del Estado*

Una de las innovaciones de la LOJCA 2010, al establecer las demandas de contenido patrimonial, es haber eliminado la referencia a demandas que pudieran derivarse de contratos administrativos, que en el pasado había condicionado la distribución de competencias judiciales en la materia. Con la LOJCA 2010, la competencia en materia de demandas de contenido patrimonial, sea derivadas de responsabilidad contractual o extracontractual corresponde a todos los tribunales de la Jurisdicción distribuida sólo conforme a criterios de cuantía. Por tanto, conflictos derivados de la ejecución de contratos del Estado, contratos públicos o contratos administrativos corresponden según la cuantía a los diversos tribunales de la jurisdicción.

Con ello puede decirse que quedó superada la necesidad de determinar cuando un contrato público era o no era "contrato administrativo"

para determinar la competencia en la materia. Debe recordarse que de acuerdo con el artículo 5, párrafo 1º,25 de la derogada LOTSJ 2004, correspondía a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia,

> Conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos en los cuales sea parte la República, los Estados o los Municipios, si su cuantía excede de setenta mil una unidades tributarias (70.001 U.T.).

Por tanto, toda demanda contra todos los entes públicos político-territoriales originada en "contratos administrativos", correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa, y en particular, a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. El problema central, en este caso, era la determinación de qué había de entenderse por contrato administrativo. Lo cierto es que cuando la distinción entre contratos administrativos y contratos de derecho privado de la Administración parecía que se había superado definitivamente en Venezuela, la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 la revivió, al atribuir expresa y exclusivamente a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia esta misma competencia (Art. 42,14). A pesar de dicha norma y de su equivalente en la LOTSJ 2004 (Art. 5, párrafo 1º,25), sin embargo, estimamos que la distinción no tenía sustantividad firme, ya que no había ni puede haber contratos de derecho privado de la Administración que pudiesen estar regidos exclusivamente por el derecho privado, que excluyeran el conocimiento de los mismos por la jurisdicción contencioso-administrativa.[89] El resultado de toda esa evolución ha sido que en la LOTSJ 2010, dicha disposición se ha eliminado de la Ley, y no se utiliza en ninguna de sus normas la expresión "contratos administrativos."

En realidad, todos los contratos que celebra la Administración están sometidos en una forma u otra al derecho público y a todos se les aplica

---

89 Véase Allan R. Brewer-Carías, «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, pp. 143-167; *Jurisprudencia Argentina*, N° 5.076, Buenos Aires, 13-12-1978, pp. 1-12; *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, pp. 41-69; y Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Administrativo,* Bogotá, 1986, pp. 61-90; y «Evoluçao do conceito do contrato administrativo» in *Revista de Direito Publico* Nº 51-52, Sao Paulo, julio-diciembre 1979, pp. 5-19.

también el derecho privado, teniendo, según su objeto, un régimen preponderante de derecho público o de derecho privado;[90] por lo que la distinción no tenía ni tiene fundamento alguno, y menos cuando en Venezuela nunca ha habido dualidad de jurisdicciones (judicial y administrativa) que en Francia ha sido el verdadero sustento de la distinción.[91] Así como no puede haber acto unilateral dictado por los funcionarios públicos que no sea un acto administrativo, tampoco existen contratos celebrados por la Administración que no estén sometidos en alguna forma al derecho público, por lo que la terminología empleada en el artículo 42,14, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de 1976, y del artículo 5,25 de la LOTSJ 2004, en realidad, a lo que condujo fue a confusiones, contradicciones y dilaciones, ahora superadas con la reforma de la LOTSJ 2010. Puede decirse que no había demanda que se intentase en relación a contratos celebrados por la Administración en la cual no se plantease el problema de la competencia: si la demanda se intentaba ante la jurisdicción ordinaria, se alegaba la naturaleza "administrativa" del contrato; en cambio, si se intentaba ante el Tribunal Supremo de Justicia, se alegaba el carácter de "derecho privado" del contrato.

Por otra parte, en la determinación de cuándo se estaba en presencia de un contrato administrativo o no, dependía en mucho del interés circunstancial de la Administración, pues además de que todo contrato que celebra tiene algún interés público envuelto o se celebra vinculado a un servicio público, las llamadas cláusulas exorbitantes del derecho común que se ha indicado que caracterizan a los contratos administrativos, no necesitan estar expresas en el texto del contrato, sino que son inherentes a las potestades de la Administración y se presumen en el mismo. Dependía, por tanto, del recurso que hiciera la Administración en un momento dado a estas cláusulas (por ejemplo, para rescindir el contrato), para que el contrato se calificase o no de "administrativo," lo que hacía insegura la distinción. De allí, incluso las dudas y variaciones jurisprudenciales, particularmente con relación a contratos municipales de compra-venta de inmuebles municipales, que llevó a la antigua Corte Suprema a conside-

---

90 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Contratos Administrativos*, Caracas, 1992, pp. 46 ss.; y "La interaplicación del derecho público y del derecho privado a la Administración Pública y el proceso de huída y recuperación del derecho administrativo," en *Las Formas de la Actividad Administrativa. II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1996, pp. 59 ss.

91 Véase Jesús Caballero Ortíz, "Deben subsistir los contratos administrativos en una futura legislación?", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías,* Tomo II, Instituto de Derecho Público, UCV, Editorial Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 1773 ss.

rarlos algunas veces como contratos administrativos[92] y otras veces como contratos de derecho privado.[93]

Por otra parte, la enumeración de las cuestiones concernientes a los contratos administrativos cuyo conocimiento se había atribuido al Tribunal Supremo conforme al derogado artículo 5, párrafo 1º,25 de la LOTSJ 2004, era completamente insuficiente y absurdamente limitativa, al punto de haber llevado a la antigua Corte Suprema a considerar que como la norma equivalente de la ley anterior (1976) no hacía referencia a la "inejecución del contrato, esas cuestiones escapan de su conocimiento, a pesar de que el contrato sea administrativo."[94]

En nuestro criterio, al artículo 259 de la Constitución, al atribuir a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, y para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, no distingue si dichas situaciones son o no de origen contractual ni de qué tipo de contrato, ni distingue entre responsabilidad extracontractual o contractual; y es esta la orientación que ahora sigue la LOJCA 2010. Por tanto, conforme al principio de la universalidad el control consagrado en el artículo 259 de la Constitución y que recoge la LOJCA 2010 (art. 8), la limitación que establecía el artículo 5, párrafo 1º,25 de la LOTSJ 2004, carecía de fundamento constitucional, siendo la norma más bien contraria al espíritu del artículo 259 de la Constitución. Por ello, precisamente, tanto en la LOJCA 2010 como en la LOTSJ 2010, como lo propusimos en 2004,[95] la referencia a "contratos administrativos" ha sido eliminada, atribuyéndose a los órganos de la misma todas las cuestiones concernientes a los contratos de la Administración, cualquiera que sea su naturaleza, según la cuantía.

---

92 Véase sentencia de 11-08-83, *Revista de Derecho Público*, Nº 16, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1983, p. 164.

93 Véase sentencia de 26-06-80, *Revista de Derecho Público*, Nº 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, p. 146.

94 Véase sentencia de 18-09-86, *Revista de Derecho Público*, Nº 28, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, pp. 146 ss.

95 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2004, p. 219.

VII. NORMAS ESPECÍFICAS DE PROCEDIMIENTO EN LOS CASOS DE PROCEDIMIENTOS BREVES APLICABLES A LOS RECLAMOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, VIAS DE HECHO Y ABSTENCIONES

La LOJCA 2010 estableció unas normas específicas para los denominados procedimientos breves que no tienen contenido patrimonial o indemnizatorio, y que según el artículo 65 se refieren a las demandas relacionadas con los reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos; las vías de hecho; y la abstención de la Administración. Para el caso que se incluya con estas demandas peticiones de contenido patrimonial, ello no impide que el tribunal dé curso exclusivamente a las acciones mencionadas.

1. *Normas comunes del procedimiento*

A. *Requisitos de la demanda*

Además de los requisitos previstos en el artículo 33 de la LOJCA 2010, el artículo 66 de la misma Ley dispone que en estos casos de procedimientos breves, el demandante debe acompañar los documentos que acrediten los trámites efectuados, en los casos de reclamo por la prestación de servicios públicos o por abstención.

B. *El informe del demandado requerido en la citación*

Una vez admitida la demanda en estos procedimientos breves, el artículo 67 de la LOJCA 2010 dispone que el tribunal debe requerir con la citación, que el demandado informe sobre la causa de la demora, omisión o deficiencia del servicio público, de la abstención o de las vías de hecho, según sea el caso. En los casos de reclamos por prestación de servicios públicos, la citación del demandado será practicada en la dependencia u oficina correspondiente.

El mencionado informe debe presentarse en un lapso no mayor de 5 días hábiles, contados a partir de que la citación conste en autos.

Cuando el informe no sea presentado oportunamente, el responsable puede ser sancionado con multa entre 50 U.T. y 100 U.T., y además, "se tendrá por confeso a menos que se trate de la Administración Pública."

C. *Las notificaciones*

En el caso de que se trate de demandas originadas en reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos (art.

65,1), el artículo 68 de la Ley Orgánica dispone que debe notificarse a: 1. La Defensoría del Pueblo, al Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) y a los consejos comunales o locales directamente relacionados con el caso; 2. El Ministerio Público; y 3. Cualquiera otra persona o ente público, privado o del Poder Popular relacionado con el asunto, a solicitud de parte o a juicio del tribunal.

D. *Actuaciones judiciales y medidas cautelares*

En estos casos de procedimientos breves, una vez admitida la demanda, el tribunal puede de oficio o a instancia de parte, realizar las actuaciones que estime procedentes para constatar la situación denunciada y dictar medidas cautelares. La oposición a la medida cautelar debe ser resuelta a la mayor brevedad (art. 69).

E. *Audiencia Oral*

Conforme al artículo 70 de la LOJCA 2010, una vez recibido el informe o transcurrido el término para su presentación, el tribunal, dentro de los 10 días de despacho siguientes, debe realizar la Audiencia Oral en la cual se debe oír a las partes, a los notificados y demás interesados. Los asistentes a la audiencia pueden presentar sus pruebas. El tribunal además, en la Audiencia debe propiciar la conciliación (art. 71). La Audiencia Oral puede ser prolongada por el tribunal en casos especiales (art. 72). Estas audiencias orales deben constar en medios audiovisuales, además de las actas correspondientes, a cuyo efecto, las grabaciones forman parte del expediente (art. 73).

Si el demandante no asistiere a la Audiencia Oral se debe entender como desistida la demanda, salvo que otra persona de las convocadas manifieste su interés en la resolución del asunto.

Por otra parte, el mismo día o el siguiente de la Audiencia Oral, el tribunal debe admitir las pruebas, ordenando la evacuación que así lo requieran. (art. 71).

F. *La sentencia y la apelación*

La sentencia en estos juicios breves debe publicarse dentro de los 5 días de despacho siguientes a la finalización de la Audiencia Oral (art. 72).

Además de los requisitos del artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, el artículo 74 de la LOJCA 2010 precisa que la sentencia debe indicar: 1. Las medidas inmediatas necesarias para restablecer la situación jurídica infringida; 2. En el caso de reclamos por prestación de servicios

públicos, las medidas que garanticen su eficiente continuidad; y 3. Las sanciones a que haya lugar.

En estos casos, de procedimientos breves, contra la apelación contra la sentencia dictada se oirá en un solo efecto (art. 75).

2. *Algunos aspectos específicos del procedimiento en las demandas relativas al funcionamiento de los servicios públicos*

La única innovación de la Constitución de 1999 en materia contencioso administrativa en relación con lo que estaba regulado en la Constitución de 1961 (Art. 206), fue el agregado, en el artículo 259, dentro de las competencias de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, del conocimiento de los "reclamos por la prestación de servicios públicos." La LOTSJ de 2004 no reguló el procedimiento en este caso, y se limitó a establecer la competencia de la Sala Político Administrativa para conocer y decidir, en segunda instancia, las apelaciones y demás acciones o recursos contra las sentencias dictadas por los Tribunales Contencioso Administrativos, cuando su conocimiento no estuviere atribuido a otro tribunal, que decidan sobre las acciones de reclamos por la prestación de servicios públicos nacionales (Art. 5, 37).

La LOJCA 2010 ahora ha atribuido a los órganos de la Jurisdicción competencia en materia de reclamos por la prestación de los servicios públicos y el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por los prestadores de los mismos (art. 9,5), atribuyendo ahora el conocimiento de la materia exclusivamente a los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como competencia única, conocer de "las demandas que interpongan los usuarios o usuarias o las organizaciones públicas o privadas que los representen, por la prestación de servicios públicos" (art. 26,1).

En todo caso, sobre esta competencia, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en una sentencia Nº 644 de 3 de abril de 2002, destacó las innovaciones de la Constitución de 1999 en materia de servicios públicos señalando que la misma:

> Consagra un tratamiento especial sobre la creación, prestación, disfrute y protección de los servicios públicos, para lo cual, no se limitó simplemente a establecer un fuero especial para dirimir conflictos o querellas al respecto, confiado a la jurisdicción contencioso administrativa, según lo dispuesto en el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sino también, distribuyó su prestación en las diversas personas político territoriales, de conformidad con lo establecido en los artículos 84, 86, 102, 103, 108, 156 numeral 29, 164 numeral 8, 178 y 196 numeral 6 *eiusdem*, como a su

vez el otorgamiento de una legitimación activa especial (más no exclusiva como excluyente), en titularidad de la Defensoría del Pueblo, consagrada en el artículo 281 *eiusdem*.

En relación con esta demanda de reclamo por la prestación de servicios públicos, la Corte Primera en la misma sentencia señaló que la legitimación activa corresponde a "cualquier ciudadano que demuestre, aún simple interés" (Art. 26 Constitución); y además, a la Defensoría del Pueblo conforme al artículo 281,2 de la Constitución, el cual dispone que es atribución del Defensor del Pueblo:

> 2. Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos o difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a las personas de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo del funcionamiento de los servicios públicos". (Subrayado de esta Corte).

La Corte agregó:

> Por otra parte, advierte esta Corte que, ante la ausencia de parámetros legales y el establecimiento de un régimen que sistematice la reclamación en materia de servicios públicos, ha correspondido a los jueces con competencia en lo contencioso administrativo, desarrollar la previsión contenida en el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, conforme a los supuestos de procedencia antes señalados, en los casos en que se verifique: (i) la supresión o falta del servicio; (ii) la prestación parcial o deficiente; (iii) el cobro no ajustado a la legalidad o anormal; (iv) los daños derivados de la falta o deficiencia del servicio y; (v) los actos administrativos de autoridad, dictados por entes privados en materia de servicios públicos concurrentes o virtuales, en donde se observa, entre otros fallos de esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fechas 10 de marzo de 2000 (Caso *Hidrocapital*); 14 de abril de 2000 (Caso IVSS); 6 de noviembre de 2000 (Caso *Hidrocapital II)*, y más recientemente, el contenido en esta causa del 6 de julio de 2001 (Caso *Electricidad de Caracas*).[96]

Por otra parte, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de 8 de diciembre de 2000, señaló que ante la ausencia de mecanismos inmediatos para la reclamación de los servicios públicos prestados mediante concesión, la acción de amparo constitucional puede

---

96 Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, pp. 350-354.

fungir como instrumento idóneo para tales fines en casos de concesiones, para controlar la protección de los servicios públicos, procurando su correcto funcionamiento, la erradicación de la arbitrariedad, o las desviaciones de poder, señalando que "Lo ideal es que muchas de estas fallas se ventilen mediante un contencioso de los servicios públicos; agregando:

> Basta pensar en el caso de que sin justificación, ni razonabilidad alguna, se tome una medida que no obedece a argumentos que puedan ser justificados y explicados a los usuarios del servicio, y de manera extorsiva se les niegue el servicio (luz, agua, teléfono, etc.) si no cumplen con la exigencia de quien lo presta. Podría ser que el contrato considerase tal posibilidad a favor del prestador del servicio, pero el uso abusivo (que no puede ser tutelado por ningún convenio) al privar de las necesidades básicas a la población (agua, luz, teléfono, aseo urbano, etc.), afecta un derecho fundamental del ser humano, cual es el del libre desenvolvimiento de su personalidad, que mal puede llevarse adelante cuando se ve privado de elementos básicos para ello, debido a la conducta arbitraria del prestador del servicio.
>
> No se trata del incumplimiento contractual del usuario o de interpretaciones al convenio, sino del ajuste a los precios que él paga, a las tarifas, peajes y otras exacciones semejantes, producto de un injustificado y desproporcionado aumento (irrazonable) por parte del servidor, que priva a las personas de las necesidades básicas si no cancela el ajuste o el aumento, y que al coaccionarlo a cumplir mediante el pago inmediato a cambio de no cortarle el servicio, le impide que goce de la vivienda con los servicios básicos esenciales (artículo 82 de la Constitución), o que se ejerza el derecho al trabajo (artículo 87 *eiusdem*), según los casos.
>
> No se trata del usuario que no cumple con la obligación y recibe la sanción a tal conducta (suspensión del servicio), sino de la actividad arbitraria de quien suministra el servicio, que infringe derechos y garantías constitucionales básicas de las personas, actitud que a pesar de que pudiese estar contemplada en los contratos, equivale a vías de hecho...
>
> Ante la injustificada privación de los servicios básicos esenciales a que tiene derecho el ser humano en la vivienda que ocupa (artículo 82 de la vigente Constitución) y de los cuales venía gozando; así como la privación del acceso de los servicios que garanticen la salud en sentido amplio, lo que incluye la higiene en el lugar de trabajo o en el hogar (artículo 83 *eiusdem*); y la infracción que las prácticas expresadas causan al artículo 117 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, toda persona a fin de ejercer los derechos consagrados en dichos artículos, tiene en su cabeza la acción de amparo constitucional a fin de hacer cesar la amenaza al goce y ejercicio de los derechos constitucionales señalados, y al restablecimiento de la situación jurídica lesionado por la violación de esos derechos…
>
> Hay servicios públicos, como el eléctrico, por ejemplo, en que la Ley (Decreto con rango y Fuerza de Ley del Servicio Eléctrico), hace nacer derechos y obli-

gaciones a los usuarios y a los prestadores del servicio, y lo relativo a esos derechos no estarían tutelados por el amparo constitucional, por lo que deberán ventilarse mediante los procesos ordinarios, mientras no se dicte una Ley que rija el contencioso de los servicios públicos.

Pero, la suspensión o privación abusiva del servicio, fundada en la falta de pago de lo facturado por un servicio que efectivamente no se recibió, o cuya recepción no puede ser demostrada, o que no corresponde a una tarifa o suma razonable, desborda los derechos emanados de la Ley, se trata de un abuso que invade derechos constitucionales, impidiendo el goce y ejercicio de los mismos por quienes son víctimas de la suspensión o privación del servicio, y cuando ello sucede, el derecho conculcado es el constitucional, y es el amparo la vía ideal para impedir la amenaza o lesión en la situación jurídica fundada en dicho derecho. En casos como estos, no sólo el amparo propende a la reanudación del servicio, sino que como parte de la justicia efectiva la reanudación puede hacerse compulsivamente, sin perjuicio de las acciones penales por desacato al fallo que se dicte en el amparo.[97]

3. *Algunos aspectos específicos del procedimiento en las demandas contra las conductas omisivas de la Administración*

El tercer grupo de demandas englobadas en el denominado procedimiento breve en la Ley Orgánica de la jurisdicción contencioso administrativa son las destinadas a controlar las conductas omisivas de la Administración, lo cual fue otra de las importantes regulaciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de 1976, que se recogieron en la LOTSJ 2004, y en la LOTSJ 2010. En efecto, en el artículo 26, 3 de esta última Ley se atribuyó a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, competencia para:

La abstención o la negativa del Presidente de la República, del Vicepresidente Ejecutivo de la República, de los Ministros o Ministras, así como de las máximas autoridades de los demás órganos de rango constitucional, a cumplir los actos a que estén obligados por las leyes.

Esta norma, que desde 1976 consagró el recurso contra las conductas omisivas de la Administración,[98] tiene su fundamento, por una parte, en el incumplimiento por parte de la Administración de una obligación legal

97 Citada en la sentencia antes citada de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 08-12-2000, publicada en *Revista de Derecho Público*, Nº 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, pp. 350-354.

98 Este recurso según señalaba A. Moles existe en Venezuela desde 1925, V. A. Moles Caubet, "Rasgos generales de la jurisdicción contencioso- administrativa", en A. Moles Caubet y otros. *Contenciosos Administrativos... cit*., p. 76.

concreta de decidir o de cumplir determinados actos, y por la otra, en el derecho de un sujeto de derecho a que la Administración cumpla los actos a que está obligada. Por tanto, en la base de esta demanda está una relación jurídica (deber-poder) específica, que se concreta en una obligación también específica de la Administración de actuar, frente a una situación jurídica, asimismo específica de poder de un sujeto de derecho, que se configura como un derecho subjetivo de orden administrativo a la actuación administrativa. No se trata, consecuentemente, de la obligación genérica de la Administración a dar oportuna respuesta a las peticiones de particulares, ni del derecho también genérico de éstos a obtener oportuna respuesta a sus peticiones presentadas por ante la Administración (Art. 51, Constitución). Se trata, en cambio, de una relación obligación-derecho establecida entre la Administración y un particular, a una actuación administrativa determinada.

Por ejemplo, de acuerdo al Código Civil y a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, el uso de la propiedad con fines urbanísticos está regulado por las autoridades locales, quienes deben definir las modalidades de dicho uso en las Ordenanzas de Zonificación. Una vez definidos los usos urbanísticos, los propietarios tienen derecho a construir en su propiedad (usar) siempre que se ajusten a las prescripciones de la zonificación, para lo cual la autoridad municipal establece sistemas de control. El más común de éstos era el control previo a través de permisos de construcción (autorizaciones)[99] los cuales se configuran como actos administrativos de obligatorio otorgamiento (actos reglados) cuando el proyecto de construcción se ajuste a las prescripciones de las Ordenanzas. Este permiso ha sido recientemente sustituido por una "certificación" que otorga también la autoridad municipal, con efectos similares en algunos casos.[100] Es decir el otorgamiento del permiso o constancia es una *obligación* de la administración respecto del propietario que se ajuste a las normas de zonificación, y éste tiene *derecho* a que se le otorgue el permiso o constancia cuando cumple dichas prescripciones.[101] Lo mismo sucede con relación a los denominados permisos o constancias de habitabilidad municipal: se trata también de instrumentos de control urbanístico, conforme a

---

99 Art. 55 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, *Gaceta Oficial* Nº 3.238 de 11-08-83.

100 Art. 85 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, *Gaceta Oficial* Nº 33.868, de 16-12-87.

101 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Urbanismo y Propiedad Privada,* Caracas, 1980, p. 386; y Allan R. Brewer-Carías, "Introducción general al Régimen Legal de la Ordenación Urbanística", en *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, pp. 57 ss.

los cuales una vez realizada la construcción permisada o conforme a las variables urbanas fundamentales, el propietario solicita la constancia de habitabilidad a la Administración, quien verifica para otorgarla, el que la construcción ejecutada se adecue al proyecto, el propietario tiene *derecho* a que se le otorgue la constancia de habitabilidad y la Administración está *obligada* a otorgarla (actividad reglada).[102]

En este caso, se configura un típico supuesto de relación entre una obligación de la Administración a cumplir determinados actos y un derecho del particular a que la Administración cumpla dichos actos; y el incumplimiento de dicha obligación, sea porque la Administración se abstenga de dictar el acto requerido o sea porque se niegue a hacerlo es el objeto del recurso contra las conductas omisivas de la Administración que regula la Ley. Por eso, la antigua Corte Suprema estableció que para que proceda este recurso contencioso-administrativo, es necesario que se trate de "una obligación concreta y precisa inscrita en la norma legal correspondiente,"[103] o como lo ha señalado la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, que exista "una carga u obligación legal que pese sobre la autoridad recurrida y a la cual la misma no haya dado cumplimiento", carga que "debe estar expresamente establecida en una norma expresa."[104]

En estos casos de incumplimiento de la precisa y expresa obligación legal de un funcionario a adoptar determinados actos, a los cuales tiene derecho un particular, la protección jurisdiccional de este derecho está precisamente en este recurso frente a la abstención o negativa administrativa, lo cual no debe confundirse con la otra garantía procesal de los particulares frente al silencio de la Administración que origina el llamado silencio administrativo negativo o acto administrativo presunto o tácito denegatorio, y que podría ser recurrido tanto en vía administrativa como en vía contencioso-administrativa.[105]

---

102 *Idem. Propiedad y Urbanismo,* p. 385; "Introducción general al Régimen Legal de la Ordenación Urbanística", en *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, p. 63.

103 Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 28-02-85, en *Revista de Derecho Publico,* Nº 21, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 170-175.

104 Véase sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 06-12-84 en *Revista de Derecho Público,* Nº 20, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, p. 173.

105 Véase Allan R. Brewer-Carías. "Consideraciones en torno a la figura del silencio administrativo consagrado a los efectos del recurso contencioso-administrativos de anulación" en *Revista de Control Fiscal,* Nº 96, Caracas,

En efecto, la figura del silencio administrativo negativo es inefectiva como protección de los derechos de los particulares, en los casos de inacción primaria de la Administración, cuando por ejemplo, ésta se niega a otorgar un acto que está obligada adoptar, con motivo de una solicitud formulada por el interesado. A éste no le protege nada el hecho de entender que el acto que solicita, por ejemplo, el otorgamiento de la constancia de urbanismo solicitada, se le niega tácitamente, pues nada gana con ello: ¿cómo lo va a impugnar, si no hay motivación? ¿qué gana con una decisión judicial que declare la nulidad del acto denegatorio tácito? En realidad, el particular lo que requiere es que la Administración dicte el auto a que está obligada, por lo que en estos casos, la garantía jurídica del mismo, está en el recurso contra las conductas omisivas y no en el silencio denegatorio,[106] pues a través del mismo se logra que el juez obligue a la Administración a decidir.

Debe señalarse, por otra parte, que este fue el criterio adoptado por la antigua Corte Suprema de Justicia en sentencia de 05-05-88, en el caso *Representación y Distribución de Maquinarias (Redimaq),* en el cual con motivo de una acción intentada por causa de una abstención de pronunciamiento de una solicitud, estableció lo siguiente:

> Advierte la Sala que -limitada como se encuentra, en general, la competencia del juez en lo contencioso a la anulación del acto administrativo contrario a derecho-, en el caso de silencio de la Administración interpretado por la Ley como respuesta negativa de ésta, sólo puede el juzgador entrar a conocer de una acción fundada en ese silencio, cuando el mismo se ha dado respecto de la no resolución del correspondiente recurso administrativo. Mas, cuando un tal silencio ocurre, como en el caso de autos, en relación con la solicitud formulada que emita un acto, no tiene la Sala, obviamente, *acto alguno que anular, ni puede tomar una decisión creadora del mismo* -que es de la competencia, sin duda, de otro Poder del Estado-, sin violar el principio de la separación de poderes.[107]

En todo caso, debe destacarse, que la pretensión del demandante en estos casos de recursos contra las conductas omisivas no es, por supuesto, que sólo se declare la ilegalidad de la omisión o negativa administrativa, o que sólo se declare la obligatoriedad de la Administración de decidir, sino

---

1980, pp. 11-38; y Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cit*., pp. 225 ss.

106 Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica, cit*., p. 230.

107 Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 34, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, pp. 125 ss.

que lo que busca realmente es que se ordene a la Administración a adoptar determinados actos. Como lo señaló la antigua Corte Suprema de Justicia:

> La obligatoriedad para la Administración de producir un determinado acto o de realizar una actuación concreta en vista de un imperativo legal expreso y específico qué, según demuestra el recurrente, ella se niega a cumplir."[108]

Por tanto, la decisión del juez puede contener mandamientos de hacer frente a la Administración, e incluso, en nuestro criterio, puede en sí misma, suplir la carencia administrativa, relevando al interesado de la obligación de obtener el acto en cuestión, para ejercer su actividad particular. Cómo lo ha señalado la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en estos casos, la acción:

> Se refiere al cumplimiento de actos, esto es, que no se agota en un simple pronunciamiento, sino que presume la realización de actuaciones tendientes a satisfacer la pretensión deducida por el administrado.[109]

Por tanto, el contencioso-administrativo contra la carencia administrativa, implica que la pretensión del recurrente está basada en un derecho subjetivo de orden administrativo infringido por la inacción, y cuya satisfacción sólo es posible mediante una actuación; consecuencialmente, el restablecimiento de la situación jurídica infringida por la omisión, puede dar lugar a que el juez ordene a la Administración la adopción de una decisión, o a que el juez directamente se sustituya a la Administración y restablezca la situación jurídica subjetiva infringida, por ejemplo, dispensando al particular de obtener el acto solicitado, si ello no era necesario para ejercer su derecho. En el caso ejemplificado anteriormente, si la Administración se niega a otorgar una constancia de habitabilidad urbanística a que tiene derecho un propietario que ha edificado en un todo conforme al proyecto consignado y a las Ordenanzas locales, el juez no sólo podría ordenar a la Administración municipal que otorgue dicha constancia de habitabilidad, sino que incluso, podría dispensar al particular de la necesidad de tenerla, si ello es necesario para otras actividades (por ejemplo, para las ventas primarias de inmuebles, Art. 95 LOOU) sustituyendo el acto administrativo con la sentencia misma.

---

108 Véase Caso: *Igor Vizcaya*, 28-02-85, en *Revista de Derecho Público*, Nº 21, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 170 ss.

109 Véase sentencia de 06-12-84 en *Revista de Derecho Público*, Nº 20, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, p. 174.

Por último debe mencionarse que en general, en el contencioso contra las conductas omisivas, además de la pretensión de obligar a la Administración a actuar, ésta puede estar acompañada de pretensiones de condena al pago de daños y perjuicios ocasionados por el retardo, e incluso, pretensiones de amparo, cuando la conducta omisiva viole un derecho o garantía constitucional; por ejemplo, cuando la Administración penitenciaria se niega a cumplir una orden de excarcelación. En estos casos, además de las normas específicas relativas a las notificaciones deben aplicarse las relativas a la citación del demandante en los casos de demandas de contenido patrimonial.

VIII. NORMAS ESPECÍFICAS DE PROCEDIMIENTO PARA LOS CASOS DE DEMANDAS DE NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS, DE INTERPRETACIÓN DE LEYES Y DE CONTROVERSIAS ADMINISTRATIVAS.

El artículo 76 de la LOJCA 2010, por otra parte, ha establecido un procedimiento común para los casos de tramitación de las demandas sobre nulidad de actos administrativos, de interpretación de leyes; y de controversias administrativas.

1. *Normas sobre el procedimiento común*

A. *Admisibilidad*

El artículo 77 de la LOJCA 2010 reimpone al tribunal la obligación de pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda en estos casos de procedimientos breves dentro de los 3 días de despacho siguientes a su recepción.

B. *Notificaciones*

En estos casos de procedimientos relativos a demandas sobre nulidad de actos administrativos, interpretación de leyes, y controversias administrativas, una vez admitida la demanda, conforme al artículo 78 de la LOJCA 2010, el tribunal debe ordenar la notificación de las siguientes personas y entes:

1. En los casos de recursos de nulidad, se debe notificar al representante del órgano que haya dictado el acto; en los casos de recursos de interpretación, se debe notificar al órgano del cual emanó el instrumento legislativo; y en los de controversias administrativas, la notificación debe hacerse al órgano o ente contra quien se proponga la demanda.

2. Al Procurador General de la República y al Fiscal General de la República, y

3. A cualquier otra persona, órgano o ente que deba ser llamado a la causa por exigencia legal o a criterio del tribunal.

Estas notificaciones se deben realizar mediante oficio que debe ser entregado por el Alguacil en la oficina receptora de correspondencia de órgano o ente de que se trate. El Alguacil debe dejar constancia, inmediatamente, de haber notificado y de los datos de identificación de la persona que recibió el oficio.

C. *Solicitud del Expediente Administrativo*

Con la notificación el tribunal debe ordenar la remisión del expediente administrativo o de los antecedentes correspondientes, dentro de los diez días hábiles siguientes (art. 79).

El funcionario que omita o retarde dicha remisión puede ser sancionado por el tribunal, con multa entre 50 U.T. y 100 U.T.

D. *El emplazamiento de los interesados mediante cartel*

En el auto de admisión, conforme se dispone en el artículo 80 de la LOJCA 2010, se debe ordenar la notificación de los interesados, mediante un cartel que debe ser publicado en un diario que ha de indicar el tribunal, para que comparezcan a hacerse parte e informarse de la oportunidad de la audiencia de juicio. El cartel debe ser librado el día siguiente a aquél en que conste en autos la última de las notificaciones ordenadas.

En los casos de demandas de nulidad de actos administrativos de efectos particulares no será obligatorio el cartel de emplazamiento, a menos que razonadamente lo justifique el tribunal.

El demandante debe retirar el cartel de emplazamiento dentro de los 3 días de despacho siguientes a su emisión, lo debe publicar, y luego consignar la publicación, dentro de los 8 días de despacho siguientes a su retiro. El incumplimiento de estas cargas, da lugar a que el tribunal declare el desistimiento del recurso y ordene el archivo del expediente, salvo que dentro del lapso indicado algún interesado se diera por notificado y consignara su publicación. (art 81).

E. *La Audiencia de juicio*

Verificadas las notificaciones ordenadas y cuando conste en autos la publicación del cartel de emplazamiento, el tribunal conforme a lo esta-

blecido en el artículo 82 de la LOJCA 2010, dentro de los 5 días de despacho siguientes, debe fijar la oportunidad para la realización de la Audiencia de juicio, a la cual deben concurrir las partes y los interesados. La audiencia debe ser celebrada dentro de los 20 días de despacho siguientes. En los tribunales colegiados, en esta misma oportunidad, se debe designar ponente.

Si el demandante no asistiera a la audiencia se debe entender desistido el procedimiento.

Al comenzar la audiencia de juicio, el tribunal debe señalar a las partes y demás interesados, el tiempo disponible para sus exposiciones orales, las cuales además pueden consignar por escrito. En esta misma oportunidad las partes podrán promover sus medios de pruebas.

F. *Lapso de pruebas*

Conforme se dispone en el artículo 84 de la LOJCA 2010, dentro de los tres días de despacho siguientes a la celebración de la Audiencia de juicio, el tribunal debe admitir las pruebas que no sean manifiestamente ilegales, impertinentes o inconducente y debe ordenar evacuar los medios que lo requieran, para lo cual se dispondrá de 10 días de despacho, prorrogables hasta por 10 días más. Si no se promueven pruebas o las que se promuevan no requieren evacuación, dicho lapso no se abrirá.

Dentro de los 3 días siguientes a la presentación de los escritos de pruebas, las partes pueden expresar si convienen en algún hecho u oponerse a las pruebas que aparezcan manifiestamente ilegales o impertinentes.

G. *Informes*

En estos procedimientos de juicios de nulidad, de interpretación de leyes y de controversias administrativas, las partes deben presentar Informes por escrito o de manera oral si alguna de las partes lo solicita, dentro de los 5 días de despacho siguientes al vencimiento del lapso de evacuación de pruebas, si lo hubiere; o dentro de los 5 días de despacho siguientes a la celebración de la Audiencia de juicio, en los casos en que no se hayan promovido pruebas o se promovieran medios que no requieran evacuación (art. 85).

H. *Oportunidad de Sentencia*

Vencido el lapso para informes, el tribunal debe sentenciar dentro de los 30 días de despacho siguientes. Dicho pronunciamiento puede diferir-

se justificadamente por un lapso igual. La sentencia publicada fuera de lapso debe ser notificada, sin lo cual no correrá el lapso para interponer los recursos (art. 86).

2. *Algunos aspectos específicos del procedimiento en las demandas de nulidad de los actos administrativos*

En cuanto al procedimiento en los casos de demandas de nulidad de los actos administrativos, deben destacarse varios aspectos específicos que se fueron elaborándose por la jurisprudencia y la doctrina en las últimas décadas.

A. *La legitimación en los juicios de nulidad de los actos administrativos*

En primer lugar está el tema de la legitimación en los juicios de nulidad de los actos administrativos que la LOJCA 2010 no precisó, y que está condicionada entre otros factores por los efectos producidos por los actos impugnados.

a. *La acción popular para la impugnación de los actos administrativos de efectos generales*

En cuanto a los actos administrativos de efectos generales, la legitimación para impugnarlos y para hacerse parte en los juicios corresponde a cualquiera que alegue un simple interés en la anulación o en el mantenimiento del acto impugnado. La acción en estos casos es una acción popular contencioso administrativa, tal como se derivaba del artículo 21, párrafo 9º de la derogada LOTSJ 2004, cuando disponía que "toda persona natural o jurídica, que sea *afectada en sus derechos o intereses* por un *acto administrativo de efectos generales* emanado de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal, …, puede demandar la nulidad del mismo ante el Tribunal Supremo de Justicia, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad." Se trata de la misma acción popular que se ha establecido en materia de control de constitucionalidad de las leyes y que tiene sus antecedentes desde mitad del Siglo XIX.

Esta acción popular fue definida por la jurisprudencia, como la que "corresponde a todos y cada uno de los individuos que componen un conglomerado, para impugnar la validez de un acto del Poder Público que, por tener un carácter normativo y general, obra *erga omnes*, y, por tanto, su vigencia afecta e interesa a todos por igual."[110] En estos casos de

110 Véase la sentencia de la antigua Corte Federal de 14-03-60 en *Gaceta Forense* Nº 27, 1960, pp. 127-132 y la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala

impugnación de actos normativos, dijo la antigua Corte Suprema, éstos "pueden ser impugnados por la vía de la acción popular, ejercida libremente por cualquier ciudadano que se encuentre en el pleno goce de sus derechos, esto es, que tenga capacidad procesal" invocando simplemente "el derecho que tiene todo ciudadano a que la administración respete la legalidad."[111] En este caso, agregaba la antigua Corte, "la acción que se da... a cualquiera del pueblo (de allí su denominación) está dirigida a la defensa de un interés público que es a la vez simple interés del accionante quien por esta sola razón no requiere estar investido de un interés jurídico diferencial o legítimo."[112]

La LOTSJ 2004, sin embargo, exigía que el recurrente contra un acto administrativo de efectos generales, fuera "afectado en sus derechos e intereses" por el acto recurrido (Art. 21, párrafo 9º); exigencia que llegó a provocar dudas en torno a la propia supervivencia de la acción popular y a su posible eliminación en el país.[113] La situación quedó dilucidado por la propia jurisprudencia de la antigua Corte Suprema de Justicia, al resolver que la exigencia de que el acto administrativo de efectos generales, para ser recurrido en vía contencioso-administrativa, debía afectar los derechos e intereses del recurrente, no significa en modo alguno la eliminación de la acción popular ni el establecimiento de una especial legitimación activa para interponerla, referida a la protección o defensa de derechos subjetivos o intereses legítimos de ciudadanos en particular. Su objeto, dijo la antigua Corte Suprema, es "la defensa objetiva de la majestad de la Constitución y su supremacía", y si bien la Ley Orgánica exige que la persona que ejerza el recurso sea "afectada en sus derechos o intereses" ello se ha considerado como de "interpretación rigurosamente restrictiva", concluyendo la Corte que cuando se ejerce el recurso de anulación contra los

---

Político-Administrativa de 18-02-71 en *Gaceta Oficial* Nº 1.472 Extra. de 11-06-71. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1940-1975 y Estudios de Derecho Administrativo,* Tomo V, Vol. I, Caracas, 1978, pp. 209-304.

111 Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 06-02-64 en *Gaceta Oficial* Nº 27.373 de 21-02-64. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia...*, *cit*., Tomo V, Vol. I, p. 296.

112. Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político- Administrativa de 18-02-71 en *Gaceta Oficial* Nº 1.472 Extra, de 11-06-71, y la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 21-11-74, en *G.O.* Nº 30.594 de 10-01-75. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia...*, *cit.,* Tomo V, Vol. I, pp. 304 y 314.

113 Véase Luis H. Farías Mata, "¿Eliminada la Acción Popular del Derecho Positivo Venezolano?", *Revista de Derecho Público,* Nº 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 6-17.

actos administrativos de efectos generales, "*debe presumirse,* al menos relativamente, que el acto de efectos generales recurrido *en alguna forma* afecta los derechos o intereses del recurrente en su condición de ciudadano venezolano, salvo que del contexto del recurso aparezca manifiestamente lo contrario."[114]

Sin embargo, y a pesar de esta amplitud de interpretación establecida por la antigua Corte Suprema para insistir en la popularidad de la acción, era evidente que conforme al texto claro de la LOTSJ 2004 podría admitirse que sin dejar de ser una acción popular, el simple interés requerido para que se abriera la legitimación activa para intentarla, podría ser en alguna forma, un interés "calificado", destinado a restringir razonablemente la amplitud del recurso, al exigirse que el acto de efectos generales afecte en alguna forma, los derechos o intereses del recurrente.[115] Así, por ejemplo, si bien una persona residente o domiciliada o con bienes situados en una Municipio, o una asociación o comunidad representativa de intereses comunales en el marco de la participación ciudadana podría en cualquier tiempo intentar la acción popular contra los reglamentos dictados por el Alcalde Municipal, pues podría presumirse que en alguna forma afectan sus derechos ó intereses, no podría decirse lo mismo respecto de los reglamentos dictados en otra Municipalidad situada en el otro extremo del país, y con la cual el recurrente no tenga ni haya tenido relación alguna. En este caso, sería manifiesta la inexistencia de lesión respecto de los derechos e intereses del recurrente, por lo cual no procedería la "presunción" establecida por la Corte para la admisibilidad del recurso.

En todo caso, debe señalarse que además de a las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos o intereses por el acto recurrido, se ha otorgado legitimación para intentar la acción popular, al Fiscal General de la República y demás funcionarios a quienes las leyes les atribuyen tal facultad, como el Defensor del Pueblo, cuando el acto recurrido afecte un interés general.

b. *El abandono de la exigencia de un interés personal, legítimo y directo en la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares*

Tradicionalmente en Venezuela, unas de las condiciones de admisibilidad de las demandas de nulidad de actos administrativos de efectos

---

114 Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena de 30-06-82, en *Revista de Derecho Público* Nº 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 135-138.

115 Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Control de la Constitucionalidad... cit.*, p. 120.

particulares había sido la exigencia como legitimación activa, de un interés personal, legítimo y directo en la impugnación del acto administrativo. Esta exigencia ha sido formalmente eliminada en 2010, tanto con la derogación de la LOTSJ de 2010 como con la sanción de la LOJCA 2010 que no lo contempla.

En efecto, en cuanto a la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares, además del interés actual, debe recordarse que el recurrente, conforme a las previsiones del artículo 21, párrafo 9º de la LOTSJ 2004, correspondía a quienes tuvieran "interés personal, legítimo y directo en impugnar un acto" refiriéndose fundamentalmente a recurrentes individualizados, personas naturales o jurídicas titulares del mismo. Por supuesto, el titular de otra situación jurídica subjetiva más protegida por el ordenamiento jurídico, como era el derecho subjetivo, también tenía legitimación activa para impugnar el acto administrativo de efectos particulares que lo lesione.

Antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 esta noción del interés personal, legítimo y directo se delineó para referirse a la situación jurídica subjetiva de recurrentes particularizados que deriva de la relación jurídica concreta que se establece entre un sujeto de derecho y la Administración Pública con ocasión de un acto administrativo, por ser dicho sujeto de derecho el destinatario del acto o por encontrase en una particular situación de hecho frente a la conducta de la Administración, que hace que el ordenamiento jurídico proteja particularmente su interés en la legalidad de la actividad administrativa.[116] En la configuración de esta noción de interés legítimo, personal y directo, es de interés destacar algunas de las clásicas decisiones de la antigua Corte Suprema y en particular las siguientes:

La antigua Corte Federal, en sentencia de 14 de abril de 1960, estableció lo siguiente: "Los ordenamientos jurídicos que como el nuestro, admiten el recurso contencioso de anulación de actos administrativos, exigen como requisito procesal, que el demandante ostente un interés que, en todo caso, ha de ser personal, directo y legítimo, aunque, como lo dispone el artículo 14 de nuestro Código de Procedimiento Civil, puede ser eventual o futuro, salvo el caso en que la Ley lo exija actual"... "Este interés que han de ostentar en el recurso de anulación de un acto administrativo (lo tienen) las partes, entendiéndose por tales las que han establecido una

116 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Aspectos de la legitimación activa en los recursos contencioso-administrativos contra los actos administrativos de efectos particulares", en *Revista de Derecho Público,* Nº 16, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1983, pp. 227-233.

relación jurídica con la Administración Pública, o aquel a quien la decisión administrativa perjudica en su derecho o en su interés legítimo". Concluyó la antigua Corte Federal en dicha sentencia, afirmando que en el juicio contencioso de anulación de los actos de efectos particulares, "sólo pueden actuar los sujetos a quienes directamente afecta el acto administrativo."[117]

En sentencia de la antigua Corte de Justicia en Sala Político-Administrativa de 6 de febrero de 1964, al precisar la legitimación activa del recurrente en los juicios contencioso administrativos de anulación, señalaba que la legitimación "implica la aptitud de ser parte en un proceso concreto"; y tal aptitud, dijo la Corte, "viene determinada por la posición en que se encuentren las partes respecto de la pretensión procesal; por lo que sólo las personas que mantengan determinada relación con la pretensión están legitimadas en el proceso en que la misma se deduce". Agregó la Corte, que el legitimado tiene "que ser la persona concreta, con facultad de poder reclamar o imponer una decisión administrativa. En resumen, puede estimarse la legitimación como la consideración especial en que tiene la Ley, dentro de cada proceso, a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto del litigio'", es decir, con el acto administrativo recurrido. En otras palabras, el interesado es aquél que ostente un interés jurídicamente relevante en la anulación del acto.[118]

En otra sentencia del 18 de febrero de 1971, la misma Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Suprema aclaraba que "Esta relación determina precisamente el interés que vincula a los particulares con el proceso a través del nexo jurídico que se establece, por efecto del acto administrativo, entre la Administración y los administrados. Por consiguiente, la persona que resulte lesionada a causa de la decisión administrativa debe estar procesalmente asistida de su derecho o su interés legítimo", concluyendo que en el contencioso-administrativo de anulación de los actos de efectos particulares, "sólo pueden actuar los sujetos que resulten directamente afectados por el acto administrativo", es decir, "las que tuvieran un interés legítimo en su anulación."[119] Como lo ha señalado la Corte Primera de lo Contencioso-, Administrativo, el interés jurídico legítimo aparece "como la garantía, utilidad o provecho que puede propor-

---

117 Véase en *Gaceta Forense,* Nº 27, pp. 127-132. Véase además en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema*, Tomo V**,** Vol. I**,** *cit.,* p. 293.

118 Véase *Gaceta Oficial* Nº 27.373 de 21-02-64, pp. 203-509 y 203-510. La Corte siguió en esta decisión la opinión de Jesús González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo,* Tomo II, Madrid 1966, p. 263.

119 Véase *Gaceta Oficial* Nº 14.72 Extra, de 11-06-71.

cionar alguna cosa, de modo que el del demandante y del reo, consisten en el beneficio que deba reportarles la decisión de pleito, ya sea haciéndoles adquirir o evitándoles perder..."[120]

Además, la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 21 de diciembre de 1972, considerando la legitimación activa en estos recursos como resultado de una particular situación de hecho del administrado respecto del acto recurrido, señaló lo siguiente:

> Las circunstancias expresadas dejan constancia de que la cuestión debatida en este proceso tiene que ver directamente con la particular situación de hecho en que se encuentra la actora, como vecina de la zona donde habita y en una de cuyas áreas, cercana también a su vivienda podría levantarse una construcción en perjuicio de sus derechos y con violación, en su parecer, por parte de la Administración, de las normas de interés general que atienden al desarrollo urbanístico de la región. Conforme a tales razones, la Corte estima que la decisión administrativa que se discute está relacionada con el derecho de la actora, cuyo interés legítimo, personal y directo en el planteamiento del caso puede resolver, y en consecuencia, su legitimación activa en el proceso, ha quedado plenamente demostrada.[121]

Dentro de esta misma doctrina debe mencionarse, por último, el criterio de la antigua Corte Suprema de Justicia expresado en la sentencia de su Sala Político-Administrativa de 3 de octubre de 1985 en la cual se determinó que en el procedimiento contencioso-administrativo contra los actos administrativos de efectos particulares, dado que en él tiene:

> Carácter prioritario la defensa del interés general o colectivo, son admitidos a recurrir en vía contencioso-administrativa, de una parte, los titulares de *derechos subjetivos administrativos,* es decir, quienes derivarían su capacidad procesal de vínculos establecidos previa y especialmente por la Administración con el particular, en virtud de lo cual resulta justo que el afectado solicite la nulidad del acto ilegal lesivo y hasta la restauración de su derecho mediante dicho acto desconocido, por haberse irrumpido contra esos vínculos previos (contratos, concesión, permiso...); desconocimiento que configura la lesión de ese derecho subjetivo preexistente y de índole administrativa. Pero además, detentan esa misma capacidad procesal para actuar en juicio los *interesados legítimos* —concepto diferente en Derecho Público del anteriormente expuesto—, es decir, aquellos particulares que sin ser titulares de derechos subjeti-

120 Véase la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 26-01-84 en *Revista de Derecho Público,* Nº 17, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984. p. 190.

121 Véase *Gaceta Oficial* Nº 1.568 Extra. de 12-02-73.

vos administrativos se encuentren en una especial situación de hecho ante la infracción del ordenamiento jurídico, la cual, por eso mismo, los hace más sensibles que el resto de los administrados al desconocimiento del interés general o colectivo por parte de la Administración al violar la Ley."[122]

Esta noción de interés personal, legítimo y directo, además, fue precisada con acuciosidad por la Corte Primera de lo Contencioso- Administrativa en su sentencia del 13 de octubre de 1988 (Caso: *Cememosa*), en la cual la Corte declaró inadmisible un recurso de nulidad intentado por unos miembros de un Concejo Municipal contra acto de la Cámara Municipal que había acordado prorrogar un contrato de concesión de servicio público, por considerar que los mencionados concejales recurrentes no eran titulares de un interés personal, legítimo y directo en la impugnación del acto del Concejo Municipal del cual formaban parte. Aun cuando no estamos de acuerdo con el pronunciamiento de inadmisibilidad, es de interés destacar lo argumentado por la Corte a los efectos de la precisión de la noción de interés legítimo, personal y directo:

> De allí que, el *interés legítimo* debe entenderse como la existencia de una tutela legal sobre la pretensión del actor e incluso, a falta de ella, de la no existencia de una norma que impida su satisfacción, restringiéndola, limitándola o negándola. Al mismo tiempo, la noción se enlaza con la doctrina a la cual hemos aludido, por haber sido asimilada por el sistema venezolano, en el sentido de que el recurrente debe estar situado en una particular situación de hecho frente al acto administrativo en forma de que el mismo recaiga sobre su esfera, afectándola de manera determinante.
>
> La existencia de que el *interés sea personal* alude a la de que el actor haga valer en su nombre o en el de un sujeto o comunidad a los cuales representa, su pretensión. La relación del actor con la decisión impugnada es la de un sujeto afectado por ella en su propia esfera. Lo que se plantea a través del recurso es un derecho o una expectativa de derecho que es posible individualizar, que no es un anhelo vago o difuso, sino que incide sobre una esfera patrimonial o moral en forma específica.
>
> La tercera condición que el legislador establece, y que no es otra cosa que una consecuencia de las anteriores, es la existencia de un *interés directo*, esto es, la necesidad de que el efecto del acto recaiga sobre el actor. Se requiere así que el acto esté destinado al actor. Los efectos de los actos, como es bien sabido son de múltiple naturaleza: Algunos son directos, esto es, su producción es el motivo general del acto, y es a ellos a los que alude la Ley con relación a la legitimidad; otros son indirectos en el sentido de que la voluntad manifiesta

122 Véase *Revista de Derecho Público,* Nº 24, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 156-162.

en el acto no estuvo destinada fundamentalmente a producirlos sino que los mismos operan en forma oblicua, circunstancial o mediata.

Las condiciones precedentemente analizadas son acumulativas, esto es, deben estar presentes en la totalidad para que el impugnante o recurrente de un acto tenga la condición de parte activa en el proceso de impugnación. Es aquí donde el recurso contencioso-administrativo de nulidad sobre los actos particulares revela una naturaleza mixta, por cuanto si bien, a través del mismo y en el mismo, se le imputa al acto objeto del recurso su contrariedad con el orden jurídico, lo cual implicaría una naturaleza esencialmente objetiva; sin embargo, simultáneamente se exige que el impugnante sea el afectado, el que recibe los efectos inmediatos de la decisión sobre su esfera de intereses."[123]

Con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y la Corte Primera de lo Contencioso Administrativa, comenzó a flexibilizar las condiciones de legitimación que establecía la Ley Orgánica de la Corte Suprema de 1976 (y que fueron las mismas recogidas posteriormente en la derogada LOTSJ 2004), habiendo llegado a considerar que a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1999, había quedado tácitamente derogado el criterio legitimador exigido en la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (y luego vuelto a recoger en la LOTSJ 2004), considerando que el mismo resultaba incompatible con los principios que establece la nueva Constitución, al menos en lo que respecta a la exigencia de que el interés legitimador sea personal y directo.

La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, en efecto, en sentencia Nº 873 de 13 de abril de 2000 (Caso: *Banco FIVENEZ vs. Junta de Emergencia Financiera*), consideró que el criterio con el cual el juez debía analizar el interés del recurrente debía ser amplio, favorable al derecho constitucional al acceso a la justicia, lo que la condujo a interpretar el concepto de interés legítimo con criterio más bien amplio y progresivo y no restrictivo. Y así, partiendo del artículo 26 de la Constitución que garantiza el derecho de toda persona de acceder a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, así como a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente; en relación con la exigencia legal de que el impugnante de los actos administrativos de efectos particulares sea titular de un interés personal legitimo y directo en impugnar el acto, lo que implica "una relación directa entre el acto que se impugna y el sujeto que lo impugna, de manera que la actividad administrativa afecte

123 Véase *Revista de Derecho Público,* Nº 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 445 ss.

de manera particular la esfera jurídica del administrado"; señaló lo siguiente:

> Se aprecia, pues, que los criterios de legitimación fijados en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no son coincidentes con los de la nueva Constitución: la legitimación prevista en la citada Ley es más restringida que la de la Constitución de 1999. El concepto de "interés" es obviamente más amplio que el de "interés personal, legítimo y directo". De allí que considera esta Sala que, a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1999, ha quedado tácitamente derogado el criterio legitimador exigido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pues dicho criterio resulta incompatible con los principios que establece la nueva Constitución (Disposición Derogatoria única de la Constitución de 1999), al menos en lo que respecta a la exigencia de que el interés legitimador sea personal y directo.
>
> En efecto, el interés para recurrir que exige la nueva Constitución, obviamente, sigue siendo "legítimo", ya que el ordenamiento jurídico no puede proteger intereses ilegítimos. La legitimidad del interés es consustancial al interés como criterio de legitimación para la admisión del recurso contencioso administrativo, pues el ordenamiento jurídico no puede otorgar protección a los particulares en razón de intereses contrarios a la Constitución o a las leyes. Sin embargo, en lo que respecta a la condición de "directo", debe afirmarse que, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución no se puede exigir tal condición a los recurrentes. Así que, cuando el particular pueda obtener de la impugnación del acto administrativo una ventaja o evitar un perjuicio, aunque no exista una relación inmediata entre la situación derivada o creada por el acto administrativo y el recurrente, debe admitirse que éste es titular de un "interés indirecto", lo cual lo legitima para ejercer el recurso contencioso administrativo.
>
> No pueden, pues, los tribunales de lo contencioso administrativo, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, inadmitir los recursos contencioso administrativos con fundamento en que el recurrente no es titular de un "interés directo", pues la nueva Constitución no exige este requisito, razón por la cual ha de entenderse suficientemente legitimado para actuar quien ostente un "interés indirecto" en la resolución del asunto. Tal restricción es contraria frontalmente al artículo 26 de la nueva Constitución, antes transcrito; derecho que, por su carácter constitucional, vincula de forma inmediata y directa a todos los poderes públicos y, en especial, a la administración pública y al poder judicial, cuyos órganos están obligados en consecuencia a admitir en base al mismo la impugnación de actos por todas las personas que actúen en defensa de sus intereses legítimos. Es suficiente, pues, que se tenga un interés conforme con el ordenamiento jurídico, aunque dicho interés no sea personal y directo, impugnar actos de efectos particulares como actos de efectos generales. En lo que respecta a la exigencia de que el interés sea "personal", debe señalarse que la nueva Constitución permite el acceso a

la justicia para la defensa de los intereses "difusos" y "colectivos". En efecto, el concepto de interés previsto en la nueva Constitución abarca los intereses estrictamente personales así como los intereses comunes de cuya satisfacción depende la de todos y cada uno de los que componen la sociedad.

Ahora bien, por último, cabe destacar que, no puede confundirse la legitimación por simple interés legítimo que exige la nueva Constitución con la denominada acción popular. En esta última, en los casos en que la ley la acuerde, al particular deberá admitírsele la interposición del recurso con independencia de que pueda ostentar un derecho o interés lesionado. El fundamento de la acción popular es la voluntad del legislador, y sólo procede en los casos en que éste la admita.[124]

Sin embargo, y a pesar de este criterio jurisprudencial, debe destacarse que la LOTSJ 2004, repitió en su texto la norma de la derogada Ley Orgánica de 1976 (norma que había sido considerada tácitamente derogada por la Constitución por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo), exigiéndose el interés personal, legítimo y directo como condición de legitimidad para interponer el recurso contencioso de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares (Art. 21, párrafo 9º); razón por la cual continuó siendo, hasta 2010, la condición básica de la legitimación para intentar demandas de nulidad de actos administrativos de efectos particulares o para hacerse parte en los juicios.

A partir de 2010, sin embargo, ni la LOJCA 2010 ni la LOTSJ 2010 establecen como condición de admisibilidad para intentar acciones contencioso administrativas contra actos de efectos particulares la necesidad de que el recurrente sea titular de un interés personal, legítimo y directo.

c. *El tema de los intereses colectivos y difusos*

Distinta es la situación de la posibilidad de participación en los juicios como demandantes o como partes, de los entes, consejos comunales, colectivos y otras manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos, en cuyo caso el acto administrativo impugnado debe tener vinculación con su ámbito de actuación. Esas entidades pueden incluso emitir su opinión en los juicios cuya materia debatida esté vinculada a su ámbito de actuación, aunque no sean partes (art. 10).

Se trata de lo que se ha regulado en la Constitución para la tutela judicial de los intereses colectivos o difusos (art. 26), resultado del recono-

124 Véase en *Revista de Derecho Público,* Nº 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, pp. 582-583

cimiento para la participación en los juicios de nulidad de los actos administrativos, además del interés personal, legítimo y directo del recurrente, de otras situaciones jurídicas subjetivas que corresponden a una comunidad concreta o a la colectividad en general. Con ello, se ha reconocido legitimación para actuar a las entidades representativas de intereses colectivos legalmente establecidas y reconocidas (intereses colectivos), y a quienes en determinadas circunstancias invoquen la protección de los intereses supra-individuales que conciernen a toda la colectividad (intereses difusos), lo que se había recogido en el artículo 18, párrafo 2º de la derogada LOTSJ 2004.

Sobre el tema de los intereses difusos, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia Nº 656 de 5 de junio de 2001 (Caso: *Defensor del Pueblo vs. Comisión Legislativa Nacional*) consideró que surgen en cada miembro de la comunidad, en beneficio de él y de los otros componentes de la sociedad, cuando se ven afectados los derechos y garantías constitucionales que se garantizan a dicho conglomerado (ciudadanía) en forma general, como sería una aceptable calidad de la vida (condiciones básicas de existencia) de toda la comunidad o sociedad; interés que surge cuando esa calidad, en sus diversos aspectos se ve desmejorada, o para evitar que tal desmejora no suceda, y en caso de haber ocurrido sea reparada. Es un interés difuso "porque se difunde entre todos los individuos de la comunidad, aunque a veces la lesión a la calidad de la vida puede restringirse a grupos de perjudicados individualizables como sectores que sufren como entes sociales, como pueden serlo los habitantes de una misma zona, o los pertenecientes a una misma categoría, o los miembros de gremios profesionales, etc. Sin embargo, los afectados no serán individuos particularizados, sino una totalidad o grupos de personas naturales o jurídicas, ya que los bienes lesionados, no son susceptibles de apropiación exclusiva por un sujeto…" La Sala ha agregado que estos intereses difusos "se fundan en hechos genéricos, contingentes, accidentales o mutantes que afectan a un número indeterminado de personas y que emanan de sujetos que deben una prestación genérica o indeterminada. Los daños al ambiente o a los consumidores, por ejemplo, así ocurran en una determinada localidad, tienen efectos expansivos que perjudican a los habitantes de grandes sectores del país y hasta del mundo, y responden a la prestación indeterminada de protección al ambiente o de los consumidores."

En cuanto a los intereses colectivos, ha dicho la Sala Constitucional, la lesión no es en general a la población, sino que "se localiza concretamente en un grupo, determinable como tal, aunque no cuantificado o individualizado, como serían los habitantes de una zona del país afectados por una construcción ilegal que genera problemas de servicios públicos en la zo-

na." Se trata aquí de intereses concretos, focalizados, 'referidos a un sector poblacional determinado (aunque no cuantificado) e identificable, aunque individualmente, dentro del conjunto de personas existe o puede existir un vínculo jurídico que los une entre ellos. Ese es el caso de las lesiones a grupos profesionales, a grupos de vecinos, a los gremios, a los habitantes de un área determinada, etc."

La distinción entre intereses difusos y colectivos la terminó de precisar la Sala Constitucional argumentando que:

> Consumidores son todos los habitantes del país. El daño a ellos como tales, atiende a un bien *supra* individual o *supra* personal, y a una prestación indeterminada a favor de ellos, por los manipuladores de bienes y servicios. Su calidad de vida se disminuye, tomen o no conciencia de ello, ya que muchos mecanismos de comunicación masiva podrían anular o alterar la conciencia sobre la lesión. El interés de ellos, o de los afectados, por ejemplo, por los daños al ambiente, es *difuso*, e igual es el derecho que les nace para precaver o impedir el daño.
>
> El interés de los vecinos de una urbanización, o un barrio, que se ve desmejorado en sus servicios públicos por una construcción, por ejemplo, también responde a un bien jurídico suprapersonal, pero es determinable, localizable en grupos específicos, y ese es el interés que permite la acción colectiva. Ese es el *interés colectivo*, él da lugar a los *derechos colectivos*, y puede referirse a un objeto jurídico determinado.
>
> Lo que sí es cierto en ambos casos (*difusos y colectivos*) es que la lesión la sufre el grupo social por igual, así algunos no se consideren dañados porque consienten en ella, estando esta noción en contraposición a la lesión personal dirigida a un bien jurídico individual. Esta diferencia no impide que existan lesiones mixtas que un mismo hecho toque a un bien jurídico individual y a uno supraindividual.[125]

Ahora bien, en estos casos, como también lo ha precisado la Sala Constitucional en sentencia Nº 1048 de 17 de febrero de 2000, para hacer valer derechos e intereses difusos o colectivos, es necesario que se conjuguen los siguientes factores:

1. Que el que acciona lo haga en base no sólo a su derecho o interés individual, sino en función del derecho o interés común o de incidencia colectiva.

---

125 Véase sentencia de la Sala Constitucional Nº 656 de 05-06-2001, Caso: *Defensor del Pueblo vs. Comisión Legislativa Nacional*.

2. Que la razón de la demanda (o del amparo interpuesto) sea la lesión general a la calidad de vida de todos los habitantes del país o de sectores de él, ya que la situación jurídica de todos los componentes de la sociedad o de sus grupos o sectores, ha quedado lesionada al desmejorarse su calidad común de vida.

3. Que los bienes lesionados no sean susceptibles de apropiación exclusiva por un sujeto (como lo sería el accionante).

4. Que se trata de un derecho o interés indivisible que comprenda a toda la población del país o a un sector o grupo de ella.

5. Que exista un vínculo, así no sea jurídico, entre quien demanda en interés general de la sociedad o de un sector de ella (interés social común), nacido del daño o peligro en que se encuentra la colectividad (como tal). Daño o amenaza que conoce el Juez por máximas de experiencia, así como su posibilidad de acaecimiento.

6. Que exista una necesidad de satisfacer intereses sociales o colectivos, antepuestos a los individuales.

7. Que el obligado deba una prestación indeterminada, cuya exigencia es general.[126]

Por último, debe mencionarse que la LOTSJ 2010, entre sus Disposiciones transitorias, ha regulado en forma amplia el régimen de "las demandas de protección de derechos e intereses colectivos y difusos," reservando a la Sala Constitucional, "salvo lo dispuesto en las leyes especiales, cuando los hechos que se describan posean trascendencia nacional" (art. 146); lo que sin duda originará conflictos de competencia con los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, cuando se trata de impugnación de actos administrativos en defensa de dichos derechos e intereses.

d. *El tema de la legitimación activa de la propia Administración*

Por último, debe también mencionarse que el recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos de efectos particulares, contrariamente a lo resuelto por la Corte Primera de la Contencioso-Administrativo,[127] también podría ser interpuesto por la propia Administración Pública, particularmente respecto de los actos administra-

126 Véase sentencia de la Sala Constitucional Nº 1048 de 17-02-2000 (Caso: *William O. Ojeda O. vs. Consejo Nacional Electoral*), *Revista de Derecho Público*, Nº 83, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 325-326.

127 Sentencia de 13-10-88, Caso *Cememosa*, *Revista de Derecho Público*, Nº 36, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, pp. 106 ss.

tivos dictados y que sean irrevocables en virtud de haber creado ó declarado derechos a favor de particulares.

En efecto, de acuerdo a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de los particulares no pueden ser revocados, por la Administración Pública,[128] sancionándose el acto revocatorio en esos casos, con la nulidad absoluta.[129] Por tanto, dictado por la Administración un acto irrevocable, la única vía que tendría para pretender la cesación de efectos de dicho acto, aparte de la expropiación de los derechos e intereses derivados del acto mediando justa indemnización, es a través de la interposición de un recurso contencioso de anulación del acto en cuestión, en cuyo caso, por supuesto, la Administración tendría la legitimación activa necesaria para ello.

e. *El tema de la legitimación pasiva y la intervención de terceros*

En cuanto a la legitimación pasiva en los casos de demandas de nulidad de los actos administrativos, la situación de demandado corresponde conforme a la LOJCA 2010 a la Administración Pública interesada, en cabeza del representante del órgano o ente que haya dictado el acto, quien debe ser notificado (art. 78,1), al cual, por lo demás, se le debe requerir el expediente administrativo (art. 79). Además, la condición de demandados corresponde a los interesados que también deben ser emplazados mediante cartel (art. 80).

Debe mencionarse que el artículo 137 de la derogada Ley Orgánica de de la Corte Suprema de 1976 establecía en forma expresa, que en los juicios contencioso administrativos contra los actos administrativos de efectos particulares, podían hacerse parte todas las personas que reunieran las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente, es decir, todos los titulares de un interés personal, legítimo y directo en defender el acto impugnado (Art. 137). Esta norma, sin embargo, aún cuando no se recogió en la también derogada LOTSJ 2004; no impidió que hasta 2010 pudiera considerarse que el mismo principio se aplicaba, en el sentido de que para hacerse parte en los juicios atendiendo al emplazamiento, la persona debía ostentar un interés, personal y directo sea en la anulación

128 Art. 19, Ord. 2º y Art. 82 LOPA. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos" en *Revista de Derecho Publico,* Nº 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, pp. 27-30.

129 Art. 19, Ord. 2º LOPA, Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos,* Caracas, 1982, p. 186.

del acto, sea en su mantenimiento; o debía acudir alegando la representación de intereses colectivos o difusos.

Lo que es cierto es que en los juicios contencioso administrativos incluyendo los de nulidad de actos administrativos conforme a la LOJCA 2010, el concepto de parte es fundamental, pues la parte demandante es la que debe identificarse en la demanda como parte actora (arts. 33,2; 34); la parte demandada es la que debe citarse como parte demandada (art. 37); son las partes las que pueden formular observaciones a los autos del juez para mejor proveer (art. 39); son las partes las que pueden solicitar al juez dictar providencias (art 40); es la actuación de las partes la que puede evitar la perención (art. 41); es en relación con las partes que surgen las causales de recusación e inhibición de los jueces (art. 41 ss); son las partes las que participan en la audiencia preliminar, pueden solicitar providencias de correcciones procedimentales, y pueden promover pruebas, convenir en hechos y oponerse a pruebas (arts. 57, 60 y 62); son las partes las que pueden solicitar al juez que se convoque a grupos organizados de la sociedad cuyo ámbito de actuación se encuentre vinculado con el objeto de la controversia, para que participen en la audiencia opinando sobre el asunto debatido (art. 58); son las partes las que pueden participar en la audiencia conclusiva (art. 63); son las partes las que deben ser notificadas de la sentencia (art. 64); son las partes las que en los juicios de nulidad, de interpretación y de controversias, pueden solicitar al juez que se notifique a determinadas personas (art. 68,3); son las partes las que pueden solicitar al juez dictar medidas (art. 69), las que son oídas en la audiencia oral (art. 70); son las partes las que como tales pueden atender al cartel de emplazamiento (art. 80), las que pueden participar en la audiencia de juicio (arts. 82 y 83), promover pruebas, convenir en hechos y oponerse a pruebas (art. 84); son las partes las que pueden solicitar que se dicten medidas cautelares (art 104); son las partes las que pueden participar en la ejecución de sentencias (art. 109, 110); son las partes las que pueden apelar de las sentencias (arts. 92, 94) y contestar la apelación (art. 94); y, en fin, son las partes las que pueden intentar el recurso especial de juridicidad (art. 95) y contestarlo (art. 99).

En esta materia, es importante recordar la sentencia dictada por la antigua Corte Suprema de Justicia el 26 de septiembre de 1991 *(*Caso*: Rómulo Villavicencio)*, en la cual entró a precisar el tema de la intervención de terceros en el juicio de nulidad, para poder determinar cuándo tal intervención era a título de verdadera parte. Para ello, la Corte recurrió a las normas del Código de Procedimiento Civil y entre otros conceptos, precisó los siguientes:

En *primer lugar,* en cuanto a las partes *demandante y demandada*, las definió como aquellas que son titulares "de un derecho subjetivo frente a la Administración, o de un interés legítimo lesionado por la actividad de ésta". Esta posición, precisó la Sala, se identifica con los interesados a que se refieren los artículos 22 y 23 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo. Estos *interesados* pueden ser los que inician los procedimientos administrativos o los que por ser titulares de derechos subjetivos o de intereses legítimos, aunque no los hubiesen iniciado, se apersonan en los mismos en cualquier estado en que se encuentre la tramitación (Art. 47 y 22 LOPA). Estos interesados no sólo pueden ejercer los recursos administrativos, sino la acción de nulidad, siendo partes en los procesos, con todo derecho para obrar en juicio y de gestionar en él (Arts. 136 y 150 CPC).

Conforme al principio señalado que establecía el artículo 137 de la Ley Orgánica de 1976, además, pueden hacerse parte en el proceso de anulación, las personas distintas al demandante o recurrente o a la Administración recurrida, que tuvieran el mismo interés; intervención que sería de carácter *adhesiva.* Estas personas que pueden hacerse parte en el procedimiento de anulación, distintas al demandante, por reunir las mismas condiciones exigidas para éste, es decir, de interesado (titular de derechos subjetivos o de intereses legítimos), por tanto no se consideran *terceros*.

En cuanto a las partes en el proceso contencioso-administrativo, la sentencia estableció lo siguiente:

> Pueden comparecer válidamente con posterioridad a la presentación de la respectiva demanda -que es cuando comienzan los juicios (artículo 339 del CPC)- y no sólo durante el lapso de comparecencia, que se da para todo el que pudiera tener interés en las resultas del proceso, sino inclusive con posterioridad, aceptando en todo caso la causa en el estado en que se encuentra al intervenir en la misma, en razón del principio de la preclusión procesal (artículos 202, 361 y 380 *ejusdem).* Por el contrario, quienes son terceros adhesivos simples, sólo pueden comparecer válidamente como coadyuvantes durante el lapso de comparecencia a que se contraen los artículos 125 y 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia..."[130] "No obstante, por excepción, estos terceros, y por supuesto, quienes también sean parte legítima, pueden comparecer antes y darse por citados, a los efectos de suplir la inactividad del accionante o recurrente -que es una forma de coadyuvar para evitar su derrota judicial- para consignar el ejemplar del periódico donde hubiere sido publicado el cartel, a los fines de evitar la declaratoria de desistimiento tácito del recurso, según lo contempla el artículo 125 ya mencionado.

---

130 Equivalentes al artículo 21, párrafo 12 de la derogada LOTSJ 2004.

En *segundo lugar,* en cuanto al *tercero adhesivo simple,* conforme lo dijo la Sala, éste no es propiamente una parte, sino tercero coadyuvante de una de las partes. Su interés en el proceso deriva de "la eficacia refleja que puede tener la decisión a dictarse en un proceso pendiente entre otras personas, por la unión o dependencia que presentan sus derechos o intereses con la relación deducidas en aquel proceso". El *tercero adhesivo simple,* le interesa la sentencia que sólo es ley para las partes, "por las consecuencias que tiene para una de las partes, pero que pueden manifestarse a cargo de ese tercero (eficacia refleja de la cosa juzgada)". Por ello, el tercero adhesivo simple:

> Coadyuva a la pretensión de una de las partes, por el interés en que ésta venza a la otra, y por ello coopera o colabora con la parte principal, solicitando, alegando, y probando junto a ella o para ella, o hasta supliendo su inactividad, pero no podría, por ejemplo, por esa misma condición *instrumental,* oponerse a los actos procesales del coadyuvado, debiendo en todo caso, estar y pasar por ellos.

Ahora bien, concluyó la citada sentencia señalando que tanto las partes como los terceros que no sean parte, en virtud del carácter preclusivo del proceso (Arts. 202 y 364 CPC), sólo podía oponer excepciones o defensas en contra de las demandas de nulidad, en el lapso de comparecencia después de admitida la demanda y de publicado el cartel de emplazamiento; "de manera que si se oponen antes o después, intempestivamente tales alegatos carecen de validez."[131]

B. *El caso de la acumulación de la demanda de anulación con pretensiones de condena patrimonial*

Un aspecto que debe mencionarse en relación con las demandas de nulidad de los actos administrativos, tal como se regula en los artículos 76 a 96 de la LOJCA 2010, es que las normas de procedimiento que en ellos se establece solo se refieren a las demandas en las cuales sólo se solicite la nulidad de un acto administrativo. Sin embargo, en muchos casos, la demanda de nulidad de los actos administrativos no se agota con la sola pretensión de anulación de los mismos, sino que la demanda de anulación puede estar acompañada de otras pretensiones procesales de contenido

131 Consultada en original. Estos criterios de la antigua Corte Suprema de Justicia fueron precisados, en cuanto a los *intervinientes adhesivos* como terceros, en la sentencia del 10 de julio de 1991 (Caso: *Tarjetas Banvenez).* Véase *Revista de Derecho Público,* Nº 47, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991, pp. 135-136.

patrimonial conforme se establece en el artículo 259 de la Constitución y se establecía en el artículo 21, párrafo 18º de la derogada LOTSJ 2004.

En estos últimos casos, sin embargo, no hay procedimiento específico establecido en la LOJCA 2010, por lo que además de aplicarse el procedimiento previsto para las demandas de nulidad, con las notificaciones y emplazamientos, en nuestro criterio debe efectuarse la citación del ente demandado, por ejemplo, encabeza del Procurador General, como representante de la República.

En efecto, puede decirse que a partir de la LOTSJ 2004, había quedado rota la tradicional dicotomía del contencioso de anulación, por un lado, y del contencioso de los derechos, por el otro,[132] de manera que en el contencioso de los actos administrativos, además de la anulación del acto, el juez podía condenar a la Administración al pago de sumas de dinero, a la reparación de daños y perjuicios y al restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por el acto anulado.

A tal efecto, el artículo 21, párrafo 18 de la derogada LOTSJ 2004 establecía lo siguiente:

> En su fallo definitivo el Tribunal Supremo de Justicia declarará, si procede o no, la nulidad de los actos o de los artículos impugnados, y determinará, en su caso, los efectos de la decisión en el tiempo; igualmente podrá, de acuerdo con los términos de la solicitud, condenar el pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Esta norma tenía y aún derogada tiene una importancia destacada en la configuración del contencioso-administrativo en Venezuela, con las siguientes implicaciones:

En *primer lugar*, las pretensiones de anulación de los actos administrativos pueden acompañarse de pretensiones de condena. Por tanto, cuando éstas dependan de lesiones a situaciones jurídicas subjetivas producidas por actos administrativos, en la misma demanda de anulación de éstos pueden acumularse las pretensiones de condena, con lo cual si bien se

---

132 Véanse los comentarios de A. Moles Caubet sobre lo que llamó "el contencioso mixto", en '"Rasgos generales de la jurisdicción contencioso administrativa" en Instituto de Derecho Público, *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela,* Caracas, 1979, pp. 67-77; Nelson Rodríguez García, *El sistema contencioso-administrativo venezolano y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Valencia, 1982, pp. 76-77.

sigue el procedimiento de los juicios de nulidad deben incorporarse elementos generales como la citación de la Administración y el agotamiento del procedimiento administrativo previo a las acciones de contenido patrimonial contra la República conforme a las previsiones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y a lo previsto en la última parte del artículo 7.10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

En *segundo lugar*, las pretensiones de condena que pueden acompañar al recurso de anulación, de acuerdo al artículo 259 de la Constitución (y al derogado artículo 21, párrafo 18º de la LOTSJ 2004), pueden tener su origen básicamente en la responsabilidad de la Administración derivada del acto administrativo ilegal, buscándose la condena a la Administración al pago de sumas de dinero, a la reparación de daños y perjuicios o al restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada por la actividad administrativa. Esta variedad de pretensiones tiene efectos fundamentales en cuanto a la legitimación activa y al contenido de la decisión del juez contencioso-administrativo.

En efecto, en cuanto a la legitimación activa, el derogado artículo 21, párrafo 18º de la LOTSJ 2004 ratificó el fin del antiguo monopolio que antes de 1976, había tenido el derecho subjetivo en relación con las situaciones jurídicas subjetivas, particularmente en cuanto a su resarcibilidad o indemnizabilidad. En esta forma, la tradicional idea de que el interés personal, legítimo y directo era sólo una situación jurídica *procesal* para impugnar actos administrativos, y de que la pretensión de condena sólo correspondía a los titulares de derechos subjetivos[133] quedó superada, y con el ahora derogado artículo 21, párrafo 18º de la LOTSJ 2004, resulta que dentro de las situaciones jurídicas subjetivas sustantivas, además del tradicional derecho subjetivo también cabe ubicar los intereses legítimos, y éstos, al igual que aquéllos, pueden dar lugar a pretensiones de condena y a su resarcimiento.

Por tanto, la legitimación activa en el contencioso de anulación y condena no sólo corresponde al titular de un derecho subjetivo lesionado por el acto administrativo impugnado, sino también al titular de un interés personal, legítimo y directo, lo cual, por supuesto, variaría según el tipo de pretensión de condena. Por ejemplo, si se trata de una pretensión de condena derivada de responsabilidad administrativa originada por el acto administrativo impugnado, pueden distinguirse dos supuestos: si se trata de un acto administrativo que lesiona el derecho subjetivo al cocon-

133 *Idem,* pp. 74-75.

tratante de la Administración en relación con un contrato celebrado con la Administración, la legitimación activa para impugnar el acto ilegal, y pretender el pago de sumas de dinero o la reparación de daños y perjuicios, corresponde al titular del derecho subjetivo contractual lesionado (cocontratante). En el mismo orden de ideas, por ejemplo, si se trata de un acto administrativo que lesiona el derecho subjetivo del funcionario público de carrera a la estabilidad, la legitimación activa para impugnar un acto ilegal de destitución y para pretender el pago de sumas de dinero, la reparación de daños y perjuicios por la destitución ilegal o el restablecimiento al cargo público de carrera, corresponde al titular del derecho subjetivo lesionado (funcionario público destituido).

Pero la responsabilidad de la Administración no sólo puede surgir de la lesión de derechos subjetivos (contractuales o estatutarios), sino también puede surgir de la lesión a intereses legítimos, personales y directos, cuyos titulares no sólo tienen la legitimación para impugnar los actos administrativos ilegales que los lesionen, sino también para pretender la condena a la Administración a la reparación de daños y perjuicios originados por el acto ilegal, y al restablecimiento del interés legítimo lesionado por la autoridad administrativa. Por ejemplo, el propietario de una parcela de terreno en una zona urbana residencial, frente a un acto administrativo ilegal que cambie la zonificación de la parcela colindante, no sólo tiene la legitimación para impugnar el acto ilegal y solicitar su nulidad, sino para que se le resarzan los daños y perjuicios ocasionados por el mismo (por ejemplo, daños ambientales, eliminación del derecho a una vista o panorama, etc.) y, para que se le restablezca la situación jurídica lesionada (demolición de la construcción realizada al amparo del acto ilegal y anulado y restablecimiento de la zonificación original).

Pero no sólo la esencia de la legitimación activa se ha modificado en el contencioso-administrativo de los actos administrativos, sino que a partir de 1976, también se han modificado sustancialmente los poderes del juez en sus decisiones de anulación y condena, pues éstas pueden incluso, llegar a sustituir la actuación de la Administración.

En efecto, en el esquema tradicional del contencioso-administrativo de anulación, el juez se limitaba a anular el acto recurrido correspondiendo a la Administración la ejecución de la decisión judicial. El juez no podía ni ordenar actuaciones a la Administración ni sustituirse a la Administración y adoptar decisiones en su lugar. Sin embargo, este criterio tradicional ha sido superado por el derecho positivo, y no sólo la pretensión de anulación puede estar acompañada de pretensiones de condena al pago de sumas de dinero o la reparación de daños y perjuicios, sino que más importante, la pretensión de anulación puede estar acompañada de pre-

tensiones de condena a la Administración al restablecimiento de la situación jurídica subjetiva (derecho subjetivo o interés legítimo) lesionada, lo que implica el poder del juez de formular órdenes o mandatos de hacer o de no hacer (prohibiciones) a la Administración. No se olvide que el artículo 259 de la Constitución habla de los poderes del juez contencioso-administrativo para "disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa", con lo cual se le está confiriendo una especie de jurisdicción de equidad similar a las decisiones de *injunction* o *mandamus* del derecho angloamericano.[134] Por tanto, al "disponer lo necesario para el restablecimiento de la situación jurídica lesionada", no sólo puede el juez ordenar a la Administración adoptar determinadas decisiones, sino prohibirle actuar en una forma determinada. Y más aún, cuando sea posible con la sola decisión judicial, puede restablecer directamente la situación jurídica lesionada (y no sólo ordenarle a la Administración que la restablezca).

C. *El caso de las demandas de nulidad de contratos públicos*

Conforme al artículo 8 de la LOJCA 2010, además de los actos administrativos de efectos generales y particulares, son objeto de control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las "actuaciones bilaterales," lo que apunta, sin duda, a los contratos públicos.

En efecto, la derogada LOTSJ 2004 estableció la posibilidad de que se impugnasen por ilegalidad o inconstitucionalidad, los contratos o acuerdos que celebrase la Administración (los organismos públicos nacionales, estadales, municipales o del Distrito Capital), cuando afectasen los intereses particulares o generales, legítimos, directos, colectivos o difusos de los ciudadanos, atribuyéndose la legitimidad a personas extrañas a la relación contractual (Art. 21, párrafo 2º).

En estos casos, no se trataba de una demandas de contenido patrimonial contra los entes públicos que puede intentar el contratante de la Administración con motivo de la ejecución de contratos administrativos (Art. 5, párrafo 1º,25 de la derogada LOTSJ 2004), sino de acciones de nulidad intentadas contra contratos, acuerdos o convenciones celebrados por la Administración. La LOTSJ 2004 no reguló en este caso un procedimiento contencioso específico, por lo que consideramos que debía aplicarse el procedimiento de las demandas de nulidad.

---

134 Véase H. W. R. Wade, *Administrative Law*, *Oxford,* 1982, pp. 515, 629.

3. *Algunos aspectos específicos del procedimiento en las demandas de interpretación de leyes administrativas*

Otro de los procesos contencioso-administrativo en Venezuela es el las demandas de interpretación que se ha regulado genéricamente en el artículo 31,5 de la LOTSJ 2010, como competencia de todas las Salas del Tribunal Supremo de Justicia, para:

> Conocer las demandas de interpretación acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, siempre que dicho conocimiento no signifique una sustitución del mecanismo, medio o recurso que disponga la ley para dirimir la situación de que se trate.

Debe recordarse que esta norma reguladora del proceso contencioso de interpretación de textos legales,[135] originalmente se había establecido como una competencia exclusiva de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema, habiendo sido ampliada a partir de la LOTSJ 2004 a todas las Salas, pero sólo admisible "en los casos previstos en la Ley."[136] Así, muchas leyes fueron previendo la demanda en las décadas pasadas, entre otras, por ejemplo, la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento; la Ley Orgánica del Poder Judicial (Art. 148); la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; y la Ley de Licitaciones.[137]

Como lo precisó la antigua Corte Suprema de Justicia en su sentencia de 14 de marzo de 1988 *(*Caso *Concejo Municipal del Distrito Bruzual del Estado Yaracuy):*

> Este medio de actuación procesal está reservado de manera exclusiva para aquellos casos en los cuales el texto legal cuya interpretación se solicita lo permita expresamente. Resulta, por tanto, improcedente el ejercicio y en forma indiscriminada y general, del recurso de interpretación respecto de cual-

---

135 Véase E. Pérez Olivares, "El recurso de interpretación" en *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos...,* Instituto de Derecho Público, *cit*., pp. 149-165.

136 Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 27-04-82 en *Revista de Derecho Público*, Nº 10, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, p. 174.

137 Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 11-08-81 en *Revista de Derecho Público,* Nº 8, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, p. 138. Véase artículo 78 de la Ley de Licitaciones, *Gaceta Oficial* Nº 34.528 de 10-08-90.

quier texto legal, si no sé encuentra expresamente autorizado por el propio legislador.[138]

En este recurso de interpretación, la legitimación activa correspondería a todo el que tenga un interés legítimo, personal y directo en la interpretación del texto legal, normalmente, el funcionario público, y por supuesto, también correspondería a la Administración. Sobre este recurso de interpretación de textos legales, la antigua Corte Suprema fue estableciendo progresivamente sus características, así:

1. En sentencia de 27 de septiembre de 1984 (Caso: *Juan María Galíndez*), la Corte estableció como primer requisito la necesidad de que la interpretación requerida de la Ley se refiera a un caso concreto, con el doble propósito, por una parte de legitimar al recurrente, y por la otra, de permitir al intérprete apreciar objetivamente la existencia de la duda que se alegue como fundamento.[139] Posteriormente, en la sentencia de 17 de abril de 1986 *(*Caso: *Dagoberto González A.),* la Corte precisó este primer requisito, señalando:

> El requisito de conexión del recurso con un caso concreto tiene como fundamento evitar que el mismo se convierta en un ejercicio académico, sin la finalidad práctica de la mejor aplicación de algún texto legal. No es concebible que se abra la posibilidad para cualquier particular de ocupar la jurisdicción en resolverle las dudas que en abstracto tuviere acerca de la interpretación de una norma. Es necesario para legitimar la actividad del recurrente, que éste demuestre por lo menos que ante una determinada situación concreta se haya suscitado la duda por las diversas interpretaciones dadas al mismo precepto legal, y que exista un interés general en la solución del conflicto. En tal forma no sólo se legitimará el recurrente, sino que la Corte tendrá elementos para apreciar objetivamente los criterios dispares y para zanjar la real dificultad que se hubiera presentado.[140]

2. Por otra parte, en sentencia de 21 de noviembre de 1990 *(*Caso *PDVSA),* la Sala Político Administrativa precisó, con razón, que "no es del monopolio del Poder Judicial, la interpretación", agregando lo siguiente:

> [La] propia solicitante, y cualquier administración o cualquier particular a quien corresponda adoptar una decisión concreta puede y, es más, se encuentra obligada a emitir ésta; mas, para lograrlo deberá también, normalmente,

---

138 Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 34, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, pp. 146-147.

139 Consultada en original.

140 Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 26, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, p. 146.

> interpretar previamente la ley, tarea que tendrá que desarrollar -al igual que el juez, en su caso y posteriormente, en vía judicial de revisión de la actuación administrativa previa- con estricta sujeción a las normas de nuestro ordenamiento positivo, y, particularmente, a las reglas que proporciona el artículo 4 del Código Civil, directrices en la materia; sin que, por el contrario, pueda el consultante delegar la señalada aplicación de la norma -previa su interpretación por el mismo- ni menos aún la decisión del caso concreto, en el órgano judicial al que se le hubiere dado competencia para interpretar, con carácter vinculante, sólo la norma -se insiste- sin extender su tarea al caso concreto, lo cual le está vedado; hasta el punto de que, si llegare el juez a prenunciarse sobre éste, estaría más bien extralimitándose en sus funciones puramente interpretativas, permitiendo un indebido traslado de la función y de administrar, al órgano judicial e incurriendo al mismo tiempo en una intromisión en la actividad administrativa de otro ente. Que la función de administrar implica aún la interpretación de la norma por el ente administrador, para aplicarla al caso concreto -incluso en sólo casos de reclamaciones provenientes de los particulares- cumpliendo de esta manera una actuación enteramente semejante a la que posteriormente realizará el juez con motivo de la revisión del acto administrativo en vía judicial, lo pone en evidencia hasta el sentido vulgar -inusualmente coincidente con el jurídico- del vocablo "administración pública" que, en los termines del Diccionario de la Real Academia de la Lengua (vigésima edición), significa: "Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que da lugar lo mandado. 2. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función.[141]

3. En tercer lugar, la sentencia de 18 de octubre de 1990, la Corte ha precisado que el procedimiento aplicable en el recurso de interpretación es el de los juicios de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales.[142]

4. Por último, en sentencia de 15 de marzo de 1990, la Corte ha insistido en que el recurso de interpretación no puede traducirse en una acción de condena, "ni siquiera de una mera declarativa, y que por tanto, ningún pronunciamiento puede hacer la Corte sobre el caso concreto. Además, en dicha decisión, la Corte estableció el criterio de que:

> Cuando el recurso de interpretación surja en un caso concreto con ocasión de las discrepancias que puedan suscitarse entre los jueces por la inteligencia de los textos legales, es inadmisible, porque no puede sustituir los otros recursos

---

141 Consultada en original.

142 Véase en *Revista de Derecho Público,* Nº 44, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, p. 198.

> o medios ordinarios y principales de resolución de dichas controversias y que la legislación pone en manos de los mismos jueces y de las partes, para que en ese caso concreto pongan fin a tales discrepancias.[143]

En todo caso, conforme a la nueva LOJCA 2010, la competencia para decidir el recurso de interpretación de las leyes de contenido administrativo sigue siendo de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo (art. 23,21).

4. *Algunos aspectos específicos del procedimiento en las demandas para la solución de controversias administrativas*

De acuerdo con lo establecido en los artículos 226,4 de la Constitución, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa tiene competencia para:

> Dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro Tribunal.

Esta norma se ha desglosado en el artículo 26 de la LOTSJ 2010, en las siguientes competencias para conocer:

> 7. Las controversias administrativas entre la República, los Estados, los Municipios u otro ente público, cuando la otra parte sea una de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado.
>
> 8. Las controversias administrativas entre autoridades de un mismo órgano o ente, o entre distintos órganos o entes que ejerzan el Poder Público, que se susciten por el ejercicio de una competencia atribuida por la Ley.

Estas normas dan origen al proceso contencioso-administrativo que tiene por objeto la solución de conflictos administrativos entre entidades territoriales, lo que tiene sentido dada la autonomía de Estados y de los Municipios (Arts. 159 y 168 de la Constitución) y la regulación de sus competencias en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989. En estos casos, disponía la derogada LOTSJ 2004 que las controversias "se iniciarán por la entidad que le interesen,

---

143 Véase en *Revista de Derecho Público,* Nº 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, pp. 148-149.

mediante demanda escrita, donde expondrá en forma clara y detallada el asunto de que se trate, e indicará la otra entidad contra quien obra la acción" (art. 21, párrafo 23). Además, el artículo 21, párrafo 25º, disponía que admitida la demanda, el Juzgado de Sustanciación debe emplazar a la entidad demandada para comparecer ante el Tribunal Supremo de Justicia, en un plazo de 20 días hábiles, más el término de la distancia, en caso de que sea procedente, para que consignen el fundamento de sus pretensiones, en relación con la materia litigiosa y las razones de hecho y de derecho en que se funde.

Ahora bien, adicionalmente a estas competencias, un aspecto específico de este proceso contencioso-administrativo entre autoridades está regulado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en relación a conflictos entre autoridades municipales, cuando ello amenace la normalidad institucional de un Municipio. En efecto, de acuerdo con el artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal:

> En caso de surgir una situación que amenace la normalidad institucional de un Municipio o Distrito, pueden las autoridades municipales o el Gobernador del Estado, ocurrir a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, para solicitarle que conozca y decida la cuestión planteada. La decisión de la Corte Suprema de Justicia relativa a la legitimidad de las autoridades municipales deberá ser emitida en el plazo de treinta (30) días contados a partir de la admisión de la solicitud y bastará para producirla los documentos que se acompañen a ésta. Cuando la Corte Suprema de Justicia solicitare documentos adicionales, éstos deberán ser consignados dentro de un plazo de 10 días y la decisión deberá producirse dentro de los 8 días siguientes.

De acuerdo a lo señalado por la antigua Corte Suprema en sentencia de 26 de noviembre de 1987 (Caso: *Gilberto J. Gómez*) esta norma:

> Consagra dentro del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativo un recurso específico —distinto al de anulación— dirigido a poner término a una situación precisa, producida concretamente por el conflicto entre autoridades municipales que se constituya en amenaza para el normal funcionamiento de la institución.[144]

La Corte se ha pronunciado en un recurso de esta naturaleza, a solicitud del Gobernador del Estado Zulia, por primera vez en sentencia de 9-7-81 en la cual resolvió sobre la legalidad y legitimidad de las autoridades

144 Véase en *Revista de Derecho Público,* Nº 32, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1987, pp. 131 ss.

directivas del Concejo Municipal del Distrito Colón del Estado Zulia. En dicha decisión quedó precisada la legitimación activa regulada en la Ley para interponer el recurso, reducidas a los Gobernadores del Estado y a las autoridades municipales.[145]

Posteriormente, en sentencia de 9 de agosto de 1992 *(*Caso: *Eulogio Fernández)* la Corte precisó su competencia en estos casos de conflictos entre autoridades municipales derivados de la elección de las Juntas Directivas, no sólo declarando cuáles son las autoridades legítimas, sino declarando la nulidad absoluta de la elección considerada ilegítima.[146]

Adicionalmente, en la citada sentencia dictada en el Caso: *Gilberto J. Gómez* de 26 de noviembre de 1987, la antigua Corte Suprema estableció precisiones adicionales en relación a este recurso contencioso- administrativo específico. En efecto, la Corte esclareció el ámbito de lo que ha de entenderse por "autoridades municipales", en el sentido de que no se puede comprender en esa denominación "a todos aquellos órganos que conforman la estructura orgánica del ente local respectivo" sino únicamente "a quienes ejercen la máxima dirección". Con base en ello, consideró inadmisible tramitar por la vía del recurso contencioso de conflictos entre autoridades municipales, al acto de destitución o remoción del Contralor Municipal, y estimó que contra dicha resolución lo que procedía ejercer era el recurso de anulación.[147]

Como se ha señalado, la competencia en las demandas para la solución de controversias administrativas, conforme a la LOJCA 2010, se han atribuido a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo en los casos de controversias administrativas entre la República, los estados, los municipios u otro ente público, cuando la otra parte sea una de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre municipios de un mismo estado; y las controversias administrativas entre autoridades de un mismo órgano o ente, o entre distintos órganos o entes que ejerzan el Poder Público, que se susciten por el ejercicio de una competencia atribuida por la ley (art. 23,7 y 8). En cuanto a las controversias administrativas entre municipios de un mismo estado por el ejercicio de una competencia directa e inmediata en ejecución de la ley, la competencia se atribu-

---

145 Véase en *Revista de Derecho Público,* Nº 8, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, pp. 101 ss.

146 Véase en *Revista de Derecho Público,* Nº 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 108-109.

147 Véase en *Revista de Derecho Público,* Nº 32, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1987, p. 132.

ye a los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (art. 25,9).

IX. NORMAS ESPECÍFICAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE SEGUNDA INSTANCIA

1. *Sentencias apelables*

Toda sentencia definitiva dictada en primera instancia por los tribunales contencioso administrativos, con excepción de las que emanen de la Sala Político Administrativa, son apelables en ambos efectos ante el tribunal superior, dentro de los 5 días de despacho siguientes a su publicación (art. 87). En cuanto a las sentencias interlocutorias, se oirá apelación en un solo efecto, salvo que cause gravamen irreparable, en cuyo caso se oirá en ambos efectos (art. 88).

2. *Admisión de la apelación y remisión del expediente*

Interpuesto el recurso de apelación dentro del lapso legal, el tribunal debe pronunciarse sobre su admisión dentro de los 3 días de despacho siguientes al vencimiento de aquél (art. 89). Admitida la apelación, el juzgado que dictó la sentencia debe remitir inmediatamente el expediente al tribunal de alzada. En el caso de los tribunales colegiados se debe designar ponente al recibir el expediente (art. 90).

3. *Fundamentación de la apelación, pruebas y contestación*

Dentro de los 10 días de despacho siguientes a la recepción del expediente, la parte apelante deberá presentar un escrito que contenga los fundamentos de hecho y de derecho de la apelación (art. 92). En dicho escrito, el apelante debe consignar las pruebas documentales, que son las únicas que se admiten en segunda instancia (art. 91). La apelación se considerará desistida por falta de fundamentación (art. 92).

Vencido el lapso de presentación del escrito de fundamentación de la apelación, se debe abrir un lapso de 5 días de despacho para que la otra parte dé contestación a la apelación (art. 92). En dicho escrito, la parte que contesta la apelación debe consignar las pruebas documentales que, como se dijo, son las únicas que se admiten en segunda instancia (art. 91).

4. *Decisión de la apelación*

El tribunal debe decidir dentro de los 30 días de despacho siguientes a la fecha de vencimiento del lapso para la contestación de la apelación; lapso que podrá prorrogarse justificadamente por un lapso igual (art. 93).

5. *Consulta de sentencias*

El artículo 94 de la LOJCA 2010, muy mal redactado, por cierto, dispone lo siguiente: "Cuando ninguna de las partes haya apelado pero la sentencia deba ser consultada, se decidirá sin la intervención de aquéllas en un lapso de 30 días de despacho, contados a partir del recibo del expediente, prorrogables justificadamente por un lapso igual." De esta norma resulta, por una parte, que nada se dice en la LOJCA 2010 sobre cuándo es que debe consultarse una sentencia que no ha sido apelada; y por la otra, si no hay apelación, no se entiende cómo y quién es que debe remitir el expediente para que pueda comenzar el lapso de decisión.

X. NORMAS ESPECÍFICAS SOBRE EL RECURSO ESPECIAL DE JURIDICIDAD

1. *Una "casación" contencioso administrativa*

Una de las novedades de la LOJCA 2010 ha sido el establecimiento por primera vez en la historia del proceso judicial en Venezuela, de un recurso de "casación" contencioso administrativo, denominado en la Ley como "recurso especial de juridicidad," cuyo conocimiento sin embargo no corresponde a las Salas de Casación sino a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (art. 95); lo que se ha ratificado en el artículo 26,18 de la LOTSJ 2010.

Como lo especifica expresamente la LOJCA 2010, el recurso no constituye una tercera instancia de conocimiento de la causa, y sólo puede interponerse a solicitud de parte, contra sentencias dictadas en segunda instancia, con el objeto de que la Sala Político Administrativa revise sentencias definitivas dictadas en segunda instancia que transgredan el ordenamiento jurídico (art. 95). Este recurso de juridicidad también puede intentarse contra las decisiones judiciales de segunda instancia que se pronuncien sobre destitución de jueces.

2. *Oportunidad para interponer el recurso y remisión del expediente a la Sala*

El recurso especial de juridicidad debe interponerse ante el tribunal que ha dictado la sentencia, dentro de los 10 días de despacho siguientes a

la publicación de la misma, para ante la Sala. El escrito del recurso especial de juridicidad debe hacer mención expresa de las normas transgredidas (art. 96).

El tribunal que dictó la sentencia recurrida debe remitir inmediatamente el expediente con el recurso a la Sala Político-Administrativa, dejando constancia en el auto que ordena la remisión de los días de despacho transcurridos para su interposición (art. 97).

3. *Admisión del recurso y contestación*

La Sala Político-Administrativa debe pronunciarse sobre la admisión del recurso dentro de los 10 días de despacho siguientes a su recibo (art. 98); y una vez que la Sala admita el recurso, la contraparte dispone de 10 días de despacho para consignar por escrito, que no debe exceder de 10 páginas, su contestación (art. 99). La limitación parece no tener lógica, sobre todo si se tiene en cuenta que la LOJCA 2010 no limita el número de páginas que puede tener el recurso de revisión de juridicidad que se va a contestar.

4. *Sentencia*

Transcurrido el lapso establecido en el artículo 98 de la LOJCA 2010 para la presentación de la contestación, la Sala Político-Administrativa debe dictar sentencia decisión dentro de los 30 días de despacho siguientes (art. 100).

Como se dijo, el recurso especial de juridicidad no constituye una tercera instancia de conocimiento de la causa (art. 96), por lo que en su decisión, la Sala Político Administrativa deberá limitarse a analizar las que transgresiones al ordenamiento jurídico que hubiesen sido denunciadas en el recurso (art. 95), en el cual, como se dijo, debe hacer mención expresa de las normas denunciadas como transgredidas (art. 96).

En la sentencia, la Sala Político-Administrativa puede declarar la nulidad de la sentencia recurrida, ordenando la reposición del procedimiento, o resolver el mérito de la causa para restablecer el orden jurídico infringido (art. 101).

En los casos en los cuales la Sala considere que se el recurso se ha intentado temerariamente, podrá imponerle al recurrente, al abogado asistente o al apoderado que lo haya interpuesto, en decisión que debe ser motivada, multa por un monto entre 50 U.T. y 150 U.T. (art. 102).

II

EL PROCESO ADMINISTRATIVO POR AUDIENCIAS*

por: Víctor Rafael Hernández-Mendible**

Profesor de Derecho Procesal Administrativo, en la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela) e invitado en la Universidad Externado de Colombia

www.hernandezmendible.com

---

* El presente trabajo en esencia constituye una versión del estudio sobre "El proceso administrativo por audiencias. Balance y perspectivas", elaborado como contribución en homenaje al profesor y gran jurista iberoamericano, Don Jaime Vidal Perdomo, con motivo del cincuentenario de su Manual de Derecho Administrativo y del próximo centenario de la creación y funcionamiento ininterrumpido de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia. Universidad de Medellín, Medellín, 2010.

** Redactor del primer Anteproyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, luego de entrada en vigencia la Constitución de 1999.

I. INTRODUCCIÓN

Una vez entrada en vigencia la Constitución de 1999[1], surgió la necesidad de ajustar todos los procesos y en particular el proceso administrativo a los principios procesales establecidos en la suprema norma jurídica.

Ello demandaba que el Poder Legislativo contase con un documento de trabajo que trazase los rasgos de la organización jurisdiccional, la distribución de las competencias y los trámites procesales simples, uniformes y eficaces, para asegurar que el proceso administrativo garantizase la tutela judicial efectiva.

Es así como el legislador ante la obligación de otorgarle plena vigencia a la Constitución, se apoyó en varios anteproyectos de ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que se sucederían en el tiempo, tal como se describirán a continuación:

El primer texto, titulado *Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, elaborado durante el primer semestre del año 2000, que sería conocido como el proyecto Hernández-Mendible, fue presentado a la Oficina de investigación y asesoría jurídica de la Comisión Legislativa Nacional, el día 17 de agosto de 2000[2].

El segundo texto, titulado *Ley orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa*[3], conocido como el proyecto Orlando, fue elaborado por el profesor Freddy J. Orlando, a requerimiento de la Sala Político Adminis-

---

1 *Gaceta Oficial* Nº 36.860, de 30 de diciembre de 1999; reimpresa por error material en *Gaceta Oficial* Nº 5.453, de 24 de marzo de 2000 y enmendada, según *Gaceta Oficial* Nº 5.908, de 19 de febrero de 2009.

2 Este texto fue publicado con una nota introductoria por V. R. Hernández-Mendible, La jurisdicción contencioso administrativa, *Revista de Derecho,* Nº 2, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2000, pp. 283-340.

3 Este texto puede ser consultado en la página web del Tribunal Supremo de Justicia.

trativa y fue presentado a la comunidad jurídica en el evento denominado *"I Jornadas de Derecho Procesal Administrativo. La Reforma Contencioso Administrativa"*, realizado en el auditorio principal del Tribunal Supremo de Justicia, en noviembre de 2001.

El tercer texto, surgió de una propuesta formulada en el marco del Seminario Iberoamericano de Justicia Administrativa, realizado en San José de Costa Rica[4], oportunidad en la que se planteó la necesidad de elaborar un proyecto de *Código Procesal Administrativo modelo para Iberoamérica*, cuya redacción le fue encomendada en 2002 por la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, al catedrático Jesús González Pérez, quien lo presentó a la comunidad jurídica iberoamericana en el año 2003[5].

El cuarto, que consistió en un texto totalmente distinto de los antes mencionados, fue elaborado por una comisión integrada por los diputados del partido de gobierno y que incluso fue aprobado en primera discusión en el año 2004.

Ante la carencia de técnica legislativa presente en el texto aprobado, la presidencia de la Asamblea Nacional le requirió al jurista Alexander Espinoza, quien para ese entonces era magistrado suplente de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y asesor del órgano legislativo, que le presentara un nuevo texto, para sustituir aquél que se había aprobado en primera discusión.

Él elaboró en ese mismo año 2004 una propuesta titulada Ley orgánica de la jurisdicción contencioso administrativa, en el cual aportaba ideas tomadas del derecho procesal alemán, pero además aprovechó en su propuesta, aquello que consideró pertinente tanto del proyecto Orlando como del proyecto Hernández-Mendible elaborado cuatro años antes y del

---

4 En dicha oportunidad sostuve que "No quiero culminar sin expresar una propuesta para la reflexión, creemos que de iniciativas como este Seminario y de otros que se realicen en el futuro, se podría plantear la conveniencia de elaborar **un modelo de Código Procesal Administrativo para Iberoamérica**, en el cual se recogieran los principios comunes del procedimiento y del proceso administrativo, que podrá regir la justicia administrativa en los países iberoamericanos". V. R. Hernández-Mendible, Fortalecimiento y/o creación de los Tribunales Administrativos. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo* Nº 1. Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, San José de Costa Rica, 2001, p. 72.

5 J. González Pérez, Comentarios al Código procesal administrativo modelo para Iberoamérica. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo* Nº 4. Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, San José de Costa Rica, 2004, pp. 39-62.

Código Procesal Administrativo modelo para Iberoamérica, elaborado por el catedrático Jesús González Pérez.

Es preciso destacar que constitucionalmente el período legislativo tiene una duración máxima de 5 años, que se inició el 15 de agosto de 2000 y duraba hasta el 15 de agosto de 2005, transcurrido dicho lustro se efectuaron las elecciones al Poder Legislativo y se inició un nuevo período legislativo, lo que produjo como consecuencia que finalizada la anterior legislatura, en la cual se presentó y aprobó en primera discusión el proyecto de Ley de la jurisdicción contencioso administrativa que no fue sancionado, operase el decaimiento del procedimiento legislativo y dejase de tener validez el proyecto que únicamente había sido aprobado en primera discusión, pero que nunca fue sancionado, ni promulgado[6].

No obstante esta interpretación -efectuada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia-, fue durante el año 2007 que se anunció que el Poder Legislativo iba a retomar la discusión del proyecto de Ley de la jurisdicción contencioso administrativa, pero surgió entonces la propuesta de reforma constitucional –que paralizó toda la actividad legislativa ordinaria-, que finalmente fue rechazada mediante el referendo reali-

---

6 Sobre este particular se ha pronunciado el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, en sentencia 1048, de 18 de mayo de 2006, sosteniendo que "En cuanto al segundo aspecto, **esto es la relación con la vigencia del procedimiento legislativo,** esta Sala estima necesario determinar la subsistencia o no de la actividad parlamentaria referida a este punto, teniendo en cuenta la culminación del mandato otorgado a los anteriores legisladores y el imperativo constitucional vigente, contenido tanto en el artículo 267 de la Carta Magna como en la Disposición Transitoria *Cuarta.* En efecto, la omisión legislativa está relacionada con el procedimiento que iniciara el Poder Legislativo Nacional pero que no culminó con la entrada en vigencia del referido Código de Ética. Tal falta de cumplimiento es atribuible al ejercicio legislativo antecedente y no a la actual legislatura, en consecuencia, a juicio de la Sala Constitucional se puede afirmar que ha operado un **decaimiento del procedimiento legislativo** y por tal motivo no se puede trasladar dicha responsabilidad por omisión al cuerpo legislador actualmente en ejercicio, pero sí se mantiene la obligación de darle a la sociedad el instrumento jurídico necesario. **Así se declara.** Producto de las consideraciones anteriores esta Sala estima que las iniciativas legislativas anteriores, es decir, el Anteproyecto de Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezuela, presentado por el Tribunal Supremo de Justicia en el año 2001 y el Proyecto de Código de Ética y Disciplina del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, elaborado por la Asamblea Nacional en el año 2003, han dejado de tener validez formal por cuanto no concluyeron con la entrada en vigencia, de cualesquiera de ellos, de acuerdo a lo establecido en la Carta Magna antes de que se produjera la culminación del mandato otorgado a la anterior Asamblea Nacional. **Así se declara**".

zado el día 2 de diciembre de 2007, habiendo quedado el debate parlamentario de la ley diferido para el año 2008.

Entre los años 2008 y 2009, la comisión parlamentaria encargada del proyecto de Ley de la jurisdicción contencioso administrativa, sostuvo reuniones con los jueces del orden jurisdiccional administrativo, que integran tanto la Sala Político Administrativa como las Cortes de lo Contencioso Administrativo, lo que le permitió nutrirse de sus opiniones, revisar lo aprobado en primera discusión –aunque constitucionalmente hubiese caducado- y apoyarse en los anteproyectos preexistentes, para elaborar el informe final del proyecto de Ley presentado para la segunda discusión, que fue sancionado en diciembre de 2009.

Una vez cumplido el preceptivo trámite de consulta previa a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronunciase sobre el carácter orgánico conferido a la Ley y de la sentencia de este órgano jurisdiccional otorgándole validez constitucional[7], la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa fue promulgada[8] y su entrada en vigor fue inmediata, salvo lo relacionado con la estructura orgánica de la jurisdicción contencioso administrativa, que quedó diferida al cumplimiento del período de vacación legal, así como a la potestad otorgada al Tribunal Supremo de Justicia de implementar su vigencia de manera progresiva, conforme a lo establecido en las disposiciones transitorias.

Esto permite apreciar que en este año 2010, en Venezuela se asiste a un doble momento histórico en lo atinente al Derecho procesal administrativo, pues en el marco de la conmemoración del Bicentenario del inicio de la Independencia política del Reino de España, por una parte, se ha expedido la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y por la otra, se ha reformado el modelo de proceso tradicional, mediante la introducción por vía legislativa del proceso administrativo con audiencias, donde se realizan unas actuaciones escritas y otros actos del proceso se llevan a cabo oral o verbalmente.

En lo atinente al primer aspecto, debe señalarse que la promulgación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa[9], es

---

7 Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, sentencia 290 de 23 de abril de 2010. Ver en http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/290-23410-2010-10-0008.html

8 *Gaceta Oficial* Nº 39.451 de 22 de junio de 2010

9 La constitucionalización de la jurisdicción contencioso administrativa se produjo en el artículo 206 de la Constitución de 23 de enero de 1961, -la de más larga duración en la historia republicana de Venezuela-, en cuya redac-

consecuencia del cumplimiento del mandato constitucional según el cual "*La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley*"[10] y tiene como fundamento otras dos normas constitucionales. Una de las cuales exige, que todos los órganos que ejercen el Poder Público, lo hagan con sujeción a las disposiciones de la Constitución y la ley que le atribuyen sus competencias (principio de legalidad)[11]; y la otra que atribuye al Poder Legislativo Nacional, la competencia para legislar sobre los derechos y garantías constitucionales, los procedimientos[12], así como sobre la organización y administración nacional de la justicia[13] (principio de reserva legal).

En lo que concierne al segundo aspecto, es preciso señalar que la introducción de la oralidad en todos los procesos, constituye una exigencia constitucional que conducía a legislar para hacer posible la materialización de estas disposiciones. En efecto, tanto el artículo 23 de la Constitución, que le otorga jerarquía normativa constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos válidamente suscritos y ratificados por la República[14] -que integran el bloque de la constitucionalidad[15]-, como el artículo 257 de la Constitución el cual establece que "*El*

---

ción intervinieron el profesor uruguayo Enrique Sayagués Laso y los profesores venezolanos Eloy Lares Martínez, Tomás Polanco Alcántara y Antonio Moles Caubet. Dicha norma ha sido repetida en su totalidad, aunque con un añadido en lo atinente a los reclamos en materia de prestación de servicios públicos, en el actual artículo 259 de la Constitución de 30 de diciembre de 1999, enmendada el 20 de febrero de 2009.

10 Artículo 259 de la Constitución.

11 Artículo 137 de la Constitución.

12 Artículo 156.32 de la Constitución.

13 Artículo 156.31 de la Constitución.

14 Artículos XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

15 En Venezuela se ha sostenido que el sistema universal de los Derechos Humanos constituye parte del bloque de la constitucionalidad. R. J., Duque Corredor, Postulados y principios. El Sistema constitucional de los Derechos Humanos en la Constitución Venezolana, *Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, tomo I, Ediciones Paredes, Caracas, 2007, pp. 155-171; en este mismo orden de ideas en otros países de Iberoamérica, se ha expresado que los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, forman parte del "Derecho de la Constitución o bloque de la constitucionalidad". E., Jinesta Lobo, La oralidad en el nuevo Proceso Contencioso-Administrativo, *Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina,* Konrad Adenauer Stiftung, México, 2009, p. 339; en sentido similar se reco-

proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia. Las leyes procesales establecerán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y adoptarán un procedimiento breve, oral y público. No se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales", reconocen en aplicación del principio de progresividad, el derecho humano de las personas a ser escuchadas públicamente en toda clase de procesos.

Sin duda que el Constituyente ha apostado porque en el proceso existan actuaciones orales que se conviertan en el modo o forma más adecuado de expresión de las partes, para contribuir a la realización efectiva de la justicia expedita y sin dilaciones indebidas, cualquiera que sea la materia a la cual se aplique. Es justamente allí donde aparece la audiencia, que constituye el mejor espacio para la escenificación del proceso donde predomina la oralidad, a través del denominado proceso por audiencias, en el que se combinan por una parte, las actuaciones escritas previas al juicio e incluso aquellas que se producen durante la tramitación del proceso y por la otra, asisten y participan concomitantemente los diferentes sujetos en conflicto, constituyéndose así en el proceso de las presencias conjuntas, concentradas en el mismo lugar y momento[16].

Es conforme a estos preceptos y principios que el legislador debía configurar los procesos que se tramitan ante los distintos órdenes jurisdiccionales y a los efectos que interesan a este trabajo, la denominada jurisdicción contencioso-administrativa no podía ser una excepción. Es esto lo que justifica la introducción del proceso por audiencias, en el orden jurisdiccional administrativo.

Hay que advertir que el empleo en el lenguaje forense de la palabra "audiencia" no constituye novedad alguna, porque incluso en los códigos procesales anteriores al vigente, así como en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia[17] que regulaba tanto el proceso constitucional como el proceso administrativo, se utilizaba la expresión días de audiencia para referirse a aquellos días de despacho para el tribunal, es decir, en los cuales las partes y el mismo tribunal podían realizar las actuaciones procesa-

---

noce que la "decisión de nuestros constituyentes de 1994 de ubicar los tratados de derechos humanos en la cúspide del sistema constitucional –por vía de su incorporación en el art. 75, inc. 22, de la Carta Magna- al tiempo cerró parcialmente a nivel de regulación positiva una discusión sostenida en el plano jurisprudencial, …". P. A., Gutiérrez Colantuono, *Administración Pública, Juridicidad y Derechos Humanos,* Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, p. 3.

16 A., Gelsi Bidart, Oralidad en el proceso, *Derecho Procesal Civil y Comercial*, Rosario, Ed. Juris, 1999, p. 163.

17 *Gaceta Oficial* Nº 1.893, de 30 de julio de 1976.

les escritas, relacionadas con el impulso y resolución de los juicios; que se diferenciaba de aquellos en que no había audiencia, en los cuales, -en principio-, no era válidamente posible efectuar actuaciones procesales por las partes y excepcionalmente las podía realizar el tribunal, pero en uno u otro caso siempre prevalecía la forma escrita.

Aunque el empleo de la palabra "audiencia"[18], desde la perspectiva del correcto uso del idioma castellano -en su primera acepción- encierra en si misma la oralidad, en virtud de la cual las personas formulan de viva voz una petición, realizan una solicitud, exponen una queja o dirigen un reclamo, a la autoridad pública, -administrativa, legislativa o jurisdiccional- para que éstas las escuchen, atiendan sus exigencias, conozcan sus pretensiones y eventualmente le den una respuesta o una solución; al emplear el legislador en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la expresión "audiencia oral", se está refiriendo a la misma idea, solo que al adjetivar la palabra "audiencia" con el calificativo de "oral", ha querido imprimirle mayor fuerza de la que posee en el lenguaje común, dado el mal uso de que fue objeto la expresión audiencia en el pasado judicial, cuando durante los denominados días de audiencias, no había actuaciones orales, sino que todo se hacía por escrito. De allí que la yuxtaposición de las palabras "audiencia oral", no constituye en tal contexto ni una redundancia, ni tampoco una tautología, sino más bien un pleonasmo.

Durante la última década le he dedicado algún tiempo al estudio de asuntos distintos a la constitucionalización del Derecho Administrativo en general o de la tutela judicial efectiva y el orden jurisdiccional administrativo en particular, lo que han hecho los más calificados académicos[19].

---

18 El Diccionario de la Lengua Española define AUDIENCIA como "Acto de oír las personas de alta jerarquía u otras autoridades, previa concesión, a quienes exponen, reclaman o solicitan algo. // 2. Ocasión para aducir razones o pruebas que se ofrece a un interesado en juicio o expediente". Real Academia Española, 22ª ed, Madrid, 2001.

19 A., Canova, *Reflexiones para la reforma del sistema contencioso administrativo venezolano*, Sherwood, Caracas, 1998; J., Calcaño de Temeltas, Distinción entre los recursos de nulidad por inconstitucionalidad y los recursos de nulidad por ilegalidad en la jurisdicción contencioso administrativa, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela* Nº 110, Caracas, 1998, pp. 121-140; J. L., Villegas Moreno, *La protección jurisdiccional de los intereses difusos y colectivos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999; también, Configuración Constitucional del Contencioso Administrativo y su Desarrollo Legal y Jurisprudencial, *El Contencioso Administrativo*, FUNEDA, Caracas, 2006, pp. 13-25; R., Chavero, Bases esenciales para una reforma radical del contencioso administrativo, *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, Madrid,

Nuestra atención se ha centrado en la constitucionalización del proceso en general[20] y de la aplicación del principio de la oralidad en el proceso administrativo[21], entre cuyas reflexiones se ha analizado el debate sobre la pertinencia de haber elevado a rango constitucional este principio y se ha estudiado la discusión sobre la conveniencia o no de que el legislador modificase el proceso administrativo existente, mediante la incorporación de las fases orales.

Civitas-Thomson, 2003, pp. 2331-2351; J. A., Muci Borjas, Los poderes del juez administrativo y tutela judicial efectiva y control integral de la actividad administrativa, *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, Civitas-Thomson, Madrid, 2003, pp. 2331-2351; D., Urosa Maggi, *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el derecho español y venezolano*, FUNEDA, Caracas, 2003; M. A., Torrealba Sánchez, *Manual de Contencioso Administrativo (Parte General)*, Caracas, 2006; A. R., Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2004; y, Marco Constitucional del Derecho Administrativo, *Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, tomo I, Ediciones Paredes, Caracas, 2007, pp. 183-220; R. J., Duque Corredor, Postulados y principios. El Sistema constitucional de los Derechos Humanos en la Constitución Venezolana, *Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, tomo I, Ediciones Paredes, Caracas, 2007, pp. 155-171; J., Araujo-Juárez, *Derecho Administrativo. Parte General,* 2ª ed. Ediciones Paredes, Caracas, 2008; y del mismo autor, *Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*, Ediciones Paredes, Caracas, 2009; A., Linares Martínez, Los poderes del juez contencioso administrativo en materia probatoria: ¿simple espectador o director del proceso?, *Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, tomo II, Ediciones Paredes, Caracas, 2007, pp. 1385-1412; y también de la misma autora, Ámbito y objeto de la jurisdicción contencioso administrativa: Hacia la consolidación de tribunales de plena jurisdicción, *Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina,* Konrad Adenauer Stiftung, México, 2009, pp. 291-326; J., González Pérez et al., *Manual de Práctica Forense Contencioso Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2009; A., Canova, et al., *El Contencioso Administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia,* FUNEDA Caracas, 2009.

20 V. R., Hernández-Mendible, Constitución y Proceso Administrativo Oral, *Pruebas y Oralidad en el Proceso*, Librería Jurídica Rincón, Barquisimeto, 2007, pp. 503-552.

21 V. R., Hernández-Mendible, La Oralidad en el Orden Jurisdiccional Administrativo, *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público (1980-2005)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, pp. 905-930; también puede consultarse en *Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo,* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, pp. 265-298.

Ese análisis cede parcialmente su protagonismo con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues lo que ahora corresponde analizar, es si efectivamente la legislación se encuentra acoplada de manera armónica con la Constitución y a ello se dedicarán parte de estas reflexiones.

En aras de una mejor claridad en la exposición de las ideas, dividiré el presente trabajo de la siguiente manera: Se comenzará por exponer la situación del proceso administrativo inmediatamente precedente a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (II); se hará referencia a los principios del proceso administrativo por audiencias (III); se abordarán los aspectos que resultan exigibles para que funcione el proceso administrativo por audiencias (IV); posteriormente se analizará cómo el legislador ha tratado de implementar el proceso por audiencias en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (V); para concluir realizando unas consideraciones finales (VI).

II. LA SITUACIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO INMEDIATAMENTE PRECEDENTE A LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

El proceso administrativo estuvo regulado con carácter general durante 28 años en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que establecía un proceso esencialmente escrito, admitiendo la posibilidad para el caso en que alguna de las partes lo solicitase, de presentar informes o conclusiones orales o verbales, quedando en este caso, facultadas las partes para presentar conclusiones escritas, dentro de los tres días siguientes[22].

Sobre este tema ha expresado la doctrina científica que "en la jurisdicción contencioso administrativa, no sólo el período de la prueba se rige por el principio de la escritura, sino la totalidad del procedimiento contencioso-administrativo, pues todas y cada una de sus fases e instancias transcurren en forma escrita", con excepción de los informes que se pueden realizar orales, sin perjuicio de que las partes en esa oportunidad consignen escritos que se agregarán a los autos. El sistema escrito permite tanto un examen atento por el juez del objeto del litigio, como una mejor ordenación del debate procesal[23].

---

22 Artículos 95 y 97 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

23 J., Araujo Juárez, *Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 1996, p. 372.

La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia que entró en vigencia en 2004[24], en esencia mantuvo el régimen procesal, de su predecesora la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aunque estableció de manera obligatoria en todos los procesos, los informes orales[25].

Aunque sin una norma expresa que así lo dispusiese, la referida Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia continuó regulando de manera temporal el proceso administrativo general, en tanto entraba en vigor la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pero sin incorporar mayores progresos en lo atinente a la aplicación del principio de oralidad en el proceso administrativo[26]. Este proceso se ha caracterizado por lo siguiente[27]:

1. La exigencia de la forma de actuación procesal escrita, supone una preeminencia de ésta forma de expresión, que exige dejar constancia de todo lo actuado de manera expresa, a través de los documentos y de las actas numerosas y excesivamente largas que constituyen el expediente judicial.

2. La escritura condujo a una rigidez procedimental, donde lo sacramental, el formulismo, la solemnidad innecesaria o la exigencia de la forma no esencial, llegaron a sustituir e incluso a sacrificar aquellos actos realmente relevantes para la realización de la justicia.

---

24 *Gaceta Oficial* Nº 37.942, de 20 de mayo de 2004.

25 Debe reseñarse que luego de entrada en vigencia la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se ha producido la paradoja de la realización de actos de informes orales en el proceso administrativo, a cuya audiencia no asiste el Magistrado ponente, a quien corresponde elaborar el proyecto de sentencia que deberá adoptar el órgano jurisdiccional, lo que resulta evidentemente contrario al principio de inmediación y constituye una irregularidad que ha sido censurada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 952, de 17 de mayo de 2002, mediante la declaratoria de nulidad de la sentencia dictada por un juez que no estuvo presente en la audiencia.

26 Las deficiencias en la regulación del proceso oral, condujo a que el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, en sentencia 1645, de 19 de agosto de 2004, declarase que el proceso contemplado en la ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia es inconstitucional, por carecer realmente de fases orales dentro del mismo.

27 Sobre este tema se recomienda M., Cappelletti, *La oralidad y las pruebas en el proceso civil*, EJEA, Buenos Aires, 1972, pp. 97-99; E., Jineta Lobo, La oralidad en el nuevo proceso contencioso-administrativo, *Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina,* Konrad Adenauer Stiftung, México, 2009, p. 331.

3. La materialización de actos farragosos, dispersos e ineficaces para tramitar las pretensiones, en lugar de colaborar a la abreviación del proceso, han contribuido a dilatarlo indebidamente.

4. La excesiva onerosidad del proceso, en cuanto a la inversión de tiempo (años de tramitación y espera de decisión) y costo en dinero (pagos necesarios para lograr la redacción y ejecución de la multiplicidad de actos procesales escritos, así como de honorarios profesionales de auxiliares de justicia, abogados, procuradores), en que debían incurrir las partes.

5. La inexistencia de concentración en la tramitación, pues las fases temporalmente distantes del proceso, se encuentran concebidas para que el rito se diluya en distintos momentos e incluso se admite la posibilidad de diferir los actos procesales, justificado en motivos aparentemente razonables, perdiéndose la posibilidad de concretar el tema debatido para la expedición de una sentencia oportuna.

6. La escasa inmediación condujo a la mínima presencia física e incluso mental del juez, ante las actuaciones que debía conocer y de los objetos que debía identificar, para producir su decisión.

7. La escritura ha fomentado la delegación en otros jueces distintos del llamado a sentenciar o en funcionarios subalternos del órgano jurisdiccional, una suerte de jueces sin rostros y sin calificación adecuada para realizar, tanto la sustanciación como para expedir la decisión.

8. En fin, se trata de un proceso concebido para la consecución de la verdad formal, que presuntamente ha quedado asentada en las actas procesales, en el cementerio de papeles constituido por múltiples piezas que integran el expediente judicial; en lugar de la verdad material, que se percibe tanto de los documentos iniciales, como también de la observación de los rostros, de las palabras, de las posturas y actitudes de las partes, que se logra aprehender gracias al empleo de distintas técnicas y herramientas, que únicamente son aplicables en el proceso por audiencias.

Ante este panorama, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ha pretendido incorporar, -resulta oportuno advertirlo desde ahora-, los procesos administrativos por audiencias, pero antes de verificar su adecuación a la Constitución, se analizarán cuáles son los principios que informan estos procesos.

III. LOS PRINCIPIOS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO POR AUDIENCIAS

Constituye un hecho indiscutible en el Derecho procesal administrativo, que el orden jurisdiccional administrativo tiene pleno reconocimiento constitucional en el artículo 259 de la Constitución[28].

Este orden jurisdiccional debe organizarse de manera tal que garantice la tutela judicial efectiva, de los derechos e intereses, personales, colectivos y difusos (artículo 26 de la Constitución), de conformidad con los principios constitucionales que deben inspirar el proceso. Estos pueden ser clasificados en principios constitucionales y principios específicos, que serán expuestos a continuación.

1. *Los principios constitucionales del proceso administrativo por audiencias*

Los principios generales del proceso contemplados en la Constitución, son diferentes, pero interdependientes y tienen como objeto garantizar la realización de la justicia, como valor superior del ordenamiento jurídico. Estos principios son los siguientes:

A. *El principio de brevedad*

La brevedad de las actuaciones procesales constituye un principio constitucional que nace del mandato de que el proceso debe caracterizarse por ser expedito y sin dilaciones indebidas, es decir, que debe regularse de tal manera que se desarrolle con celeridad, es decir, que los asuntos sean resueltos en el menor tiempo posible.

Es por ello que la regulación legal debe prever el establecimiento de la simplificación, la uniformidad y la eficacia de las actuaciones procesales, con el fin de garantizar la efectiva brevedad del proceso administrativo. Este principio se encuentra conformado por los subprincipios siguientes:

---

28 Artículo 259 de la Constitución, establece que "La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo 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; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa".

a) El subprincipio de simplificación de las actuaciones, se encuentra relacionado con la estructuración de un proceso sencillo, sin complicaciones técnico-jurídicas, que no genere dificultades a los operadores jurídicos, es decir, que sea fácil de comprender y de tramitar.

b) El subprincipio de uniformidad en los trámites, se encuentra vinculado con el establecimiento de un proceso que en caso de no ser único, sino varios, sean iguales, semejantes, lo más homogéneos posibles para tramitar las distintas pretensiones.

c) El subprincipio de eficacia, exige que los actos del proceso sirvan para cumplir una finalidad útil y ésta no es otra que la realización de la justicia.

Este principio de brevedad establecido en el artículo 257 de la Constitución, tiene como finalidad contribuir a precisar el objeto del proceso y los hechos sobre los cuales existe controversia que deben ser probados, evitando las actuaciones inútiles, superfluas, inconducentes, que se transforman en simples medios para retardar innecesariamente el proceso y con ello se demora el efectivo reconocimiento del Derecho.

La brevedad o abreviación del proceso se debe materializar a través del cumplimiento o celebración de las actuaciones procesales en la oportunidad legalmente prevista para ello, así como en la concentración de las actuaciones en una audiencia preliminar y luego en una o sucesivas audiencias complementarias, en caso que sean necesarias, que tendrán por finalidad contribuir a preparar la sentencia que resuelva la controversia.

B. *El principio de oralidad*

Este principio informa la regulación que debe llevar a cabo el legislador para garantizar la realización de un proceso, en el cual se encuentren presentes las características de inmediación del juez, concentración de las actuaciones y publicidad de las mismas. Ello se traduce en la existencia de la preeminencia de la expresión o exposición oral o verbal, sobre los escritos y diligencias, pero de ningún modo supone la desaparición definitiva de éstas actuaciones, es por ello que el proceso por audiencias, se traduce en un sistema procesal mixto.

La introducción de la oralidad en el proceso administrativo es una exigencia del artículo 257 de la Constitución[29], que en virtud de su carác-

29 En España, se ha cuestionado la conveniencia de la constitucionalización del principio de la oralidad. *Cfr.* J., Alzaga, *La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, 1ª ed, Madrid, 1978, p 727.

ter normativo supremo, no le otorga libertad de valoración al legislador para resolver si resulta conveniente o no el desarrollo de esta instrucción constitucional, éste únicamente tiene la posibilidad de cumplir con la disposición constitucional dentro de la debida racionalidad jurídica.

Ello plantea la necesidad de determinar si la oralidad se debe medir cuantitativa o cualitativamente. Es así como se ha distinguido entre la presencia de ambas: Desde el punto de vista cuantitativo, para que predomine la oralidad será suficiente que la mayoría de las actuaciones procesales sean verbales; y desde el aspecto cualitativo, se considera que existe el predominio de la oralidad en las actuaciones procesales, cuando ésta se encuentre presente en los trámites fundamentales del proceso, valga decir, en los cuales se expone, debate y decide el objeto de la controversia[30].

En atención a ello se ha considerado, que cualitativamente hablando, la oralidad exigible es la referida a la vista de la causa, en la cual se deben producir los alegatos de las conclusiones que versen sobre los argumentos iniciales, las respectivas pretensiones y sobre los medios probatorios, garantizando así tanto el contacto directo de los contendientes, como la captación de los hechos objetos de la litis por el juez llamado a resolver la controversia y el conocimiento público que permita valorar el acierto de la sentencia[31].

La oralidad no supone la supresión de las actuaciones escritas, de los papeles, de los expedientes en los tribunales o juzgados, sino que pretende reducir al mínimo aquellos que se redactan fuera del proceso y luego presentan las partes; si bien conlleva a un aumento de las actuaciones de la secretaría del órgano jurisdiccional, que debe dejar constancia de aquellos planteamientos esenciales que hagan las partes, directamente ante ella como órgano del tribunal, también supone una reducción de las citaciones, notificaciones, oficios o comunicaciones, lo que redunda en un sensible adelgazamiento del expediente judicial.

La aplicación del principio de la oralidad no excluye la presentación de escritos y diligencias en el proceso y menos aun supone su eliminación, lo que implica es la disminución de las actuaciones escritas de las partes,

---

30 J., Delgado Barrio, Principio constitucional de predominio de la oralidad y Jurisdicción contencioso-administrativa, *Revista Española de Derecho Administrativo,* N° 38, Civitas, Madrid, 1983. pp. 365-386.

31 J., Delgado Barrio, *Ob. cit.,* pp. 365-386.

en favor de las actas estrictamente esenciales que elabora el tribunal[32] y de los autos que debe emitir el órgano jurisdiccional.

Como conclusión debe señalarse que la interpretación constitucional conduce a considerar, que la implementación del principio de la oralidad debe ser lo suficientemente racional para garantizar un equilibrio entre la escritura y la oralidad, pues no existe un sistema procesal total y absolutamente oral[33].

C. *El principio de informalidad*

La informalidad elimina el rito por si mismo, en consecuencia, siempre que la ley no señale una forma esencial para la realización de un acto procesal serán válidas todas aquellas que el órgano jurisdiccional considere adecuadas para alcanzar su fin[34].

Cuando se alude a la informalidad, se hace referencia a la mayor flexibilidad en la tramitación del proceso, pues permite una mayor libertad para adaptar la realización de los actos procesales hacia lograr o alcanzar una finalidad útil, siempre que no se vulneren las formas esenciales y no se produzca indefensión[35].

---

32 El artículo 27 del proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conocido como Hernández-Mendible, establecía que "El proceso se iniciará por demanda o recurso escrito, que se propondrá ante el órgano jurisdiccional competente o ante cualquier otro en la República, en cuyo caso, éste dejará constancia del lugar, fecha y hora de la presentación tanto al pie del escrito como en el Libro Diario y lo remitirá al órgano jurisdiccional competente, el día de despacho siguiente. Sin perjuicio de lo dispuesto en este artículo, *se podrá proponer la demanda, o el recurso en forma oral, ante el Magistrado, Juez o Secretario, quien ordenará levantar un acta*, que será suscrita por el accionante y el abogado asistente, así como por el secretario del tribunal".

Por su parte, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala constitucional, en sentencia 7, de 1° de febrero de 2000, admite que el amparo pueda interponerse verbalmente y que lo expuesto sea redactado en un acta, que debe recoger los alegatos de los hechos esenciales.

33 A., Rengel-Romberg, El juicio oral en el Nuevo Código de Procedimiento Civil Venezolano de 1987. *Derecho y Sociedad. Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad Monteávila.* N° 1, Caracas, 2000, p. 145.

34 Así se estableció en el artículo 3 del proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conocido como Hernández-Mendible.

35 El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, en sentencia 7, de 1° de febrero de 2000, se pronunció sobre la informalidad de la siguiente manera: "Debido al mandato constitucional que el procedimiento de amparo [en general todos los procesos] no estará sujeto a formalidades [no esenciales], los trámites como se desarrollarán las audiencias y la evacuación de las prue-

Este principio guarda absoluta coherencia tanto con el mandato del artículo 26 de la Constitución, que le impone al Estado la obligación de garantizar un sistema de justicia sin formalismo, ni reposiciones inútiles; como con el postulado del artículo 257 de la Constitución, que prohíbe el sacrificio de la justicia por la omisión de las formalidades que no sean esenciales[36].

Es así como la informalidad en el proceso por audiencias se relaciona con la libertad de formas, la espontaneidad en la tramitación, debiendo permitirse todo acto procesal que no cause indefensión, que no afecte la igualdad de las partes en el proceso y que permita lograr la convicción del juez sobre el diálogo que han instaurado las partes en el debate procesal, sobre los hechos controvertidos y sobre las pruebas que éstas han producido.

D. *El principio de publicidad*

Dado que toda la actuación de los órganos que ejercen el Poder Público se encuentra sometida al principio de la publicidad, siendo el Poder Judicial un órgano del Poder Público, los procesos de los cuales conoce se encuentran sujetos también a este principio.

Es así como la Constitución exige la publicidad del proceso, carácter público que debe constituir la regla, sin perjuicio que en casos excepcionales, por motivo de decencia pública o protección al honor, vida privada, intimidad de las personas, el tribunal resuelva que el asunto se debe tramitar a puertas cerradas, es decir, sin la participación de personas distintas de aquéllas que contienden[37].

---

bas, si fueren necesarias, las dictará en las audiencias el tribunal que conozca del amparo, siempre manteniendo la igualdad entre las partes y el derecho de defensa".

36 En la anterior sentencia, el Tribunal Supremo de Justicia sostiene que "El Estado venezolano es, conforme a la vigente Constitución, un Estado de derecho y de justicia, lo que se patentiza en que las formas quedan subordinadas a las cuestiones de fondo, y no al revés (artículo 257 de la vigente Constitución). Esto significa que en materia de cumplimiento de las normas constitucionales, quienes piden su aplicación no necesitan ceñirse a formas estrictas y a un ritualismo inútil, tal como lo denota el artículo 26 de la Constitución ....".

37 En la sentencia mencionada en la nota anterior, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, también se pronunció sobre el principio de publicidad del proceso señalando que "Todas las actuaciones serán públicas, a menos que por protección a derechos civiles de rango constitucional, como el

En todo caso, la sentencia que se dicte se deberá publicar -entre otras razones para difundir la doctrina del órgano jurisdiccional sobre el caso planteado-, sin que ello constituya óbice para que se indique la supresión de los nombres y apellidos de las partes, así como cualquier otro elemento que pudiese permitir su identificación por personas ajenas al proceso.

Este principio de publicidad se puede interpretar en un doble sentido[38]: Por una parte, la denominada publicidad interna que supone la necesidad de que todos los actos procesales se realicen en presencia de todas las partes involucradas en el proceso y que ellas tengan acceso pleno a los mismos[39]; y por la otra, la publicidad externa que consiste en la posibilidad de aceptar la presencia de terceros ajenos al proceso, que quieran conocer las actuaciones procesales[40]. En relación a esta última, se ha formulado la distinción entre la publicidad externa inmediata, cuando la persona interesada lo hace directamente, acudiendo al tribunal para obtener la información de lo juzgado en el proceso; en tanto que la publicidad externa mediata, se materializa cuando los sujetos interesados, logran obtener la información de lo sucedido en el proceso a través de terceras personas o de los medios de comunicación (prensa, radio, televisión, correo electrónico, Internet, facebook o twitter).

La publicidad además permite conocer la rectitud de la actuación jurisdiccional, contribuye a evitar que se produzcan sentencias-sorpresas, es decir, aquellas que no tienen nada que ver con lo que fue objeto de debate y de prueba durante el juicio.

Se puede afirmar que la publicidad no sólo garantiza la presencia de cualquier ciudadano que tenga interés en asistir al proceso, sino que además permite que los medios de comunicación tengan acceso a la información que se genera del debate procesal, pudiendo informar tanto a quie-

---

comprendido en el artículo 60 de la Constitución..., se decida que los actos orales sean a puerta cerrada, pero siempre con inmediación del tribunal".

38 J., Peyrano, *El proceso civil*, Astrea, Buenos Aires, 1978, pp. 332-333.

39 En el proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo conocido como Hernández-Mendible, se propuso la eliminación de la reserva en los escritos de pruebas, -tal como ha sido históricamente en Venezuela- y a cambio se postuló la publicidad plena, con las excepciones antes mencionadas para proteger derechos constitucionales.

40 El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, en sentencia 2489, de 18 de diciembre de 2006, ha considerado que "… quienes asisten al juicio cumplen un rol; coadyuvan en la función judicial porque proporcionan ese control indispensable e insustituible; y el tribunal tiene la obligación de permitir el acceso al público, dentro de un límite razonable y dependiendo de la capacidad de cada sala".

nes no pudieron asistir al recinto del tribunal[41], como al público en general y también garantiza la transparencia, lo que permite un efectivo control social sobre la corrección de la conducta de los jueces, que están llamados a resolver los asuntos, bajo el escrutinio vigilante de toda la sociedad[42].

E. *El principio de gratuidad*

Otro de los principios que ha establecido la Constitución y que se ha aplicado desde el primer día de su entrada en vigencia, es la gratuidad. Es así como se aprecia que el artículo 26 de la Constitución señala que el Estado debe garantizar una "justicia gratuita", expresión que interpretada aisladamente haría pensar que las personas que acuden ante los órganos jurisdiccionales para que le concedan la justicia del derecho que reclaman, no están obligadas a efectuar pago de ninguna naturaleza por las actuaciones procesales; sin embargo, el artículo 254 de la Constitución al regular el Poder Judicial establece que éste no está facultado para establecer tasas, aranceles, ni exigir pago alguno por sus servicios.

En virtud de tal disposición, la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia 573 de 6 de julio de 2004[43], ha señalado que el principio de gratuidad no supone la supresión de todo los pagos, sólo excluye aquellos de naturaleza tributaria que están relacionados con el servicio de administración de justicia, que debían efectuar las personas que intervenían en el proceso, conforme lo exigía la Ley de Arancel Judicial.

---

41 La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia 2489, de 18 de diciembre de 2006, ha establecido que la prohibición por parte del tribunal del acceso de las cámaras de los medios de comunicación, a la sala de audiencia en donde se celebrará el juicio oral y público, en nada afecta la garantía de la publicidad del juicio, toda vez que al permitir el tribunal el acceso tanto al público como a periodistas e incluso a los observadores internacionales que quieran presenciar la audiencia, se está garantizando la publicidad del acto. Es así como "…concluye que ello –el acceso de cámaras de televisión en las audiencias- será discrecional del juez, sin que la negativa de la misma implique que se esté vulnerando la garantía de la publicidad de la audiencia".

42 L., Ferrajoli, *Derecho y Razón.* Trotta, Madrid, 1995. p. 616.

43 Sobre los comentarios a esta decisión véase V. R., Hernández-Mendible, La oralidad en el orden jurisdiccional administrativo. *Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, pp. 281-283.

Ello es así porque en criterio del Tribunal Supremo de Justicia, el principio de gratuidad no comprende la exención de todos los gastos que requieran los funcionarios judiciales, para realizar actuaciones procesales fuera del recinto del tribunal, en la medida que ello implique gastos en el transporte, la manutención y el hospedaje del funcionario, pues en tales casos la parte interesada debe proveer los recursos económicos, so pena de que le apliquen las consecuencias establecidas en el ordenamiento jurídico.

En tal virtud es posible sostener que como todo proceso tiene un costo, no existe un proceso totalmente gratuito para las partes, porque las actuaciones jurisdiccionales que no generen pago directo de los usuarios del sistema judicial, se van a pagar a través del presupuesto general del Poder Judicial, que viene conformado entre otros ingresos, por los impuestos que pagan las personas, con independencia de que utilicen o no el sistema de justicia y las actuaciones que requieran un pago concreto del beneficiario de la misma, deberán ser sufragadas directamente por el interesado, en la oportunidad que la ley tenga establecido para ello.

Ello sin perjuicio de la obligación del pago de los honorarios profesionales, que cada parte debe efectuar a sus respectivos abogados, de conformidad con la Ley de Abogados.

2. *Los principios específicos del proceso administrativo por audiencias*

Concurrentemente con los principios constitucionales que deben orientar al legislador en la regulación de todos los procesos, debe tenerse presente que el proceso administrativo por audiencias tiene sus propias reglas de funcionamiento, a lo que se suma el hecho de caracterizarse por ser una controversia en la cual se encuentran presentes por una parte, los órganos que ejercen el Poder Público que en ejercicio de la función administrativa persiguen satisfacer el interés general; y por el otro, los particulares en defensa de sus legítimos derechos o intereses.

En razón de ello, en el presente subepígrafe se hará referencia a los principios específicos que deben orientar el proceso administrativo por audiencias, –aunque no son exclusivos de éste, porque también pueden apreciarse en los procesos preeminentemente escritos- a saber:

A. *El principio de inmediación*

Una característica fundamental del proceso por audiencias consiste en la inmediación del juez, quien debe estar presente física y mentalmen-

te[44], para asimilar y aprehender los alegatos y medios probatorios que presentan las partes y los terceros que participan en el desarrollo del juicio, con la finalidad de poder dictar una sentencia válida. Ello es así, porque el juez debe pronunciar su sentencia teniendo en consideración las impresiones que le produce el debate entre los contendientes y las pruebas producidas en su presencia, lo que exige que la sentencia se profiera con la mayor prontitud e inmediatez, para evitar que la convicción a la que ha llegado desaparezca por el transcurso del tiempo, en virtud del análisis de causas similares o distintas que también debe resolver y que le pueden generar distracción, confusión e incluso, porque se produzca un cambio del juez, que genere la necesidad de repetir el debate.

Se considera que existen dos clases de inmediación:[45] Una es la inmediación subjetiva, que exige la realización de los actos procesales en presencia de las personas que están llamadas dentro del proceso a resolver la controversia, es decir, que el sentenciador, las partes y los terceros que participan en el proceso tengan contacto, comunicación directa, siendo necesario que las actuaciones procesales se realicen en presencia del juez, su destinatario final.

Este tipo de inmediación que presenta particular importancia en el proceso por audiencias, también se conoce como identidad física del juez llamado a dictar sentencia, quien se encuentra obligado a recibir los alegatos y pretensiones de los litigantes e igualmente está obligado a participar en la recepción y producción de los medios probatorios, para poder apreciarlos y valorarlos adecuadamente al momento de emitir la sentencia, según los elementos de convicción obtenidos directamente a través de sus sentidos[46].

---

44 La exigencia de la presencia física y mental del juez podría parecer superflua para quien no litiga o no es conocedor del desarrollo de las audiencias en los tribunales, pero para quienes se enfrentan cada día en los estrados, no es infrecuente observar cómo mientras ellos hacen un gran esfuerzo por convencer al juez sobre la verdad de sus alegatos, éste se encuentre físicamente delante de ellos, pero mentalmente se encuentra muy lejos del recinto del tribunal, lo que produce una ausencia de su intelecto, que le impide llegar a una convicción sobre lo que debe decidir y en consecuencia lo inhabilita para dictar sentencia de manera responsable.

45 J., González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo Iberoamericano,* Temis, Bogotá, 1985, p. 222.

46 G., Chiovenda, *Ensayos de Derecho Procesal Civil*, Vol. II, Ed. Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1944, p. 254.

La inmediación subjetiva lleva a la aplicación de las siguientes reglas:

a) No hay audiencias sin juez. Tradicionalmente se ha sostenido en aplicación del principio dispositivo que *no hay juicio sin actor*, y cambiando lo que hay que cambiar, en los procesos por audiencias en aplicación del principio de inmediación, *no pueden existir audiencias sin la presencia del juez*, pero no se trata de cualquier juez, sino de aquel llamado a dictar la sentencia del mérito o fondo de la controversia.

b) La condición de director del proceso impone el deber del juez de presidir y ordenar personalmente la tramitación del proceso, lo que exige que el juez se encuentre presente en todos los actos procesales y que intervenga dirigiendo su realización.

c) El incumplimiento de este deber legal constituye una violación del debido proceso, que produce como consecuencia la nulidad absoluta, en virtud de haber obtenido los medios probatorios o de haber emitido la sentencia, en infracción del proceso legal y adicionalmente genera la responsabilidad personal de juez, que ha incurrido en violación del debido proceso[47]-[48].

d) La delegación (comisión, exhorto o rogatoria) únicamente procede en casos excepcionales y en los supuestos taxativamente mencionados por una norma expresa.

La otra es la inmediación objetiva, a la que se ha otorgado una doble connotación: Una, consiste en la exigencia de que los actos procesales se realicen ante la presencia de determinados objetos, como puede ser que el testigo rinda su testimonio, en el lugar en que se va a llevar a cabo un reconocimiento judicial o la reconstrucción de un hecho; y la otra, consiste en que la deliberación o reflexión para dictar sentencia se inicie inmediatamente después que finaliza el debate oral entre las partes y acto seguido se produzca la sentencia[49].

---

47 El artículo 25 de la Constitución dispone que "Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo, y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, sin que le sirvan de excusa órdenes superiores".

48 V. R., Hernández-Mendible, Constitución y Proceso Administrativo Oral, *Pruebas y Oralidad en el Proceso*, Librería Jurídica Rincón, Barquisimeto, 2007, pp. 536-537.

49 E., Jinesta Lobo, La oralidad en el nuevo proceso contencioso-administrativo, *Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina,* Konrad Adenauer Stiftung, México, 2009, p. 335.

Es preciso señalar que la inmediación no es exclusiva de los procesos orales, porque también podría encontrarse en procesos escritos, pero sin ninguna duda, es en el proceso por audiencias donde cobra todo su esplendor, porque será efectivamente en la audiencia en que se debatirá el objeto del proceso, donde adquiere real eficacia la inmediación[50].

Ésta supone un aumento del número de actuaciones que las partes realizan directamente ante el juez y bajo su dirección, mientras que proporcionalmente disminuyen las actuaciones que las partes realizan extraproceso y que luego presentan ante el órgano jurisdiccional, para que las valore al momento de dictar la sentencia.

Precisamente la actividad donde la inmediación tiene mayor relevancia es la atinente a la proposición y producción de los medios probatorios, porque el juez que va a resolver la controversia, debe determinar los medios que se incorporarán al proceso y la oportunidad en que ello se hará, evidentemente que en su presencia, para que pueda lograr el convencimiento sobre lo que debe decidir.

Al analizar este principio, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional en sentencia 1571, de 22 de agosto de 2001, ha sostenido que el principio de inmediación en lo que respecta a la producción de los medios de pruebas y teniendo presente el principio de libertad probatoria, se manifiesta de la siguiente manera:

a) Que el juez presencie personalmente los actos de recepción de los medios probatorios, bien sea mediante la dirección de la evacuación de los medios presentados por las partes o incluso mediante la producción de medios probatorios que ordene realizar el propio tribunal.

b) Que el juez no esté presente en el sitio donde se produce el medio probatorio, pero sí interviene en su dirección de manera mediata, utilizando técnicas y equipos de control remoto, que le permitan la aprehensión de los hechos a través de pantallas, sensores, monitores o cualquier medio de transmisión instantánea al momento en que se producen.

c) Que las partes hayan controlado en igualdad de circunstancias la producción de los medios de pruebas y luego los presenten individualmente o de manera conjunta ante el juez, en la audiencia pública, mediante la reproducción de sonidos e imágenes, con la finalidad de que el sentenciador aprehenda los hechos mediante tales reproducciones.

---

50 S., Sentís Melendo, sostenía que "la oralidad es la forma natural y normal de conseguir la inmediación". *Estudios de Derecho Procesal*, tomo I, Ed. Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1927, p. 548.

Posteriormente y de manera complementaria el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, en sentencia 3744, de 22 de diciembre de 2003, al efectuar una interpretación de los artículos 26 y 49.3 de la Constitución, analiza el principio de inmediación y señala lo siguiente:

> El principio de inmediación, reconocido como rector para diversos procesos … omissis … se caracteriza porque el Juez que ha de dictar la sentencia, debe presenciar personalmente la incorporación de las pruebas en las audiencias destinadas a ello, presencia personal y rectora que, según el tipo de procedimiento de que se trate, puede legalmente exigirse en determinados actos procesales, distintos a los probatorios, donde el juez -al finalizar los mismos- debe dictar decisión, por lo que en estos supuestos -señalados por la ley- los jueces que han de pronunciar la sentencia, deben presenciar el debate y la evacuación de las pruebas de las cuales obtienen su conocimiento, siendo el denominador común de los procesos reseñados, que al finalizar el debate, regido por el principio de concentración de la prueba, o en un lapso inmediato a dicha finalización -que puede variar conforme lo que señale la ley que rige el proceso- debe el juez proceder a sentenciar.

En definitiva, de lo que se trata es que el juez tenga una percepción directa tanto de los alegatos y pretensiones[51], como de los medios de pruebas a través de los cuales se pretenden demostrar los hechos que son objeto de debate en el proceso, permitiéndole formarse una clara convicción que le debe servir para dictar la sentencia de manera inmediata.

B. *El principio de concentración y continuidad*

La concentración procesal persigue que la realización de la audiencia en la cual se desarrollará el debate oral sobre el asunto en litigio, se pueda llevar a cabo en un solo acto o sesión y de no ser posible, en el menor número de audiencias que sean necesarias.

En caso que se requieran varias sesiones, que se realicen las estrictamente necesarias y de manera consecutiva o en días muy próximos entre sí para garantizar la concentración y la continuidad en el desarrollo del debate procesal oral. Estas audiencias deben realizarse sin suspensión,

---

51 El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, en sentencia 1571, de 22 de agosto de 2001, señaló: "Al contrario de la inmediación como principio probatorio, el cual no permite que la actividad probatoria tenga lugar ante un juez diferente al que va a sentenciar, salvo excepciones en el proceso por audiencias; la etapa de alegatos puede ocurrir sin inmediación, ya que este principio no es de la esencia de esa fase, tal como lo contempla el Código de Procedimiento Civil en el juicio oral".

salvo que excepcionalmente existan causas debidamente justificadas para ello.

El ordenamiento jurídico exige que los actos procesales se realicen en conexión con otros actos[52], en un momento único, que se traduce en una audiencia y en caso que el debate no se agote solo en una, en las siguientes audiencias que requiera el asunto controvertido, que deben realizarse de manera sucesiva e ininterrumpida en el tiempo para que no se olvide lo debatido.

Sin ninguna duda, la concentración constituye una de las características fundamentales del proceso por audiencias y contribuye a la celeridad, a la agilización de los actos procesales, a la tramitación expedita y la economía en el mismo[53].

En dichas sesiones de audiencias se deben discutir las pretensiones opuestas de las partes, que van a servir para la resolución de la controversia.

Se considera que el principio de concentración permite reducir las actuaciones fundamentales del proceso a dos momentos: Uno es el preparatorio o audiencia preliminar; y el otro, es el de examen y decisión del mismo, en la audiencia definitiva o final.

C. *El principio de contradicción*

El principio de contradicción presupone la existencia de partes que tienen derechos e intereses contrapuestos, lo que genera que acudan al proceso para dirimir el conflicto y con tal finalidad intercambian alegatos, pretensiones, excepciones y defensas, configurándose un proceso intersubjetivo.

Ello es así porque el proceso contencioso es dialéctico y a través de él, las partes persiguen convencer al juzgador que escucha, instruye y decide, sobre la validez y justicia de sus pretensiones.

La contradicción como principio, se interrelaciona con el principio de igualdad de armas, que garantiza que en un proceso contencioso, una parte tenga tanto los mismos medios y el tiempo razonable para preparar sus alegatos y pruebas, así como para rechazar u oponerse a los expuestos por la parte contraria.

---

52 J., González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo Iberoamericano,* Temis, Bogotá, 1985, p. 222.

53 G., Chiovenda, *Ensayos de Derecho Procesal Civil,* Vol. II, Ed. Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1944, p. 256.

Lo anterior permite considerar que además de un principio, la contradicción también constituye una garantía del derecho subjetivo a la defensa y al debido proceso, que tiene toda persona para controvertir los hechos y los alegatos que se formulen en su contra.

Es de allí que surge el deber-obligación del juez de garantizar la participación de todas las personas, en condición de partes o de terceros interesados en el proceso, mediante la libre exposición de los alegatos, tanto iniciales como durante el desarrollo del debate procesal, permitiendo para ello la formulación de objeciones, oposiciones y réplicas a los argumentos, interrogatorios, preguntas y medios probatorios que sean promovidos y producidos en la tramitación, es decir, a través de la oportuna realización de los actos procesales que permitan negar, rechazar u oponerse a la realización de un determinado acto procesal, así como de controlar que el mismo se realice con sujeción a los requisitos (formas) y tiempo (oportunidad) establecidos en el ordenamiento jurídico.

El contradictorio como instrumento que garantiza el debido proceso y el derecho a la defensa, debe permitirse en todo estado y grado del proceso y se materializa de dos manera posibles: Una es la contradicción concentrada, que es directa e inmediata y se produce en una única audiencia o actuación procesal; y otra es la contradicción dispersa o difusa, que se puede realizar en los distintos estados del proceso, entre el momento de interposición de la pretensión y hasta antes de la expedición de la sentencia.

Sobre la trascendencia de este principio se ha pronunciado el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, que en sentencia 7, de 1° de febrero de 2000, precisó lo siguiente:

> Por otra parte, todo proceso jurisdiccional contencioso debe ceñirse al artículo 49 de la Constitución, que impone el debido proceso, el cual como lo señala dicho artículo, se aplicará sin discriminación a todas las actuaciones judiciales, por lo que los elementos que conforman el debido proceso deben estar presentes en el procedimiento de amparo, y por tanto las normas procesales contenidas en la Ley... (omissis) ... deben igualmente adecuarse a las prescripciones del citado artículo 49.

Es así como en aras de garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la defensa, la mencionada sentencia expresa:

> En consecuencia, el agraviante, tiene derecho a que se le oiga a fin de defenderse, lo que involucra que se le notifique efectivamente de la solicitud de amparo, de disponer del tiempo, así sea breve, para preparar su defensa; de la posibilidad, que tienen todas las partes, de contradecir y controlar los me-

dios de pruebas ofrecidos por el promovente, y por esto el procedimiento de las acciones de amparo deberá contener los elementos que conforman el debido proceso.

Lo señalado en la sentencia no es otra cosa que el reconocimiento del principio de dialogicidad que debe respetarse en todo debate judicial y que se expresa tanto a través de la carga de la argumentación que tienen las partes, como de la carga de la prueba y del consiguiente control de la misma, lo que garantiza que una vez verificada la contradicción de los alegatos y de los medios de pruebas, el órgano jurisdiccional llegue a una inferencia no monótona, que en tales circunstancias resulta legítimamente válida desde la perspectiva de la Teoría de la Argumentación.

En consecuencia, en el proceso administrativo por audiencias siempre se debe preservar la bilateralidad de la audiencia, con la finalidad de garantizar la racionalidad y legitimidad de la sentencia[54].

D. *El principio de investigación e impulso de oficio*

Si algún proceso evidencia la fractura o quiebra del principio dispositivo, ese es el proceso administrativo, en el cual el órgano jurisdiccional se ha encontrado investido de suficientes competencias para justificar los poderes inquisitorios en el proceso preeminentemente escrito.

Estas potestades adquieren mayor trascendencia en el proceso administrativo por audiencias, donde la función del juez cobra un auténtico protagonismo, toda vez que es rescatado del cementerio de papeles en el cual se encuentra enterrado y se transforma en una suerte de *prima donna* que no solo va a participar activamente en el proceso, aún cuando sin sustituir la actuación que corresponde a las partes en el mismo, sino que

---

54 El filósofo Eduardo Piacenza considera que "una sentencia que se pronuncia inaudita parte, no sólo conculca un derecho subjetivo, sino que desvaloriza objetivamente la motivación en la que se funda. Más allá de proteger los intereses de las partes, esta bilateralidad de la audiencia –como a veces se le llama- es un mecanismo para preservar también la racionalidad de las decisiones. Si en el proceso una de las partes queda en situación de indefensión, la sentencia será arbitraria; y no dejará de serlo porque luego, un nuevo juicio, procesalmente irreprochable, culmine en una sentencia cuya parte dispositiva tenga su mismo contenido material. Ya se lo había advertido la Medea de Séneca a Creón: quien ha decidido algo sin oír a la otra parte, aunque haya decidido lo justo, no ha sido justo". Audiatur et Altera pars, *Revista de Derecho.* N° 2, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2000, p. 195; en este mismo sentido V. R., Hernández-Mendible, en "La inconsistencia argumentativa en el análisis del derecho a la defensa", *Revista Tachirense de Derecho,* N° 13, San Cristóbal, 2001, p. 119. www.hernandezmendible.com

además se transforma en un auténtico director y ordenador del proceso, que debe realizar la averiguación de los hechos realmente controvertidos para proceder a la determinación del objeto litigioso y sobre el cual debe recaer la producción de los medios probatorios y debe realizarse el debate procesal[55].

Ahora bien, la determinación de los hechos realmente controvertidos no necesariamente debe hacerse indicando cada uno de ellos, sino que puede hacerse mediante la exclusión expresamente de aquellos que no deben ser objeto de debate, es decir, el juez no debe señalar de manera exhaustiva todos y cada uno de los hechos y medios de pruebas que serán objeto de debate durante la audiencia final, sino que puede limitarse a descartar los que no serán objeto de la controversia, lo que producirá como consecuencia, que tal debate oral verse sobre los hechos y medios probatorios que no fueron eliminados[56].

El juez como director del proceso debe ordenar la realización de las audiencias, debe aclarar los aspectos dudosos y asesorar a las partes, e incluso, en cumplimiento del artículo 257 de la Constitución, que dispone

---

55 El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, en sentencia 1571, de 22 de agosto de 2001, estableció lo siguiente: "A pesar de que la alegación corresponde a un momento procesal diferente a la prueba de lo afirmado, no es discutible que el juez adquiera elementos probatorios del acto oral de recepción de alegatos, los cuales sirven para formar su convencimiento sobre la realidad de los hechos, y por ello no se concibe un acto oral para alegar donde el juez no puede hacer preguntas a los presentes, no sólo con fines aclarativos de los alegatos, destinados a la fijación de los hechos controvertidos, sino también con los fines probatorios para verificar las afirmaciones contrapuestas de las partes. De allí, que las partes se acuerdan sobre los hechos alegados y las pruebas hasta allí producidas, el Juez puede intervenir con amplitud, interrogando a las partes y hasta los terceros, ponderando el derecho de defensa de los litigantes".

56 Se ha llamado la atención sobre la actuación que debe realizar el juez con la finalidad de fijar los hechos, señalando "que se impone un **criterio amplio** en la apreciación de los hechos que resultan conducentes a la decisión del litigio, ya que por principio ello es materia de la sentencia definitiva y si la ley ha anticipado la oportunidad de su consideración ha de ser a condición de que se trate de supuestos claros y concluyentes; en caso de duda, debe prevalecer una pauta de amplitud y elasticidad, favorable a la admisión de los hechos y a la producción de las pruebas. La potestad acordada al juez debe ser usada con prudencia, a fin de no causar agravios innecesarios a las partes, máxime que puede verse comprometido el **derecho de defensa**". R. O., -Berizonce, La audiencia preliminar en el Código Procesal Civil modelo para Iberoamérica, elaborado para el Studi in onore del Prof. Vittorio Denti y también publicado en la *Revista de Derecho Probatorio* N° 3, Editorial Jurídica Alva, Caracas, 1994, pp. 260-261.

no sacrificar la justicia por el incumplimiento de formalidades no esenciales, debe ordenar la corrección o corregir directamente los errores u omisiones en que hubieren incurrido las partes, siempre que éstos sean subsanables y todo ello sin que se le pueda calificar de estar parcializado.

Sin duda que es en el proceso por audiencias, donde presentan mayor relevancia los poderes de investigación de oficio del juez[57], en virtud de los intereses que se van a enfrentar en el mismo (individuales y generales) y de la obligación de imparcialidad y no prejuzgar que éste debe observar durante todo el proceso. Es conforme a tales términos que en el proyecto Hernández-Mendible, se reconocían las potestades de investigación e impulso de oficio al órgano jurisdiccional administrativo[58]-[59].

IV. LO EXIGIBLE PARA QUE FUNCIONE EL PROCESO ADMINISTRATIVO POR AUDIENCIAS

La implementación efectiva del proceso por audiencias, no supone simplemente la aparición de una nueva regulación, sino que además exige la reforma tanto de la organización interna como de la planta física que tradicionalmente han tenido los órganos jurisdiccionales para tramitar los procesos escritos y por supuesto, se requiere la implementación de nuevas tecnologías, dotación de los equipos informáticos y el empleo de la telemática que permitan desarrollar eficiente y eficazmente la actividad jurisdiccional en este nuevo proceso por audiencias.

---

57 S., González-Varas Ibáñez, *La jurisdicción contencioso administrativa en Alemania,* Civitas, Madrid, 1993, p. 423.

58 El artículo 4 del proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa disponía que "Los órganos jurisdiccionales conocerán de los asuntos de su competencia a instancia de parte, pero podrán proceder *de oficio*, cuando la ley lo autorice para ello o cuando se encuentre involucrado el orden público"; en tanto el artículo 5 expresaba que "Los órganos jurisdiccionales deben impulsar el proceso *de oficio* hasta dictar sentencia definitiva, sin perjuicio de que conforme a los casos previstos en esta ley, el proceso se paralice o suspenda en espera del cumplimiento de algún trámite o acto esencial para su resolución".

59 El artículo 115 del citado proyecto de Ley señalaba que "El órgano jurisdiccional, en cualquier estado y grado del proceso, a instancia de parte o *de oficio*, podrá reducir los plazos previstos en esta Ley, cuando existan razones de urgencia, las partes expresamente convengan en ello o de las actas del expediente se evidencie que el asunto es de mero derecho"; por su parte el artículo 116 establecía que "El órgano jurisdiccional, en cualquier estado y grado del proceso, podrá ordenar *de oficio*, la evacuación de los medios probatorios que considere pertinentes para la resolución de la controversia".

Además surge como necesario e impostergable un nuevo modelo de gerencia judicial, resulta de primer orden la capacitación de los jueces, secretarios, alguaciles y demás auxiliares de justicia, así como del resto de los operadores jurídicos, valga decir, abogados particulares y del Estado, procuradores, fiscales del Ministerio Público, representantes de la Defensoría del Pueblo, con la finalidad de que se puedan desempeñar adecuadamente en el proceso por audiencias. Son estos aspectos los que ocuparán las reflexiones de este subepígrafe.

1. *La modificación de la organización y de la infraestructura de los tribunales*

Hay que advertir que actualmente los órganos jurisdiccionales no se encuentran ni organizativa, ni técnicamente preparados para la realización de los procesos por audiencias y es aquí donde se presenta uno de los aspectos más críticos en la introducción del principio de la oralidad y del establecimiento del sistema mixto.

En efecto, para llevar a feliz término la implementación del proceso por audiencias, se requiere una adecuación de la sede de los órganos jurisdiccionales, a los fines de poder llevar a cabo las audiencias. Ello implica la disposición de un lugar lo suficientemente amplio y cómodo, donde se ubicarán los jueces, el secretario del órgano jurisdiccional, los auxiliares de justicia, así como las partes y sus apoderados judiciales.

Tal espacio debe permitir la ubicación de los equipos de grabación o filmación que van a servir de apoyo en la realización de las audiencias y dado que el proceso por audiencias se caracteriza por la publicidad, también debe preverse el espacio físico donde se ubicarán tanto las personas ajenas al proceso que asisten al recinto de tribunal, como los representantes de los medios de comunicación social.

Lo expuesto permite concluir que el proceso por audiencias exige un nuevo modelo de organización de los órganos jurisdiccionales, para la realización de las audiencias y exige que además pueda implementarse la telemática[60], para llevar a cabo una función jurisdiccional que garantice una auténtica y efectiva tutela jurisdiccional.

---

60 V. R., Hernández-Mendible, El Derecho Administrativo en la Sociedad de la Información (Reflexiones sobre el Impacto de las Telecomunicaciones y la Informática), *Perspectivas del Derecho Administrativo en el Siglo XXI,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 211-214.

2. *La adecuada elaboración de las actas en el proceso por audiencias*

En reiteradas oportunidades en este estudio se ha manifestado la trascendencia que tiene la escritura en el proceso por audiencias, que permite por una parte, efectuar la preparación del debate procesal y por la otra, sirve para dejar constancia de todo lo que acontece en la tramitación del proceso.

El primer supuesto, requiere de la intervención directa de las partes, que deben cumplir con unos requisitos formales legalmente establecidos para presentar su demanda o efectuar su contestación o rechazo a las pretensiones de los demandantes; en el segundo supuesto, el registro de lo sucedido durante la sustanciación del proceso, se debe producir bajo la instrucción del juez, quien debe ordenar y dirigir la elaboración de las actas.

En las actas que se elaboran con motivo de cada audiencia se debe dejar constancia de lo debatido, debiendo efectuarse especial mención de aquellos asuntos que las partes expresamente soliciten o de todo aquello que así disponga el tribunal y de las decisiones que éste haya adoptado.

Adicionalmente, gracias a los avances tecnológicos en los tiempos actuales los registros de las audiencias deben efectuarse a través de los medios audiovisuales, es por ello que se ha exigido que no existan procesos por audiencias sin grabaciones, para lo que se requiere dotar a las órganos jurisdiccionales de los medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos para que quede expresa constancia de todas las actuaciones que se realicen durante el debate procesal[61].

Sin embargo, en la actualidad no existen ni los medios de registro de la voz o de las imágenes, a través de los sistemas de video grabación que permitan dejar un registro fiel y exacto del desarrollo de las audiencias y menos aún, la posibilidad de que las partes soliciten cuantas copias consideren necesarias.

Las actuaciones procesales efectuadas en las audiencias quedan reflejadas únicamente en el acta elaborada por la secretaría del órgano juris-

---

61 Señala Ignacio Borrajo Iniesta que "los esfuerzos que, con mejor o peor fortuna, realizan los Secretarios judiciales son propios de las Chancillerías de otros tiempos: textos manuscritos son los que dan constancia de los trámites orales de los procesos, con una letra en la que es patente la pugna entre la legibilidad, por un lado, y la fidelidad a los términos de la conversación que se intenta transcribir, por otro". Procedimiento Abreviado, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998, Revista Española de Derecho Administrativo,* N° 100, Madrid, 1998, p. 576.

diccional, en la cual ésta se limita a indicar el objeto del proceso, las partes que intervienen en él y sus apoderados judiciales, pero sin que se recojan los alegatos fundamentales, las objeciones y las observaciones que éstos presentan.

En algunos casos, queda constancia de las circunstancias que el funcionario judicial considera relevantes que se dejen establecidas en dicha acta, así como una sucinta mención de algún interrogatorio, observación o aclaración, que haya efectuado u ordenado el juez, es decir, que el acta dista mucho de ser un documento fidedigno de los planteamientos formulados en el debate, en donde muchas veces se realizan alegatos, observaciones u objeciones durante el desarrollo de la audiencia que no son recogidas en forma alguna, lo que implica una omisión que puede incidir en el contenido de dicha acta y que incluso puede reportar alguna afectación a las partes o al juez, quienes se verán impedidos de conocer de algún asunto que debió quedar allí reflejado.

Evidentemente que no se trata de sentenciar conforme a las actas, porque si así fuese perdería parte de su sentido la inmediación y la oralidad en el proceso por audiencias, pero ello no obsta para que tanto las partes como el juez se puedan auxiliar de datos, nomenclaturas, fórmulas, cantidades o números que fueron mencionados en el debate y que se recogieron en las actas, bien para formular las conclusiones o para emitir la sentencia según corresponda.

En fin, lo que se trata es dotar a los órganos jurisdiccionales de las herramientas, que les permitan garantizar que los medios de registro de las audiencias que se utilicen, sean escritos (actas) o audiovisuales (DVD, CD, cámaras fotográficas, teléfonos móviles), sirvan para guardar la información más fidedigna del desarrollo de las audiencias.

3. *La formación de los nuevos Jueces*

En la actualidad los jueces solo se encuentran capacitados para conducir un proceso preponderantemente escrito, donde no existe una auténtica oralidad, la brevedad no está presente, se trata de un proceso excesivamente formal y con fases preclusivas, rígidas y largas en su tramitación, lo que atenta también contra los principios de inmediación, concentración y continuidad.

Tales hechos permiten que el juez no se involucre directamente con el debate procesal y que incluso delegue la resolución de las controversias, en esos jueces sin rostros que son los asistentes, quienes analizan los planteamientos formulados en el papel y elaboran una sentencia formalmente

fundada en Derecho, pero que materialmente puede estar alejada del auténtico conflicto que debe ser resuelto.

Históricamente uno de los principales enemigos de la aplicación del principio de la oralidad es el propio juez, quien se siente incómodo y poco motivado a dedicar tanto tiempo al desarrollo de las audiencias, lo que lleva a que en ocasiones se hayan realizado audiencias ante un juez que es el naturalmente llamado a elaborar la sentencia y luego haya sido otro distinto el que profirió el fallo[62] o que se haya dispuesto por vía jurisprudencial y en contravención de la ley, -que establecía los informes orales en todo proceso administrativo-, que éstos únicamente se realizarán oralmente, cuando las partes previamente lo solicitasen[63].

Por ello se cree pertinente reiterar que no hay reforma legal, ni existe un sistema judicial que funcione, aunque éste adopte el proceso por audiencias, sin "la presencia de un juez preparado, independiente, autónomo, imparcial, que razona y motiva su actuación. Que no esconde sus ideas del caso en una jerga técnica, que habla a cara descubierta, con la publicidad más abierta, y despierta la fe y confianza de quienes presencian su actuación". Sin ninguna duda que se requiere "un juez culto, dialogante, interesado y comprometido con la justicia del caso concreto"[64].

Sin jueces que cumplan estas condiciones, no hay sistema procesal, ni siquiera en la utópica oralidad plena y absoluta que defienden algunos, que pueda devolver la fe en la justicia a los ciudadanos.

---

62 El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, en sentencia 952, de 17 de mayo de 2002, se pronunció respecto a la obligación que tiene el juez ante quien se realiza la audiencia de dictar sentencia, señalando que una vez finalizado el debate oral o dentro del plazo máximo de 48 horas siguientes debe emitir su decisión y al no hacerlo quebranta el principio de inmediación, dado que la finalidad de la audiencia es que el órgano jurisdiccional tenga contacto directo con las partes, de tal manera que los hechos le sean expuestos, pueda percibirlos y apreciarlos de manera fácil, sin mediación de alguna naturaleza. Por ello, se considera necesario que el juzgador y las partes estén en contacto directo y en caso que quien ha sentenciado no haya presenciado y dirigido la audiencia en su condición de juez, el órgano jurisdiccional que conozca en el grado superior de la causa debe declarar la nulidad del fallo y se reponer el proceso al estado de celebración de una nueva audiencia, para que el juez que la presencie proceda a dictar sentencia.

63 Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 5 de octubre de 2004.

64 R., Molina Galicia, Los riesgos de la oralidad en el sistema procesal civil venezolano. *Pruebas y oralidad en el proceso*, Librería J. Rincón, Barquisimeto, 2007, p. 165.

Es pertinente recodar que la preeminencia de la oralidad agrega un grado de dificultad al que habitualmente tiene la función jurisdiccional, para aquel que se toma este trabajo en serio, porque no resulta humanamente posible que el sentenciador, almacene todos los detalles de un caso en su memoria para decidir y menos aún cuando debe realizar varias audiencias, de distintos asuntos y de manera sucesiva.

Debe tenerse presente que la carencia del número de jueces necesarios para atender las audiencias, implica la espera de mucho tiempo, tanto para la fijación como para la realización de las mismas, a lo que se suma la habitual impuntualidad de los jueces, que aunque nunca esperan por las partes, éstas se ven sometidas a la incertidumbre de tener que esperar por ellos, el tiempo que sea necesario con el correspondiente desgaste físico y mental.

A lo anterior se suma el hecho que producto de las inconstitucionales prerrogativas procesales otorgadas legalmente o reconocidas jurisprudencialmente a los entes públicos, la experiencia ha llevado a advertir la inutilidad de la audiencia preliminar a los fines de lograr la conciliación, en virtud de que los representantes judiciales del Estado, no tienen atribuida facultad procesal alguna para ello.

Lamentablemente con más frecuencia de la esperada, las partes asisten a plantear conflictos ante jueces que no se encuentran culturalmente preparados o capacitados desde el punto de vista técnico-jurídico, para atender los asuntos que legalmente tienen atribuidos dentro del ámbito de su competencia, por lo que éstos simplifican el debate con temas meramente formales y superficiales, que les permiten quedar bien desde el punto de vista estadístico, pero sin cumplir la función jurisdiccional de administrar justicia.

Por ello que se debe formar un nuevo juez, que en términos generales sea un auténtico director del proceso y que por tanto actúe como conductor, ordenador e impulsor del desarrollo del mismo, para lo cual debe interactuar con las partes y sus abogados, con mesura, ponderación, siempre conservando la imparcialidad, con la finalidad de determinar el objeto del proceso, precisar los hechos controvertidos, la prueba legal y pertinente, esto significa que debe garantizar la igualdad de las partes en el debate y desempeñarse con el compromiso de la búsqueda de la verdad

material, para expedir una sentencia realmente justa, lo que supone darle la razón a quien la tiene[65].

Es así que al juez compete admitir la demanda y ordenar el emplazamiento de los interesados, en condición de auténticas partes o de terceros; fijar la oportunidad en la que se realizarán las audiencias, así como establecer los hechos, precisando cuáles se consideran admitidos y cuáles son los controvertidos; debe proceder a la determinación de la pertinencia o legalidad de los medios de pruebas que deberán producir las partes y ordenar la producción de pruebas de oficio, así como de dictar autos para mejor proveer; igualmente le corresponde establecer prudencialmente el tiempo en el cual las partes o sus apoderados realizarán sus exposiciones durante el debate, así como la posibilidad de éstos de ejercer la réplica y contrarréplica e incluso él debe reservarse un tiempo para hacer preguntas a las partes, sobre aquellos hechos que se consideren necesarios aclarar, a los fines de formar una mejor convicción de lo que debe decidir.

En concreto, en lo concerniente a las audiencias, el Presidente del tribunal o el juez en los tribunales unipersonales debe declarar el inicio de la audiencia y tiene la posibilidad de suspender la audiencia a petición de parte o de oficio, cuando sea necesario.

Además, tiene el poder de dirección, ordenación e interrogación para garantizar una tramitación breve y eficaz de las audiencias, en las cuales predomine la igualdad de las partes y la lealtad procesal, es decir, que debe orientar su actuación a evitar el fraude y el abuso del proceso.

También debe ordenar la grabación o la trascripción íntegra de los medios probatorios producidos durante la audiencia y del debate oral, ordenando conservar tal registro hasta que se dicte sentencia definitivamente firme.

Conforme a la ley, debe señalar aquellas formalidades que debe contener el acta que elaborará el secretario y que deberá ser firmada además de los jueces, por el propio secretario, las partes y sus apoderados, así como por los comparecientes en calidad de testigos, expertos, intérpretes, etc.

En las audiencias las decisiones del juez deben ser verbales y deben hacerse constar en el acta que se elabore al final de cada audiencia.

---

65 E., Jinesta Lobo, La oralidad en el nuevo proceso contencioso-administrativo, *Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina,* Konrad Adenauer Stiftung, México, 2009, pp. 331-332.

El resultado del proceso se materializa a través de la sentencia que debe estar entre lo previsible por los participantes procesales y basarse en los puntos fácticos y jurídicos señalados en el juicio oral[66].

El Presidente del Tribunal o el juez en los tribunales unipersonales deben coadyuvar en el cumplimiento de los principios del proceso por audiencias, lo que garantiza que el tribunal sentencie con pleno conocimiento de causa, para emitir una sentencia justa y que los intervinientes puedan informarse debidamente[67].

Además de las anteriores conductas que son esperables de un juez formado para la dirección del proceso por audiencias, debe capacitársele en materia de argumentación jurídica, para que sus decisiones se dicten de manera congruente con los hechos controvertidos y demostrados, lo que permitirá una sentencia plenamente fundada en el ordenamiento jurídico.

A lo anterior se suma la imperiosa necesidad de aumentar el número de tribunales y de jueces realmente capaces que puedan atender efectivamente, el volumen de causas que cursan ante el orden jurisdiccional administrativo.

4. *La capacitación de los abogados*

Los abogados deben adecuarse a las exigencias de un proceso por audiencias en lo que respecta a la realización de las actuaciones, la producción de los medios de pruebas, el desenvolvimiento en las audiencias, en fin, debe efectuarse la capacitación de los abogados para exponer de manera coherente, precisa, diáfana, enfática y lacónica los argumentos que justifican sus pretensiones en una causa determinada.

Esta capacitación de los abogados para el proceso por audiencias resulta fundamental, pues éstos no pueden acudir a leer documentos, a realizar exposiciones meramente académicas o que no sean conducentes a la resolución de las pretensiones de las causas que representan.

En la audiencia se deben exponer los alegatos que sean pertinentes para que el discurso no se transforme en un libertinaje[68], sin congruencia, que evidentemente no contribuye a la precisión de lo que se debe decidir.

---

66 González-Varas Ibáñez, S., *La jurisdicción contencioso administrativa en Alemania,* Civitas, Madrid, 1993, p. 430.

67 S., González-Varas Ibáñez, *Ob. cit.,* p. 431.

68 S., González-Varas Ibáñez, *Ob. cit.,* p. 428.

Siempre hay que tener presente que el debate constituye el núcleo esencial del proceso por audiencias, en el cual los abogados exponen y discuten verbalmente de manera conjunta, tanto los hechos procesalmente relevantes, como los medios probatorios a través de los cuales pretenden demostrar los hechos controvertidos[69].

Por ello, la exposición del abogado debe ir orientada por la concisión y la coherencia para evitar atormentar al juzgador con expresiones grandilocuentes, imprecisas, desenfrenadas e inútiles que no sólo agotan al juez, sino que incluso terminan por ser ineficaces al no lograr la mínima atención e interés de aquel a quien va dirigido el mensaje, el sentenciador.

5. *La reforma legal del proceso*

Con independencia del debate científico, sobre la preeminencia de la oralidad o la escritura en el proceso, -aunque sin mayor trascendencia constitucional en Venezuela por las razones expuestas en la introducción de este trabajo-, debe advertirse que el proceso por audiencias por si solo no constituye la salvación del sistema judicial, francamente cuestionado por las falencias que presenta al reconocerle inconstitucionales privilegios y prerrogativas procesales a los entes públicos, por la denegación de justicia que se produce al negar irracionalmente la concesión de las medidas cautelares o por la construcción artificial de obstáculos que impiden la ejecución de las sentencias y frustran la tutela judicial efectiva.

Es por todo ello que hay que reformar el sistema de justicia para cumplir con la Constitución y ofrecerles a las personas, un proceso por audiencias que garantice una efectiva tutela judicial, expedita y sin dilaciones indebidas.

Ahora bien, la escritura tiene un doble rol en el proceso por audiencias, pues por una parte, contribuye a la preparación del debate procesal y por la otra, sirve de registro de todo lo que acontece en la sustanciación del mismo; mientras que la oralidad "brinda las ventajas de la elocuencia muda del cuerpo (gestos, ademanes, muecas y actitudes corporales) y de la palabra viva, persuasiva y simple, que le permiten al juez determinar los puntos medulares objeto de la discusión"[70].

Ello así, cabe reiterar lo que ha sostenido la doctrina científica al señalar que el grado del desarrollo jurídico alcanzado en el mundo actual,

---

69 S., González-Varas Ibáñez, *Ob. cit.,* p. 429.

70. E., Jinesta Lobo, La oralidad en el nuevo proceso contencioso-administrativo, *Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina,* Konrad Adenauer Stiftung, México, 2009, p. 333.

imposibilita la existencia de un proceso puramente escrito o exclusivamente oral[71]. En razón de ello, se considera que lo ideal es un proceso mixto[72], donde concurren de manera armónica las formas de expresión escritas con las formales orales, lo que conduce a que en una fase inicial o preparatoria del proceso haya un predominio de la comunicación escrita, como una exigencia de mínima seguridad jurídica y de certeza de lo pretendido; y en la fase de debate y resolutoria se produzca un predominio de la expresión verbal[73].

A. *Los modelos de procesos por audiencias*

Teóricamente se considera que existen dos modelos de procesos por audiencias: El primero, proceso por audiencias sin preparación previa, que es considerado como "más simple", en el cual se convoca directamente a las partes a una vista ante el juez, sin que se produzca una preparación previa de la audiencia; y, el segundo, proceso por audiencias con preparación previa que es mucho más complejo, en el cual la vista del juicio se prepara antes de señalar la oportunidad de la realización de la audiencia[74].

En el proceso por audiencias con preparación previa, todas las partes que van a intervenir en él tienen que expresar sus pretensiones, mediante la presentación escrita de la demanda y la contestación a la misma, correspondiéndole proponer aquellos medios probatorios que conforme al principio de libertad de pruebas, son admitidos por el ordenamiento jurídico.

B. *El proceso por audiencias en primera instancia*

Con carácter general, la doctrina científica señala que en el proceso por audiencias se deben distinguir dos fases fundamentales: una es la audiencia preliminar o preparatoria y otra es la audiencia complementaria, final o definitiva.

---

71 G., Chiovenda, *Curso de Derecho Procesal Civil*, ed. Iberoamericana, México, 1995, pp. 431-432.

72 E., Vescovi, El proyecto de Código Procesal Civil uniforme para América Latina. *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal* Nº 4, Bogotá, 1986, p. 14.

73 M., Cappelletti, *La oralidad y las pruebas en el proceso civil*, Buenos Aires, EJEA, 1972, pp. 9-11.

74 I., Borrajo Iniesta, Procedimiento Abreviado, "Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998", *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 100, Madrid, 1998, p. 564.

a. *La audiencia preliminar o preparatoria*

La audiencia preliminar tiene un contenido complejo, en el cual se deben debatir todas las incidencias previas que permitan librar al proceso de cuestiones procesales que carecen de relevancia para el debate de fondo y que una vez resueltas de manera oportuna permitan determinar sobre la continuación o no del proceso (cuestiones de admisibilidad, nulidades procesales); determinación del asunto sobre el cual debe recaer la sentencia; así como aquellos hechos que son admitidos y los controvertidos, sobre los cuales deben versar los medios probatorios que deben producirse; establecer la cualidad de los terceros que pretenden ser admitidos en el proceso como coadyuvantes u opositores del demandante o demandado.

Con la audiencia preliminar se inicia la intercomunicación directa de las partes entre si y de ellas con el juez, las actuaciones procesales se realizan de manera concomitante y a través del diálogo se contribuye a precisar y esclarecer el tema objeto del debate procesal.

La audiencia preliminar tiene finalidades diversas, que no constituyen compartimientos estancos, no son excluyentes, sino interdependientes y que se mencionan seguidamente[75]:

a) La finalidad saneadora, que impone al órgano jurisdiccional conocer y resolver, tanto de oficio como a instancia de parte, los asuntos relacionados con los presupuestos procesales para la admisibilidad de la pretensión, con los actos jurídicos que puedan afectar la validez de proceso y las defensas previas que le hayan sido alegadas.

El objeto de la finalidad saneadora no consiste en desechar las pretensiones por aspectos meramente procesales, sino en depurar el proceso de manera anticipada a los fines de la sustanciación y únicamente rechazar el litigio, en aquellos casos donde existen impedimentos insanables, para evitar así tramitaciones innecesarias e inútiles a los jueces llamados a la producción de la sentencia de mérito.

b) La finalidad esclarecedora y de abreviación conduce a determinar el auténtico o real objeto del proceso, lo que efectivamente es materia de discusión o debate entre los contendientes, dejando por fuera aquellos

---

75 *Cfr.* Sobre este aspecto vale la pena revisar la reforma efectuada en México entre 1986-1987, al Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, cuando se introdujo la audiencia preliminar. *Cfr.* C., Gómez Lara, "La oralidad en el proceso civil mexicano", *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*. Vol. II, Bogotá, 1990, pp. 185-187.

asuntos donde las partes se han allanado o que no resultan relevantes, es decir, la audiencia cumple la función de precisar los límites de la controversia.

c) La finalidad conciliatoria entre las partes, a través de la que se puede pretender poner fin a la controversia, mediante el acuerdo de las partes que deberá ser homologado por el órgano jurisdiccional; y en caso que no se logre una solución de la controversia a través de la conciliación se procede a la preparación, como se expondrá inmediatamente.

d) La finalidad preparatoria, constituye un objetivo fundamental para la realización de la vista de la causa en la audiencia definitiva, es decir, sirve para preparar la audiencia final, en la cual se expondrán las alegaciones y sus respectivas pretensiones, las actuaciones procesales probatorias subsecuentes, las conclusiones que deberán formular las partes, así como la expedición de la decisión correspondiente.

En conclusión, a través de la audiencia preliminar, una vez depurado el proceso y ante la imposibilidad de resolver satisfactoriamente el conflicto de manera negociada, en virtud de la intervención del juez; se debe proceder en primer lugar, a que el órgano jurisdiccional brinde asesoría a las partes, con la finalidad de aclarar los asuntos que no hayan sido precisados adecuadamente en la formulación de sus escritos; en segundo lugar, a la fijación del objeto de la controversia; y en tercer término, en lo atinente a los medios de pruebas, a la determinación de los que se podrán promover y producir en tanto sean necesarios y útiles, y en cuanto no sea ilegales e impertinentes[76].

b. *La audiencia definitiva, complementaria o final*

La audiencia definitiva, que también es denominada complementaria o final, consiste en el momento estelar del proceso, en el cual las partes debaten ante el juez sobre los hechos controvertidos.

Al igual que en cualquier proceso los hechos controvertidos deben ser objeto de prueba, mediante todos los medios probatorios, lo que lleva a sostener que la audiencia desempeña un papel fundamental para la resolución de la controversia, al permitir tanto el contacto directo de los

76 E., Vescovi, "El proyecto de Código Procesal Civil uniforme para América Latina", *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal* Nº 4, Bogotá, 1986, pp. 31-32.

jueces con las partes, como con los medios probatorios que le permitirán a éstos formarse la convicción acerca del asunto que deben decidir[77].

La prueba preconstituida, en especial, la instrumental, debe ser apreciada conforme al sistema de valoración legal establecido, en tanto que la prueba producida con la participación y bajo la dirección directa del órgano jurisdiccional, debe apreciarse según el criterio de la libre valoración de la prueba.

En esta audiencia se lleva a cabo la producción de los medios de pruebas que requieren evacuación, los cuales serán objeto de control por las partes y una vez terminada dicha producción, las partes deberán efectuar la exposición verbal de sus conclusiones, -en esa misma audiencia o en la inmediata siguiente-, en el tiempo que les asigne el tribunal para tal finalidad, conforme a los poderes de dirección que le otorga la ley.

Una vez que finaliza el debate oral, el juez debe retirarse para deliberar y emitir una motivación sucinta y el dispositivo de la sentencia en la misma audiencia, que se comunicará mediante lectura pública a las partes y a las demás personas que estén presentes en el recinto del tribunal.

Luego se procederá a redactar el texto íntegro del fallo dentro del plazo señalado en la ley y se comunicará a las partes, junto con los votos salvados y concurrentes o particulares, para que quienes no estén de acuerdo con la decisión ejerzan los recursos que consideren pertinentes, siempre que estén previstos en el ordenamiento jurídico.

En conclusión, en la audiencia definitiva, complementaria o final, se debe producir la sentencia que pone fin a la primera instancia del proceso por audiencias.

C. *El proceso por audiencias en segunda instancia*

Si bien es cierto que no es posible pretender que se documenten íntegramente todas las actuaciones producidas en la primera instancia del proceso por audiencias, debe dejarse constancia de las actuaciones esenciales realizadas por las partes y de las decisiones que adopte el tribunal, debiendo tenerse presente que, en atención del principio procesal de la doble instancia, habrá que dejar algún registro de lo debatido y probado, para que el tribunal de segunda instancia pueda determinar si la sentencia

77 R. J., Duque Corredor, "Evolución y Situación Actual del Derecho Procesal Administrativo Venezolano". *El Contencioso Administrativo Hoy,* Funeda, Caracas, 2004, pp. 8-9.

recurrida fue dictada conforme a los términos en que se planteó la controversia[78].

El proceso por audiencias en segunda instancia no tiene como finalidad repetir o reeditar lo ocurrido en la primera instancia, sino poner en conocimiento del juez superior las irregularidades que se produjeron en la tramitación del proceso en la primera instancia o los errores u omisiones que contiene la sentencia recurrida, mediante la denuncia de las infracciones de los aspectos de forma y de fondo.

De allí que se considere que una vez efectuada la apelación, a través de un acto procesal eminentemente escrito y después que el tribunal superior recibe el expediente, debe convocar a las partes a una audiencia para escuchar sus alegatos, recibir los medios probatorios que sean admisibles en esa instancia y luego de la respectiva reflexión y deliberación expedir la sentencia inmediatamente.

En este sentido se ha expuesto que "parece necesaria la oralidad en los recursos, una vez elaborados los escritos de interposición e impugnación. Toda la prueba ha sido ya practicada, normalmente, en la primera instancia, por lo que solamente es necesario garantizar la existencia de una fase que permita tener a todo el tribunal reunido, desactivando de este modo, en la medida de lo posible, la siempre perniciosa «dictadura del ponente». Es el momento del debate entre las partes, que ya conocen el tema, que ya expusieron sus argumentos en primera instancia, y que ahora intentan expresar al tribunal cuáles fueron los errores y aciertos de la anterior instancia. En esa vista se garantiza, además, la oportunidad de los jueces de consultar a las partes sobre las dudas que les provoque el caso. Si no existe vista, esa actividad no podrán llevarla a cabo jamás, con lo que puede resentirse la justicia de su decisión, al no haber tenido esa oportunidad de contraste"[79].

---

78 El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, en sentencia 7, de 1° de febrero de 2000, señaló lo siguiente "Cuando se trate de causas que cursen ante tribunales cuyas decisiones serán conocidas por otros jueces o por esta Sala, por la vía de la apelación o consulta, en cuanto a las pruebas que se evacuen en las audiencias orales, se grabarán o registrarán las actuaciones, las cuales se verterán en actas que permitan al juez de Alzada conocer el devenir probatorio. Además, en la audiencia ante el Tribunal que conozca en primera instancia en que se evacuen estas pruebas de lo actuado, se levantará un acta que firmarán los intervinientes. El artículo 189 del Código de Procedimiento Civil regirá la confección de las actas, a menos que las partes soliciten que los soportes de las actas se envíen al Tribunal Superior".

79 J., Nieva Fenoll, "Los problemas de la oralidad", *Pruebas y oralidad en el proceso*, Librería J. Rincón, Barquisimeto, 2007, p. 310.

En conclusión, debe existir la posibilidad que en la segunda instancia del proceso se pueda convocar una audiencia, que al no requerir de preparación previa, las partes contendientes y eventualmente aquel tercero que haya apelado o se haya adherido a la apelación de la sentencia por ser ejecutoria frente a él, puedan efectuar la exposición de sus alegatos tanto en contra como a favor de la sentencia apelada.

En esa audiencia, que se convoca sin preparación previa, se debe permitir que quienes intervienen disfruten de un tiempo prudencial para efectuar su exposición, así como de que ejerzan la réplica y la contrarréplica y también debe existir la posibilidad que en ejercicio de sus potestades inquisitivas, el juez además de interrogarlos, ordene de oficio y de manera debidamente motivada, la realización de alguna prueba que en su criterio le pueda servir para aclarar algún hecho que no tenga suficientemente precisado, en cuyo caso la prueba se realizará en su presencia, previa notificación de las partes quienes tienen derecho a ejercer el control sobre la misma.

Una vez efectuadas las conclusiones orales de las partes sobre el debate en la alzada, el tribunal debe retirarse para reflexionar y deliberar, a los fines de expedir inmediatamente la sentencia que considere ajustada a Derecho, dando cierre así a la audiencia en segunda instancia.

D. *El proceso por audiencias en la fase de ejecución*

La ejecución de la sentencia en el proceso administrativo se encuentra establecida en la Constitución y tiene como fundamento los siguientes postulados:

1. El derecho público subjetivo a la tutela judicial efectiva que no se alcanzará, si no se cumple realmente lo decidido por el órgano jurisdiccional[80].

2. El reconocimiento a los órganos jurisdiccionales no solamente de la potestad de juzgar, sino de hacer ejecutar lo sentenciado[81].

3. La obligación de todas las personas de cumplir los actos que en ejercicio de sus competencias, dicten los órganos que ejercen el Poder Público[82].

---

80 Artículo 26 de la Constitución.

81 Artículo 253 de la Constitución.

82 Artículo 131 de la Constitución, así como la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, en sentencia 629, de 22 de noviembre de 1990.

4. La obligación de colaboración de los órganos del Poder Público entre sí[83].

5. La potestad otorgada a los órganos jurisdiccionales de restablecer la situación jurídica subjetiva lesionada[84].

Conforme a ello, toda ejecución de sentencia debería realizarse de manera voluntaria, en sus propios términos y oportunamente, lo que únicamente generaría la notificación al órgano jurisdiccional que emitió la sentencia, comunicándole su efectivo cumplimiento.

Ahora bien, cuando no se produce el cumplimiento voluntario, el ordenamiento jurídico debe articular un proceso breve, oral y público, cuyos trámites sean simples, uniformes, eficaces para alcanzar la ejecución forzosa, con sujeción a las exigencias del artículo 257 de la Constitución.

Tradicionalmente el proceso de ejecución forzosa no se ha ajustado a tales exigencias constitucionales, pues se encuentra regulado en distintos textos legales, que no guardan armonía, sino que evidencian desarticulación entre sí y que son aplicados con cierta discreción por los jueces, cuando se les requiere el mandamiento de ejecución forzosa contra los entes públicos.

Esos textos no contemplan un proceso breve, oral y público a los fines de alcanzar la ejecución de las sentencias y sus trámites no son simples, uniformes y eficaces.

En razón de lo mencionado puede sostenerse, que la regulación de la ejecución forzosa de sentencias en el orden jurisdiccional administrativo, también debe regirse por el sistema de proceso por audiencias, cuyas características han sido analizadas anteriormente.

A continuación se efectuará una aproximación a los fines de determinar, la posible correcta implementación del proceso por audiencias en la legislación reguladora del orden jurisdiccional administrativo.

V. EL ESFUERZO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO POR AUDIENCIAS EN LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Tal como se mencionó anteriormente, el orden jurisdiccional administrativo tiene pleno y expreso reconocimiento constitucional en el artículo 259 de la Constitución, el cual establece que:

---

83 Artículo 136 de la Constitución.

84 Artículo 259 de la Constitución.

> La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo 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; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Este orden jurisdiccional debe organizarse de manera tal que garantice la tutela judicial efectiva, de los derechos e intereses, personales, colectivos y difusos (artículo 26 de la Constitución), de conformidad con los principios constitucionales que deben inspirar el proceso establecido en la Constitución y que fueron analizados en los epígrafes precedentes. En función de ello se analizará cómo se encuentran regulados estos principios en la recién promulgada Ley.

1. *La regulación de los principios que gobiernan el proceso administrativo*

En sus disposiciones fundamentales la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa comienza por mencionar que los órganos jurisdiccionales deben orientarse por los principios de justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, breve, oral, pronta, inmediata (artículo 2) y pública (artículos 2 y 3).

Además se le reconocen los poderes de oficio al juez como rector del proceso, para impulsarlo *motu proprio* o a petición de parte hasta su conclusión (artículos 4 y 30) e igualmente se faculta a los jueces para promover la utilización de medios alternativos de solución de conflictos en cualquier grado y estado del proceso, siempre que sea acorde con la especial naturaleza de las materias jurídicas sometidas a su conocimiento (artículo 5).

Aunque la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no menciona expresamente todos los principios de los procesos por audiencias, como la concentración y continuidad, ni tampoco menciona directamente el principio de contradicción, sin embargo, constituyendo estos parte integrante de los denominados Principios generales del Derecho, que están llamados a cumplir las funciones: supletoria o integradora,

informadora o de orientación y fundamentadora[85], que no son otra cosa que una manifestación de la primordial y verdadera función que les corresponde, la de fuente del Derecho[86], los principios ausentes de referencia en la Ley, en tanto Principios deben ser aplicados por todos los órganos jurisdiccionales[87].

En conclusión, todos los principios que inspiran el proceso por audiencias que han sido estudiados anteriormente, deben ser cumplidos por los tribunales del orden jurisdiccional administrativo.

2. *La regulación del proceso en su distinto estado y grado*

Se aprecia de la estructura general de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que ésta en primera instancia ha establecido tres tipos de procesos en los cuales se han previsto trámites de audiencias.

El primero para tramitar las pretensiones de contenido patrimonial (sección primera, capítulo II); el segundo para tramitar las pretensiones contra la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos, contra las vías de hecho y contra las abstenciones (sección tercera, capítulo II); y el tercero para tramitar las pretensiones de nulidad, de interpretación de leyes y de controversias administrativas (sección cuarta, capítulo II).

En segunda instancia se establece un proceso para tramitar la apelación que es preeminentemente escrito, sin audiencias y que admite como único medio probatorio el documental (capítulo III) y se establece el proceso para tramitar el recurso especial de juridicidad[88]-[89], -un recurso inspi-

---

85 J., Suay Rincón, La doctrina de los principios generales del Derecho y su contribución al desarrollo del Derecho Administrativo, *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en Homenaje al profesor Jesús González Pérez,* Tomo I, Civitas, Madrid, 1993, pp. 382-383.

86 M., Beladiez Rojo, *Los principios jurídicos,* Tecnos, Madrid, 1994, p. 98.

87 Sobre este tema véase con provecho, V. R., Hernández-Mendible, "Los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo", *Actas del VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo,* Netbiblo y Junta de Castilla y León, Valladolid-Salamanca, 2008, pp. 1601-1636.

88 Es pertinente recordar que la paternidad de la palabra "juridicidad" se le atribuye al austriaco Adolf Merkel, *Teoría General del Derecho Administrativo,* Granada, Comares, 2004 y tiene como correspondiente la expresión "legalidad" empleada por el francés Maurice Hauriou, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public,* 12a. ed, Sirey, Paris, 1933, pp. 577-578.

Es así como se ha señalado que "… el término legalidad ha recibido una acepción más amplia y ha pasado a ser sinónimo de regularidad jurídica, de

rado en la casación administrativa que existe en el Derecho comparado[90]-, cuya tramitación es preeminentemente escrita, sin audiencias, destinado a revisar únicamente las sentencias de segunda instancia (capítulo IV).

Igualmente se regula la tramitación del proceso de medidas cautelares en el orden jurisdiccional administrativo, de manera preeminentemen-

---

juridicidad; el 'bloque de legalidad' (Hauriou) abarca hoy día el conjunto de reglas de derecho que limitan la acción administrativa". P., Weil, *Derecho Administrativo,* Civitas, Madrid, 1986, p. 138.

En el ámbito del Derecho Administrativo venezolano, tanto legalidad como juridicidad se emplean como sinónimos y significan conformidad a Derecho, es decir, a la Constitución, la ley y los Principios generales del Derecho. En consecuencia, el *recurso especial de juridicidad* es una suerte de casación administrativa, bautizada con otro nombre, que tiene como finalidad que el Máximo Tribunal de la República verifique la conformidad a Derecho de las sentencias dictadas por los tribunales de segunda instancia en el orden jurisdiccional administrativo.

89 Es pertinente recordar que conforme al artículo 266.8 de la Constitución, compete a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, conocer del recurso de casación dentro del orden jurisdiccional administrativo, lo que fue desarrollado en la propuesta contenida en el proyecto de Ley de la jurisdicción contencioso administrativa, conocido como Hernández-Mendible, que planteaba por primera vez en Venezuela, en un texto legal el recurso de casación administrativa.

90 En América, la casación administrativa fue recientemente establecida en el Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica de 2006, que entró en vigencia el 1º de enero de 2008, que tiene entre sus grandes reformas el haber introducido los procesos por audiencias, pero a diferencia de Venezuela, en ese texto, las audiencias se encuentran desarrolladas en todas las fases de proceso donde tienen justificación técnico-jurídica.

En Europa, la casación administrativa fue incorporada en Francia, por el Consejo de Estado en el *arrêt* D'Ailleres, de 7 de febrero de 1947, posteriormente ratificado en el *arrêt* L'Etang, de 12 de julio de 1969; en tanto que en España se introdujo a partir de 1992, manteniéndose en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998 actualmente vigente.

En Venezuela, el debate sobre la casación administrativa, lo introduce la Procuraduría General de la República en el dictamen emitido en el caso *Marizta Josefina Alvarado Mendoza*, de 31 de enero de 1986, publicado en la *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República* Nº 2, Caracas, 1987, pp. 171-208 y luego le brindó apoyo el voto salvado del Magistrado Luis Henrique Farías Mata, en la sentencia de 1º de julio de 1986. Por su parte, en la doctrina científica Henrique Iribarren Monteverde, ha analizado el tema en el trabajo, El recurso de casación contra alguna de las sentencias que dicte la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República* Nº 3, Caracas, 1989, pp. 81-112.

te escrita y sin audiencias (capítulo V)[91] y finalmente se establece el proceso de ejecución de sentencias, cuya tramitación también es preeminentemente escrita y sin audiencias (capítulo VI).

Esta simple constatación pone en evidencia que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa presenta la particularidad de que no se ajusta exactamente a las exigencias constitucionales de establecer un proceso breve, oral y público, cuyos trámites sean simples, uniformes y eficaces en todo estado y grado del proceso.

Ello así, careciendo de trámites de audiencia tanto la segunda instancia, el recurso especial de juridicidad, como el proceso de medidas cautelares y el proceso de ejecución de sentencias, se podría producir un pronunciamiento de inconstitucionalidad parcial de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en atención al criterio precedentemente establecido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia[92].

No obstante, el siguiente análisis se centrará en los procesos de primera instancia que contemplan la tramitación de las pretensiones e incluyen fases de audiencia.

3. *El proceso de demandas de contenido patrimonial*

A continuación se hará referencia a la configuración del proceso de demandas de contenido patrimonial establecido en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, teniendo presente todos los principios precedentemente analizados.

A. *La supletoriedad de las disposiciones en todos los procesos*

Las regulaciones concernientes a la tramitación de las pretensiones de contenido patrimonial tendrán carácter supletorio, tanto para el proceso breve dirigido a tramitar las pretensiones contra la omisión, demora o

---

91 V. R., Hernández-Mendible, "Cuarenta años de historia de las medidas cautelares en el proceso administrativo venezolano", *Revista de Derecho Público* Nº 30, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2007, pp. 153-184; y recientemente, "El desarrollo de las medidas cautelares en el proceso administrativo en Venezuela", *Derecho Administrativo Iberoamericano (Discrecionalidad, Justicia Administrativa y Entes Reguladores),* Vol. II, Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo-Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá, Panamá, 2009, pp. 531-567.

92 Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, en sentencia 1645, de 18 de agosto de 2004.

deficiente prestación de los servicios públicos, contra las vías de hecho y contra las abstenciones, como para el proceso destinado a sustanciar las pretensiones de nulidad, de interpretación y de controversias administrativas, en virtud de la remisión expresa contenida en el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

B. *La presentación de la demanda*

La presentación de la demanda debe efectuarse por escrito, ante los órganos jurisdiccionales administrativos competentes por la cuantía, según la atribución establecida en la Ley y en caso que se presente ante un tribunal incompetente, éste deberá remitirla inmediatamente a aquel que se considere es competente[93].

El escrito del libelo debe cumplir con los requisitos formales y las condiciones procesales indicadas en la Ley.

C. *La oportunidad de realización de la audiencia preliminar*

En el proceso de demandas de contenido patrimonial se establece la realización de una audiencia preliminar, que debe efectuarse el décimo día de despacho siguiente, lo que no precisa esa norma es si el "día siguiente" se refiere a la presentación de la demanda, a la admisión de la demanda, a la citación de todas las partes para la contestación o a la contestación de la demanda, hipótesis ésta última que queda descartada, en virtud de que posteriormente se indica que la contestación deberá realizarse por escrito dentro de los diez días de despacho siguientes a la celebración de la audiencia preliminar.

En lo atinente a las otras hipótesis puede señalarse, que la audiencia preliminar no se debe realizar al décimo día siguiente de la presentación de la demanda o de la admisión de la misma demanda, porque las partes demandadas no tienen conocimiento de ella y en consecuencia no podrían acudir a dicha audiencia.

Por tanto, la única hipótesis en la cual procede fijar la audiencia preliminar, es dentro del décimo día de despacho siguiente a la citación de todas las partes que deben intervenir en el proceso, en virtud de que la citación tiene el efecto de darles a conocer a los demandados, la existencia de las distintas pretensiones que se han formulado y además la orden de

93 Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, sentencia 97, de 2 de marzo de 2005 y en Sala Político Administrativa, en sentencia 2586, de 5 de mayo de 2005.

comparecencia que acompaña a la citación, contiene el emplazamiento a las personas a quien va dirigida para que asistan y ejerzan su defensa en el acto procesal al que se les cita.

Incluso esta conclusión se puede inferir de la redacción de la disposición que contempla la posibilidad de que el órgano jurisdiccional, de oficio o a petición de parte, notifique para que asistan a la audiencia preliminar a personas y entidades comunales, o colectivos cuyo ámbito de actuación se encuentre vinculado al objeto de la controversia, con la finalidad de que opinen sobre el asunto debatido, en cuyo caso no se fijará la audiencia, hasta que no conste en el expediente la notificación respectiva.

En consecuencia, la audiencia preliminar debe fijarse para que tenga lugar dentro el décimo día de despacho siguiente, a que conste en el expediente que las partes demandadas han sido efectivamente citadas y que se ha notificado a las personas, entidades colectivas o comunales, en caso que el órgano jurisdiccional lo haya dispuesto en el auto de admisión.

D. *La finalidad de la audiencia preliminar*

Habiéndose incoado la demanda y habiéndose convocado la audiencia preliminar, sin que se haya efectuado la contestación de la demanda, el debate en este acto procesal, se centra en la finalidad de sanear el proceso mediante la resolución de las incidencias o de aquellos aspectos de forma que puedan impedir y afectar una decisión sobre el mérito del proceso.

Además tiene una finalidad esclarecedora, que se proyecta a través de la obligación del demandado de expresar con claridad si contraviene los hechos alegados por la contraparte, a fin de que el órgano jurisdiccional pueda fijar con precisión aquellos controvertidos.

En virtud de la posibilidad otorgada a los órganos jurisdiccionales de promover la utilización de medios alternativos de solución de conflictos en cualquier grado y estado del proceso, el tribunal podrá promover la conciliación para buscar la solución del conflicto; y en caso que no se logre una solución de la controversia a través de la conciliación puede proceder a la preparación de la próxima etapa del proceso.

Todo lo que resuelva el órgano jurisdiccional, bien sea de oficio o a petición de parte interesada, tanto sobre los defectos del procedimiento, como sobre aquellos aspectos o asuntos que permiten que la audiencia preliminar cumpla con su finalidad, deberá hacerse constar en el acta de la audiencia que al efecto se elaborará.

E. *Las consecuencias de la no presencia de las partes en la audiencia preliminar*

La obligación de actuar con lealtad procesal exige que las partes acudan al recinto del tribunal, a la realización de los actos procesales en lo que sea requerida su presencia, pues así contribuyen a la realización de una justicia efectiva, expedita y sin dilaciones indebidas.

Al respecto la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que si el demandante no comparece el día fijado para la realización de la audiencia preliminar, el órgano jurisdiccional debe declarar desistido el proceso, lo que produce como consecuencia la extinción de la instancia, pudiendo el demandante volver a proponer una nueva demanda de manera inmediata.

En cambio, si quien no comparece el día fijado para la realización de la audiencia preliminar es el demandado, no existe consecuencia alguna y el proceso seguirá su curso, por lo que el demandado no tiene ninguna motivación para asistir a la audiencia preliminar.

Esto lleva a preguntarse qué utilidad tiene la audiencia preliminar si la parte demandada no asiste y no le aporta al órgano jurisdiccional, los argumentos de hecho o de derecho, a los fines de sanear el proceso, de precisar el objeto de la controversia y de preparar la audiencia conclusiva.

F. *La oportunidad para la contestación de la demanda*

Una vez que finaliza la audiencia preliminar y que se ha determinado el objeto de la controversia, las partes demandadas deberán dar contestación a la demanda dentro del lapso de diez días de despacho siguientes. Este lapso debe dejarse transcurrir íntegramente, a los fines de los actos procesales subsecuentes.

G. *La forma para la contestación de la demanda*

Aunque la audiencia preliminar se realizó de manera oral, el acto procesal de contestación de la demanda debe realizarse de forma escrita y junto a él deberán presentarse los instrumentos (públicos, privados o administrativos) que sirvan de medios probatorios, quedando el resto de los medios probatorios reservados para la siguiente etapa procesal.

H. *El lapso probatorio*

El lapso probatorio se encuentra integrado por fases preclusivas de promoción, postulación o presentación de los medios probatorios, luego

viene el lapso de oposición a los medios probatorios, seguido del lapso de admisión o no de los medios propuestos y finalmente se pasa a la producción o evacuación de los medios probatorios que hayan propuesto las partes y hayan sido admitidos por el órgano jurisdiccional.

Es así como de tramitarse íntegramente el lapso probatorio tendrá una duración de 21 días de despacho, que puede ampliarse a requerimiento de parte interesada, hasta 31 días de despacho y que puede quedar reducido a 11 días de despacho, si los medios probatorios promovidos no requieren evacuación.

I. *La forma de presentación de los medios probatorios*

La promoción o proposición de los medios probatorios se hará mediante escrito que presentarán las partes, la oposición a los medios probatorios también debe formularse por escrito, la decisión sobre la admisión o no de los medios promovidos debe efectuarse mediante auto escrito y la producción o evacuación de los medios probatorios deberá verificarse conforme a la naturaleza de cada medio.

J. *La oportunidad para realizar la audiencia conclusiva*

La audiencia conclusiva se ha concebido para realizarla una vez que ha finalizado el lapso de evacuación de los medios probatorios, que fueron admitidos por el órgano jurisdiccional.

La Ley no dispone que sea en un día determinado, sino que habilita al órgano jurisdiccional para que dentro de los cinco días de despacho siguientes, se fije la oportunidad para la celebración de la audiencia conclusiva.

K. *La forma de realizar la audiencia conclusiva*

Corresponde al juez como director del proceso, indicar al inicio de la audiencia cómo va a ser el desarrollo de la misma, para lo cual debe establecer prudencialmente y en atención a la complejidad del caso, el tiempo de que dispondrán las partes para efectuar sus alegatos finales y realizar sus conclusiones, en función de lo que quedó demostrado a través de los medios probatorios e igualmente debe indicarles el tiempo de que dispondrán para efectuar la réplica y contrarréplica.

En la audiencia conclusiva únicamente se efectuará la exposición oral –no existe lectura de escritos- de los argumentos finales, sin perjuicio del derecho que asiste a las partes de consignar un escrito que contenga di-

chas conclusiones, lo que incluso ha sido admitido que se puede efectuar al final de la audiencia o dentro de los tres días de despacho siguientes[94].

L. *La oportunidad de dictar sentencia*

Una vez finalizada la audiencia conclusiva, el proceso entra en estado de sentencia, que deberá producirse dentro de los 30 días continuos siguientes, acto procesal éste que podrá diferirse mediante auto debidamente justificado, por un período de 30 días continuos.

No obstante, el legislador reconoce la posibilidad que la sentencia pueda ser publicada fuera del lapso original como de su prórroga, es decir, fuera del lapso de 60 días continuos, en cuyo caso dispone que deberá ser notificada a las partes, sin lo cual no correrá el lapso para recurrir.

Es pertinente destacar que la sentencia no se dicta ni al finalizar la audiencia conclusiva, ni tampoco se dicta en una audiencia inmediatamente siguiente o posterior, sino dentro de un plazo bastante extenso, lo que frustra la aplicación de los principios de brevedad, oralidad, inmediación, concentración y continuidad que deben caracterizar el proceso por audiencias.

4. *El proceso breve*

La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ha establecido un proceso denominado breve, para tramitar las pretensiones que no tengan contenido patrimonial y en caso de tenerlo, únicamente se tramitarán por este proceso las pretensiones relacionadas con los reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos; las vías de hecho y la abstención.

A. *Los requisitos de la demanda*

En este proceso se deberán cumplir los requisitos establecidos en la Ley para todas las demandas y en el caso específico de pretensión de reclamación por la prestación de los servicios públicos y por abstención, se debe acreditar la prueba documental que evidencie haber efectuado las gestiones previas ante el prestador del servicio o la autoridad pública que ha incurrido en la inactividad.

---

94 Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa, en sentencia 474, de 21 de marzo de 2007, ratificada en sentencia 402, de 2 de abril de 2008.

B. *La admisión de la demanda*

El órgano jurisdiccional luego de verificar el cumplimiento de las condiciones de admisibilidad y los medios de prueba documental que deben acompañarse en el caso de reclamos de prestación de servicios públicos y de abstención, procederá a admitir la demanda.

C. *La citación del demandado*

Luego de admitida la demanda, el órgano jurisdiccional ordenará la citación del demandado y junto a la orden de comparecencia, le requerirá informe sobre la actividad o inactividad que afecta al actor.

La citación del demandado en los casos de pretensiones de reclamación por la prestación de servicios públicos, será practicada en la dependencia u oficina correspondiente.

D. *La oportunidad para presentar el informe*

La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa introduce una novedad a los efectos del cómputo del lapso, pues no se refiere a los días de despacho, sino a días "hábiles", lo que siempre genera incertidumbre, por lo impropio de la utilización de esta expresión en el ámbito procesal judicial.

Al leer la Ley de manera integral, parece que el empleo de la expresión días hábiles constituye más un descuido en el empleo de los términos, que una intención manifiesta de cambiar la manera de efectuar el cómputo de los lapsos. En razón de ello puede interpretarse que la expresión días "hábiles", hace alusión a los días de despacho del órgano jurisdiccional que conoce del proceso.

En consecuencia, el lapso que tiene el demandado para presentar el informe requerido no debe ser mayor de los cinco días de despacho siguientes, a que se deje constancia en el expediente de la realización de la citación.

E. *La forma de presentar el informe*

Aun cuando la Ley no señala expresamente la forma de presentar el informe, al no establecer un acto procesal para realizar una audiencia donde se pueda rendir el informe oralmente, sino que indica un plazo máximo de días de despacho, se puede deducir que la manera de presentación es escrita.

F. *La consecuencia procesal de no presentar el informe oportunamente*

La consecuencia jurídica atribuida a la omisión o extemporaneidad en la presentación del informe la dispone el propio legislador, -con la excepción de la Administración Pública-, al señalar que se le tendrá por confeso.

Tiene particular importancia esta regulación en lo atinente a los efectos de la incomparecencia o de la comparecencia tardía a presentar el informe, porque sin necesidad de cumplir ningún otro requisito legal, se establece una presunción legal de declaración de aceptación de los hechos y del derecho reclamado.

Sin embargo, en caso que se trate de la Administración Pública esta presunción legal no opera. Aquí cabe destacar que la mención genérica de la Administración Pública, involucra tanto a la central como a la descentralizada funcionalmente, tanto a nivel nacional, estadal y municipal, lo que no deja de resultar extraño porque si bien es cierto que algunas leyes le otorgan privilegios y prerrogativas procesales a algunos de los órganos que ejercen el Poder Público o de los entes descentralizados funcional o territorialmente, también se debe reconocer que no todos tienen legalmente atribuido el privilegio de que al no asistir directamente a contestar la demanda de manera expresa, se entienden contradichos los hechos y el derecho.

En fin, se trata de una consecuencia procesal contemplada exclusivamente en el proceso dirigido a resolver las pretensiones de condena por los reclamos en materia de prestación de servicios públicos, de vías de hecho y de abstención.

G. *La consecuencia personal de no presentar el informe oportunamente*

La persona responsable de presentar el informe requerido que no lo presente o lo presente extemporáneamente puede ser sancionada con una multa que oscila entre cincuenta unidades tributarias (50 U.T.) y cien unidades tributarias (100 U.T.).

Aquí cabrá precisar qué se entiende por "responsable", si sería el encargado de la prestación del servicio, la persona que tenía la obligación jurídica y se abstuvo, el funcionario que cumpliendo equivocadamente lo dispuesto en un acto administrativo ha incurrido en una vía de hecho o aquel que actuó sin el título legitimante que suponía la presencia del acto administrativo previo regularmente dictado, o incluso si se puede considerar como tal, al representante legal del ente público, al apoderado judicial que tenía el deber de consignar el informe ante el órgano jurisdiccio-

nal o incluso a todos aquellos que deban intervenir en la gestión para que el informe sea presentado.

Esta situación no aclarada por el legislador va a generar problemas en su aplicación, pues podrían terminar siendo sancionadas personas que no tenían responsabilidad en la elaboración y presentación del informe, según lo aprecie el órgano jurisdiccional.

H. *La convocatoria y realización de la audiencia*

Una vez recibido el informe o transcurrido el término para su presentación, el órgano jurisdiccional convocará la audiencia, dentro de los diez días de despacho siguientes.

La audiencia se realizará oyendo tanto a las partes, a los notificados y demás interesados, quienes podrán presentar sus medios de pruebas.

I. *La falta de comparecencia de las partes*

Si el demandante no asiste a la audiencia se entenderá desistida la demanda, a menos que alguna otra persona que comparezca, manifieste su interés en la resolución del asunto. Legalmente no se estableció consecuencia jurídica alguna a la incomparecencia del demandado.

J. *El contenido de la audiencia*

En la oportunidad de la audiencia, el órgano jurisdiccional propiciará la conciliación y en caso de no lo lograrse ésta, admitirá los medios de pruebas y ese mismo día o el siguiente, ordenará la evacuación de aquellas que así lo requieran.

K. *La duración de la audiencia*

El órgano jurisdiccional podrá prolongar la audiencia en "casos especiales", lo que le otorga discrecionalidad de evaluación para ordenar la prórroga.

L. *El contenido y oportunidad de la sentencia*

Una vez finalizada la audiencia, el órgano jurisdiccional deberá expedir la sentencia, que deberá contener además de los requisitos contemplados en el Código de Procedimiento Civil, la indicación de las medidas inmediatas necesarias para restablecer la situación jurídica infringida; cuando se trate de un reclamo por la prestación de servicios públicos, las medidas que garanticen su eficiente continuidad; y de las sanciones a que

haya lugar. La sentencia será publicada dentro de los cinco días de despacho siguientes.

M. *La integración de los medios audiovisuales al expediente judicial*

Las audiencias por ser orales deberán registrarse en medios audiovisuales, además de las actas correspondientes y dichas grabaciones formarán parte del expediente llevado por el órgano jurisdiccional.

5. *El proceso de demandas de nulidad, de interpretación y de controversias administrativas*

Al proceso para la tramitación de las pretensiones de nulidad, de interpretación de leyes o surgidas de los conflictos administrativos de autoridades le puede ser otorgada cualquier denominación, salvo la de proceso por audiencias.

Dicho proceso por la manera como fue conformado constituye la negación de la oralidad y no pasa de ser otra cosa que el tradicional proceso para la impugnación de actos administrativos, que como se reseñó anteriormente es preeminentemente escrito, aunque para pretender atenuar esa característica, se introduce un acto procesal denominado "audiencia de juicio", sin que siquiera los informes del juicio, único acto procesal donde obligatoriamente se exigía la oralidad en la legislación derogada, se hayan mantenido plenamente, pues la realización de la audiencia ha quedado librada a la solicitud de alguna de las partes.

A. *La presentación de las pretensiones*

La presentación de las pretensiones deberá efectuarse, en principio, ante los órganos jurisdiccionales competentes de conformidad con la Ley, pero en caso que se presenten ante un tribunal incompetente, éste deberá proceder a remitir el escrito con sus recaudos a aquel que estime competente.

El actor deberá cumplir en su escrito con todos los requisitos y las condiciones previstas en la Ley y el órgano jurisdiccional las revisará para pronunciarse sobre su admisibilidad.

B. *La oportunidad para la admisión de la demanda*

El órgano jurisdiccional debe pronunciarse sobre la admisión de la pretensión, dentro del lapso de 3 días de despacho siguientes a su recepción.

C. *El contenido del auto de admisión*

En el auto de admisión se ordenarán las notificaciones indicadas en la Ley, según el tipo de conflicto que se deba tramitar y se solicitará el expediente administrativo o los antecedentes del caso.

D. *Los sujetos destinatarios de las notificaciones personales*

En el auto de admisión de la demanda se dispondrán las notificaciones, teniendo presente el tipo de pretensión, de la siguiente manera:

1. En los procesos de nulidad de actos administrativos, se ordenará la notificación del representante del órgano que haya dictado el acto, del Procurador General de la República, del Procurador General del Estado, del Síndico Procurador Municipal, según corresponda y del Fiscal General de la República, así como de cualquier otra persona, órgano o ente que deba ser llamado a la causa por exigencia legal o requerimiento del órgano jurisdiccional.

2. En los procesos de interpretación de normas legales, se ordenará la notificación del órgano del cual emanó el instrumento legislativo, del Procurador General de la República y del Fiscal General de la República, así como de cualquier otra persona, órgano o ente que deba ser llamado a la causa por exigencia legal o requerimiento del órgano jurisdiccional.

3. En los procesos de controversias administrativas, se notificará al órgano o ente contra quien se proponga la demanda, del Procurador General de la República, del Procurador General del Estado, del Síndico Procurador Municipal según corresponda y del Fiscal General de la República, así como de cualquier otra persona, órgano o ente que deba ser llamado a la causa por exigencia legal o requerimiento del órgano jurisdiccional.

E. *La forma de efectuar las notificaciones personales*

Todas las notificaciones mencionadas se llevarán a cabo mediante oficio, que será entregado por el alguacil en la oficina receptora de correspondencia de que se trate o en la dirección postal que se encuentre indicada en el libelo y una vez verificada tal notificación, él dejará constancia, inmediatamente de haberlas cumplido y de los datos de identificación de la persona que recibió el oficio.

F. *La solicitud del expediente administrativo*

En el auto de admisión se ordenará requerir a quien corresponda, que a partir de la recepción de la solicitud contenida en el oficio, remita al órgano jurisdiccional el expediente administrativo o los antecedentes, dentro de los diez días hábiles siguientes.

Estos días deben contarse conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

G. *La responsabilidad personal de quien no remite el expediente*

Las personas que incumplen el requerimiento o retardan la remisión del expediente administrativo o los antecedentes al órgano jurisdiccional podrán ser sancionadas por éste, con una multa entre cincuenta unidades tributarias (50 U.T.) y cien unidades tributarias (100 U.T.).

H. *Los sujetos emplazados mediante el cartel*

Según se mencionó anteriormente, el órgano jurisdiccional debe ordenar la notificación de los interesados, entendiendo por tales, aquellos terceros que tengan el mismo interés jurídico que el demandante, para actuar como colaboradores del actor (coadyuvantes) o como colaboradores de la autoridad pública demandada (opositores al actor).

I. *La forma de realizar el emplazamiento*

Los interesados deben ser emplazados mediante un cartel, que será publicado en un diario que indicará el tribunal.

J. *La finalidad del emplazamiento*

El emplazamiento tiene como finalidad que los interesados comparezcan a darse por notificados, manifestar que tienen interés en ser parte y quieren participar en el proceso e informarse de la oportunidad en que se fijará la audiencia de juicio, para intervenir en ella.

K. *Los supuestos en que procede el emplazamiento*

La Ley dispone que en los procesos de nulidad de actos individuales no será obligatorio el cartel de emplazamiento, a menos que el órgano jurisdiccional lo justifique de manera razonada.

Por argumento en contrario, en los procesos de nulidad de actos generales, de interpretación de textos legales y de controversias administrativas siempre será obligatorio el cartel de emplazamiento.

L. *Los lapsos de expedición, retiro, publicación y consignación del cartel*

El cartel será librado el día siguiente a aquél en que conste en el expediente judicial, que se han cumplidos todas las notificaciones personales ordenadas.

El demandante deberá retirar el cartel de emplazamiento de la secretaría del órgano jurisdiccional, dentro del plazo de los tres días de despacho siguientes a su expedición.

Una vez retirado, el cartel deberá publicarse y consignarse dentro de los ocho días de despacho siguientes a su retiro.

M. *La consecuencia del incumplimiento de las cargas procesales respecto al cartel*

El incumplimiento de las cargas mencionadas, dará lugar a que el tribunal declare el desistimiento del recurso y ordene el archivo del expediente.

N. *La excepción a la consecuencia del incumplimiento de las cargas procesales respecto al cartel*

El órgano jurisdiccional no declarará el desistimiento y ordenará el archivo del expediente, cuando el actor no haya cumplido con algunas de las cargas de retiro, publicación o consignación tempestiva, siempre que algún interesado se dé por notificado y consigne un ejemplar de la publicación del cartel.

Ñ. *El lapso para que los interesados comparezcan a darse por notificados*

La Ley no ha sido muy clara para indicar cuál es el plazo que tienen los interesados, luego de la publicación del cartel para oportunamente darse por notificados. Al respecto el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, textualmente dispone que:

> El demandante deberá retirar el cartel de emplazamiento dentro de los tres días de despacho siguientes a su emisión, lo publicará y consignará la publicación, dentro de los ocho días de despacho siguientes a su retiro.
>
> El incumplimiento de las cargas antes previstas, dará lugar a que el tribunal declare el desistimiento del recurso y ordene el archivo del expediente, salvo

que dentro del lapso indicado algún interesado se diera por notificado y consignara su publicación.

Ahora bien, dado que la norma tiene una redacción poco clara, se podrían deducir dos posibles interpretaciones:

La primera interpretación conduciría a considerar que al referirse a "*…salvo que dentro del lapso indicado algún interesado se diera por notificado y consignara su publicación*", se hace alusión a que dicho lapso es aquel de ocho días de despacho siguiente al retiro del cartel, que tiene el actor para publicarlo y consignarlo.

No obstante, esta interpretación presenta una dificultad lógica en su aplicación, que le estaría cercenando el derecho a la defensa al interesado, pues le transcurriría un lapso dentro de un proceso cuya instauración desconocía y por tanto, tampoco podía conocer el momento en que fue expedido el cartel, pues hasta que éste no se hubiese publicado, era inexistente para el interesado tanto el proceso como el cartel.

Por ello, si el cartel se publica en el último de los ocho días de despacho y el interesado tiene conocimiento ese mismo día, el lapso se le reduciría a ese día para actuar, pero si se entera al día siguiente de la publicación, ni siquiera tendría oportunidad de actuar, porque el lapso ya habría fenecido, en detrimento de todas las garantías procesales de jerarquía constitucional.

La segunda interpretación lleva a entender que con la expresión "*salvo que dentro del lapso indicado algún interesado se diera por notificado y consignara su publicación*", quiere decir, que a partir del día siguiente en que se haya publicado el cartel en la prensa, cuya finalidad es hacer del conocimiento de los interesados la existencia de la incoación de la pretensión en ese proceso, es que les comienza a transcurrir un lapso de ocho días de despacho, para que manifiesten que tienen interés jurídico en el proceso, se den por notificados y consignen un ejemplar del cartel publicado.

De aparecer algún interesado dentro de este plazo de ocho días de despacho siguientes a la publicación y realizar la actuación procesal indicada anteriormente, el órgano jurisdiccional no deberá proceder a declarar el desistimiento y el archivo del expediente, aunque el actor no haya dado cumplimiento a la carga procesal establecida en la norma comentada.

Esta última interpretación es la que parece más racional, justa y acorde con el espíritu de los artículos 26 (justicia efectiva, sin formalidades no esenciales, ni reposiciones inútiles), 49.1 (derecho a disponer de tiempo para la defensa), 49.3 (derecho a ser oído con las debidas garantías y

dentro de un plazo razonable) y 257 de la Constitución (eficacia de los trámites procesales).

En todo caso, ante la escasa claridad en la redacción que presenta la norma legal, corresponde a los órganos jurisdiccionales al momento de elaborar el cartel, dejar claramente indicado en él, que los interesados tienen un lapso de ocho días de despacho siguientes a la publicación del mismo en la prensa, para acudir al proceso, manifestar su interés en intervenir, darse por notificados y consignar un ejemplar de la publicación a cuyo llamado se encuentran atendiendo.

O. *Los requisitos para la convocatoria de la audiencia de juicio*

El órgano jurisdiccional debe verificar que existe constancia en el expediente que se han realizado todas las notificaciones personales ordenadas en el auto de admisión y que fue consignado oportunamente un ejemplar de la publicación del cartel para convocar la audiencia de juicio.

P. *La oportunidad para fijar la realización de la audiencia de juicio*

La audiencia de juicio deberá fijarse dentro de los cinco días de despacho siguientes, a que conste en el expediente haberse dado cumplimiento a lo dispuesto en el auto de admisión.

Q. *Las personas que deben concurrir a la audiencia*

Están llamados a asistir a la audiencia de juicio, tanto las partes como los interesados que hayan atendido al llamado efectuado en el cartel de emplazamiento.

R. *La oportunidad de celebración de la audiencia*

La audiencia será celebrada dentro del plazo de los veinte días de despacho siguientes, en el lugar y hora fijados por el órgano jurisdiccional.

S. *La consecuencia de la incomparecencia de las partes a la audiencia*

Si el demandante no comparece el día fijado para la realización de la audiencia de juicio, el órgano jurisdiccional debe declarar desistido el proceso, lo que produce como consecuencia la extinción de la instancia, en cuyo caso el demandante podrá volver a proponer una nueva demanda de manera inmediata y le será admitida siempre que no haya operado la caducidad.

En cambio, si quien no comparece el día fijado para la realización de la audiencia de juicio es el demandado o los interesados, no existe consecuencia alguna y el proceso seguirá su curso.

T. *La designación de ponente*

En la oportunidad para realizar la audiencia de juicio, se designará ponente, cuando quien deba conocer del proceso sea un tribunal colegiado.

U. *Las actuaciones que se pueden realizar en la audiencia de juicio*

El juez como director del proceso debe indicar al inicio de la audiencia cómo será el desarrollo de la misma, para lo cual debe establecer prudencialmente el tiempo de que dispondrán las partes y los interesados para efectuar sus alegatos, en atención a la complejidad del asunto controvertido.

En la audiencia de juicio, el debate procesal se encuentra destinado a escuchar la exposición de los alegatos y pretensiones del actor, así como alegatos y pretensiones de los demandados y de los interesados que hayan sido notificados para intervenir en el proceso.

Tales planteamientos van a permitir que la audiencia de juicio sirva para sanear el proceso, mediante la resolución de las incidencias o de aquellos aspectos de forma que puedan impedir y afectar una decisión sobre el fondo del proceso.

En dicha audiencia, la parte demandada debe manifestar los hechos que contraviene y aquellos que admite, con la finalidad que el órgano jurisdiccional pueda fijar con precisión aquellos controvertidos, permitiendo así esclarecer el objeto de la litis.

En esta oportunidad, estando presentes las partes en conflicto el órgano jurisdiccional puede instar la resolución del mismo a través de la conciliación e igualmente, al no lograrse la solución o una propuesta de solución del litigio en este acto procesal, el órgano jurisdiccional debe seguidamente recibir los escritos de alegatos de las partes y de los medios de pruebas que pretendan producir en el proceso.

De todo ello debe dejarse constancia en el acta que se debe elaborar, para registrar lo ocurrido en el desarrollo de la audiencia de juicio.

V. *Los lapsos de pruebas*

Una vez promovidos los medios probatorios en la audiencia de juicio, las partes y los interesados podrán dentro de los tres días siguientes, expresar si convienen en algún hecho u oponerse a las pruebas que aparezcan manifiestamente ilegales o impertinentes.

El órgano jurisdiccional dentro de los tres días de despacho siguientes a la celebración de la audiencia de juicio, admitirá las pruebas que no sean manifiestamente ilegales o impertinentes y ordenará evacuar los medios que lo requieran.

El lapso de evacuación será de diez días de despacho, prorrogables por diez días adicionales de despacho.

Este lapso no se abrirá si no se promueven pruebas o las que se promuevan no requieren evacuación.

En este proceso el lapso probatorio tendrá una duración de 15 días de despacho de tramitarse íntegramente y podría ampliarse a requerimiento de parte interesada hasta 25 días de despacho, existiendo la posibilidad de que pueda quedar reducido a 6 días de despacho, si los medios probatorios promovidos no requieren evacuación.

W. *La forma de presentación de los medios probatorios*

La promoción o proposición de los medios probatorios se harán oralmente en la audiencia de juicio, sin perjuicio de que en esa misma oportunidad se consigne un escrito de promoción por las partes o los interesados.

La oposición a los medios probatorios también debe formularse por escrito, la decisión sobre la admisión o no de los medios promovidos debe efectuarse mediante auto escrito y la producción o evacuación de los medios probatorios deberá verificarse conforme a la naturaleza de cada medio.

X. *La oportunidad para realizar los informes*

Los informes deberán presentarse dentro de los cinco días de despacho siguientes, al vencimiento del lapso de evacuación de medios probatorios o de la audiencia de juicio, en los casos en que no se hayan promovido éstos o que aquellos promovidos no requieran evacuación.

Y. *La forma de efectuar los informes*

La Ley expresamente señala que los informes deben presentarse de manera escrita, lo que en principio viene a consolidar aquello que venían reclamando algunos jueces del orden jurisdiccional administrativo, ante la carga de trabajo que le suponen las diarias y sucesivas audiencias para la realización de los informes orales.

No obstante, tal como se ha señalado, existe la posibilidad que los informes sean orales, siempre que una de las partes lo solicite previamente, en cuyo caso corresponde al juez como director del proceso, indicar al inicio de la audiencia cómo va a ser el desarrollo de la misma, para lo cual debe establecer prudencialmente y en atención a la complejidad del caso, el tiempo de que dispondrán las partes para efectuar sus alegatos finales y realizar sus conclusiones, en función de lo que quedó demostrado a través de los medios probatorios e igualmente debe indicarles el tiempo de que dispondrán para efectuar la réplica y contrarréplica.

En esta audiencia, únicamente se efectuará la exposición oral –no existe lectura de escritos- de los argumentos finales, sin perjuicio del derecho que asiste a las partes de consignar un escrito que contenga dichas conclusiones, tal como se ha admitido, una vez finalizada la audiencia o dentro de los tres días de despacho siguientes[95].

Z. *La oportunidad para dictar sentencia*

Luego que vence el lapso para presentar el escrito de informes, el proceso entra en estado de sentencia, que deberá producirse dentro de los 30 días continuos siguientes, salvo que mediante auto motivado, el órgano jurisdiccional resuelva diferirse el lapso por un período de 30 días continuos.

De llegar a producirse la sentencia fuera del lapso original y su prórroga, el órgano jurisdiccional deberá proceder a notificar a las partes, sin lo cual no correrá el lapso para recurrir.

Al igual que sucede en el proceso de demandas de contenido patrimonial la sentencia no se dicta inmediatamente después del acto de los informes y tampoco se dicta en audiencia pública, por lo que este proceso, -salvo en lo relacionado a la audiencia de juicio o a la eventual audiencia de conclusiones-, no cumple con las características que deben guardar los procesos por audiencias.

---

95 Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa, en sentencia 474, de 21 de marzo de 2007, ratificada en sentencia 402, de 2 de abril de 2008.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La introducción en el Derecho Procesal Administrativo del proceso por audiencias constituía un enorme reto para el legislador y éste aún cuando contaba con la experiencia precedente desarrollada en los distintos órdenes jurisdiccionales durante la última década, no ha sido muy afortunado al pretender darle cumplimiento al mandato constitucional, con la expedición de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Si bien corresponde dar la bienvenida a este primer intento de instauración del proceso por audiencias en el orden jurisdiccional administrativo, en virtud de todos los beneficios que él puede aportar a la realización de la justicia efectiva, expedita y sin dilaciones indebidas, resentimos que no se haya aprovechado adecuadamente la oportunidad para cumplir plenamente con la Constitución estableciendo un proceso simple, uniforme y eficaz, breve, oral y público, creándose en su lugar diversos procesos, con trámites diferenciados y sin que todos cumplan con la preeminencia de la oralidad, incluso llegando en algunos casos a prescindirse totalmente de ella.

Aun cuando se ha logrado un notable avance con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa frente a la situación precedente –carencia absoluta de ley especial de la materia-, en lo concerniente a la regulación del orden jurisdiccional, la distribución de las competencias y del proceso administrativo en general, -al romperse con algunos de los antiguos esquemas-, dándose un importante paso en la reforma hacia la instauración del proceso por audiencias para tramitar toda clase de pretensiones que se pueden formular ante el orden jurisdiccional administrativo, con la finalidad de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos y libertades públicas de las personas, todavía quedan varios pasos pendientes para lograr que la reforma se ajuste efectivamente a la Constitución.

Por ello cabe concluir, que en general –salvo el proceso breve- los procesos administrativos regulados en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa desde la perspectiva técnica jurídica, no se corresponden exactamente a lo que debería comprender el proceso preeminentemente oral, que se ha denominado "proceso *por* audiencias", sino más bien al proceso preeminentemente escrito con algún acto oral, que es mejor calificar como "proceso *con* audiencias", razón por la que se puede sostener que respecto a este asunto, continua latente el gran desafío

tanto para el legislador como para todos los operadores jurídicos, valga decir, los magistrados, jueces, secretarios, auxiliares de justicia, abogados, procuradores y la ciudadanía en general.

III

APÉNDICE

ALGUNOS DOCUMENTOS BÁSICOS QUE PRECEDIERON LA SANCIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE 2010

I. INFORME PARA LA SEGUNDA DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE POLÍTICA INTERIOR, DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA ASAMBLEA NACIONAL (2007)[1]

INFORME

LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

PRIMERO: Se propone modificar el epígrafe del Título I en el proyecto de ley aprobado en primera discusión, de la siguiente manera:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

SEGUNDO: Se propone modificar al artículo 1, del Proyecto aprobado en Primera Discusión, relativo al objeto de la ley en los siguientes términos:

> **Articulo 1. Objeto de la Ley.** La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa tiene como objeto regular la organización y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales competentes en la materia contencioso-administrativa, así como el proceso contencioso administrativo consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, con el fin de salvaguardar el equilibrio entre los derechos e intereses particulares, sociales y colectivos y el ejercicio de las potestades públicas.

TERCERO: Se propone modificar el artículo 2 del Proyecto aprobado en Primera Discusión, para establecer lo concerniente a los sujetos de control contencioso administrativo, de la siguiente forma:

> **Articulo 2. Sujetos de control contencioso administrativo.** A los fines de esta ley, son sujetos de control contencioso administrativo, los órganos que componen la Administración Pública Nacional Centralizada y Descentralizada; la Administración Pública Estadal Centralizada y Descentralizada; la Administración Pública Municipal Centralizada y Descentralizada y la Administración Pública Local.

---

1 Este Informe entendemos que fue el que la Asamblea Nacional sometió a consulta pública.

Asimismo, son sujetos del control contencioso administrativo los demás órganos que ejercen el Poder Público, en sus diferentes manifestaciones, en cualquier ámbito territorial o institucional, cuando actúen en función administrativa.

Igualmente, están sujetos al control contencioso administrativo los entes institucionales, corporativos, fundacionales y asociativos de derecho público que sean dependientes o vinculados al Estado; y los sujetos que dicten actos de autoridad, las entidades populares de planificación, control y ejecución de políticas y servicios públicos y las entidades prestadoras de servicios públicos en su actividad prestacional.

CUARTO: Se propone modificar el artículo 3 del Proyecto aprobado en Primera Discusión, para establecer lo referente al objeto del control contencioso administrativo, en los siguientes términos:

Articulo 3. Objeto del Control Contencioso Administrativo: Será objeto de control contencioso administrativo la actividad administrativa desplegada por los sujetos descritos en el artículo anterior, lo cual incluye los actos administrativos, actos reglamentarios, actuación bilateral y multilateral; vías de hecho, silencio administrativo, prestación de servicios públicos, omisión de cumplimiento de obligaciones específicas por parte de los entes sujetos a control y, en general, cualquier actuación administrativa capaz de ocasionar gravamen a los derechos o intereses de los particulares.

Es de la competencia de los órganos que componen la Jurisdicción Contencioso Administrativa el conocimiento de las pretensiones que comprometieren directa o indirectamente la responsabilidad patrimonial del Estado, cualesquiera sean sus causas.

La Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para conocer:

1. De las impugnaciones que se interpongan contra los actos administrativos generales o particulares contrarios a derecho incluso por desviación de poder.

2. De la abstención, negativa o de la actuación material constitutiva de vía de hecho de la Administración Pública o de los órganos equiparados a esta.

3. De la condena al pago de sumas de dinero y de la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración.

4. De los reclamos por la prestación de los servicios públicos y del reestablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por los órganos del Poder Público y entes sujetos a esta ley.

5. De la resolución de los recursos de interpretación de las leyes de contenido administrativo, de los conflictos de autoridades y de las controversias entre los órganos y entes públicos.

6. Todo lo concerniente a los contratos administrativos en los cuales sean parte los entes y órganos del Poder Público.

7. Acerca de la abstención, negativa o vías de hecho de las personas o grupos que en virtud de la participación ciudadana ejerzan una función administrativa y de las acciones cuyo conocimiento les atribuya la ley.

8. De las pretensiones deducidas por la Administración contra los particulares.

De todos aquellos supuestos que se desprendan de la actividad ejercida en la Administración Pública no previstos en los numerales anteriores

QUINTO: Se propone modificar el artículo 4, del Proyecto aprobado en Primera Discusión, con el objeto de establecer los motivos de impugnación de la actividad administrativa, de la forma siguiente:

Artículo 4. Motivos de impugnación de la actividad administrativa. La Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerá de las demandas e impugnaciones contra la actuación de los sujetos descritos en el artículo 2 de esta ley, por motivos de ilegalidad, inconstitucionalidad y, en general, contrariedad a derecho, incluso por desviación y exceso de poder.

Igualmente, los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para conocer de las impugnaciones fundamentadas en razones de oportunidad, mérito y conveniencia de la actuación administrativa y su impacto sobre el orden público, la justicia social, el bien común y el interés público.

En caso de que el Juez o Jueza declare con lugar pretensiones impugnatorias basadas en los supuestos anteriores, deberá fundamentar razonadamente cuales son las circunstancias que a su juicio afectan el orden público, la justicia social, el bien común o el interés público, definiendo éstos de manera concreta, conforme a una ponderación de los intereses envueltos.

En materia de reclamos por la prestación de servicios públicos, el usuario reclamante será considerado como el débil jurídico, y el prestador de servicio público tendrá a su cargo la argumentación y prueba del cumplimiento de los estándares mínimos de servicio.

SEXTO: Se propone modificar el Titulo II, cuyo epígrafe quedaría redactado de la siguiente manera:

TITULO II

DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

SÉPTIMO: Se propone modificar el Capítulo I del Título II, cuyo epígrafe quedaría redactado de la siguiente manera:

CAPÍTULO I

De los Órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

OCTAVO: Se propone modificar el artículo 5 del Proyecto aprobado en primera discusión, para establecer los órganos integrantes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de la manera siguiente:

Artículo 5. Órganos que componen la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Son órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

1. La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.
2. Las Cortes de lo Contencioso Administrativo.
3. Los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo.

NOVENO: Se propone modificar el artículo 6 del Proyecto aprobado en primera discusión, con el objetivo de consagrar la manera cómo los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se organizarán, de la manera siguiente:

Artículo 6. Circuitos Judiciales. Los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se organizarán en circuitos judiciales de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la ley.

DÉCIMO: Se propone modificar el epígrafe del Capítulo II del Título II, de la siguiente manera:

CAPÍTULO II

De la Distribución Territorial y de la Conformación de los Órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

UNDÉCIMO: Se propone crear una Sección Primera en el Capítulo II del Título II, referente a la Sala Político Administrativa, cuyo epígrafe es del tenor siguiente:

Sección Primera

De la Sala Político Administrativa

DUODÉCIMO: Se propone modificar el artículo 7, del Proyecto aprobado en primera discusión, con el objetivo de establecer lo referente a la máxima instancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en los siguientes términos:

Artículo 7. Máxima Instancia. La Sala Político Administrativa constituye la máxima instancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Su jurisprudencia será vinculante para los órganos que componen la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

DÉCIMO TERCERO: Se propone la creación de una Sección Segunda dentro del Capítulo II del Título II, del Proyecto aprobado en primera discusión, relativa a las cortes de lo contencioso administrativo, cuyo epígrafe es del tenor siguiente:

Sección Segunda

De las Cortes de lo Contencioso Administrativo.

DÉCIMO CUARTO: Se propone modificar el artículo 8 del proyecto aprobado en primera discusión, para establecer la distribución territorial de las cortes de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

Artículo 8. Distribución territorial. La competencia territorial de las Cortes de lo Contencioso Administrativo está delimitada de la siguiente manera:

1. Dos Cortes de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital con competencia en el Distrito Capital, y los Estados Miranda y Vargas.
2. Corte de lo Contencioso Administrativo de la Región Central, con competencia en los Estados Aragua, Carabobo, Guárico y los Municipios Silva, Palma Sola y Monseñor Iturriza del Estado Falcón.
3. Corte de lo Contencioso Administrativo de la Región Centro-Occidental, con competencia en los Estados Cojedes, Yaracuy, Portuguesa y Lara.

4. Corte de lo Contencioso Administrativo de la Región Occidental, con competencia en el Estado Zulia y Falcón, excepto los Municipios Silva, Palma Sola y Monseñor Iturriza.

5. Corte de lo Contencioso Administrativo de la Región Los Andes, con competencia en Estados Mérida, Táchira, Trujillo y Barinas, con excepción del Municipio Arismendi de este último.

6. Corte de lo Contencioso Administrativo de la Región Sur, con competencia en Estados Apure, Amazonas y Municipio Arismendi del Estado Barinas.

7. Corte de lo Contencioso Administrativo de la Región Nor-Oriental, con competencia en los siguientes Estados Nueva Esparta, Sucre y Anzoátegui, con excepción del Municipio Independencia de este último.

8. Corte de lo Contencioso Administrativo de la Región Sur-Oriental, con competencia en los siguientes Estados Monagas, Bolívar y Delta Amacuro.

El Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Plena, previa solicitud de la Sala Político Administrativa, podrá crear nuevas Cortes o fusionar las existentes, mediante resolución, tomando en consideración las necesidades del sistema de justicia.

Corresponderá al Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Plena, establecer la ubicación geográfica de los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

DÉCIMO QUINTO: Se propone modificar el artículo 9, del Proyecto aprobado en primera discusión con el objeto de establecer lo referente a la integración de las Cortes de lo Contencioso Administrativo, de la manera siguiente:

Artículo 9.- Integrantes. Las Cortes de lo Contencioso Administrativo estarán integradas por tres magistrados o magistradas, designados mediante concurso de oposición.

El Juzgado de Sustanciación de las Cortes de lo Contencioso Administrativo, estará integrado por un Juez o Jueza de Sustanciación, un Secretario o Secretaria y un o una Alguacil.

DÉCIMO SEXTO: Se propone modificar el artículo 10 del Proyecto, aprobado en primera discusión para establecer lo referente al lapso que permanecerán los magistrados y magistradas en el ejercicio de sus funciones, en los términos siguientes:

Artículo 10. Lapso de Permanencia. Los magistrados y magistradas permanecerán cuatro (4) años en sus funciones, constituyendo el ejercicio del cargo, efectuado en forma eficiente, un derecho preferencial para continuar en el mismo por períodos sucesivos.

DÉCIMO SÉPTIMO: Se propone modificar el artículo 11 del Proyecto aprobado en primera discusión, con el objeto de establecer los requisitos necesarios para ser magistrado o magistrada, de la forma siguiente:

Artículo 11. Requisitos. Para ser Magistrado o Magistrada de las Cortes de lo Contencioso Administrativo, se requiere:

1. Ser venezolano o venezolana por nacimiento y no tener otra nacionalidad.

2. Ser abogado o abogada de reconocida honorabilidad y competencia.

3. Haber ejercido la abogacía durante un mínimo de 12 años y:

a. Tener título universitario de postgrado en el área del Derecho Público; o

b. Haber sido profesor universitario o profesora universitaria en el área del Derecho Administrativo o área afín, durante un mínimo de 7 años y con reconocido prestigio en el desempeño de sus funciones, o

c. Ser Juez o Jueza de lo Contencioso Administrativo, con un mínimo de 7 años en el ejercicio de la carrera judicial y con reconocido prestigio en el desempeño de sus funciones;

d. Haber desempeñado funciones de asesoría jurídica o de gestión en la Administración Pública por más de 7 años y con reconocido prestigio en el desempeño de sus funciones.

4. Cualesquiera otros establecidos en la ley.

DÉCIMO OCTAVO: Se propone la creación de una Sección Tercera dentro del Capítulo II del Título II del Proyecto de ley aprobado en primera discusión, relativa a los tribunales superiores de lo contencioso administrativo, cuyo epígrafe es del tenor siguiente:

Sección Tercera

De los Tribunales Superiores
de lo Contencioso Administrativo

DÉCIMO NOVENO: Se propone modificar el artículo 12 del Proyecto aprobado en primera discusión, con el objeto de establecer lo relativo a los integrantes de los tribunales superiores, de la forma siguiente:

Artículo 12. Integrantes. Los tribunales superiores de lo contencioso administrativo estarán integrados por un Juez o Jueza designado o designada mediante concurso de oposición.

VIGÉSIMO: Se propone modificar el artículo 13 del Proyecto aprobado en primera discusión, con el objeto de establecer los requisitos de los integrantes de los tribunales superiores, de la forma siguiente:

Articulo 13. Requisitos. Para ser Juez o Jueza de los tribunales superiores de lo contencioso administrativo, se requiere:

1. Ser venezolano o venezolana por nacimiento.

2. Ser abogado o abogada de reconocida honorabilidad y competencia.

3. Haber ejercido la abogacía durante un mínimo de 10 años y:

   a. Tener título universitario de postgrado en el área del Derecho Público; o

   b Haber sido profesor o profesora universitaria en el área del Derecho Administrativo o área afín, durante un período de 5 años con reconocido prestigio en el desempeño de sus funciones; o

   c. Haber desempeñado funciones de asesoría jurídica o de gestión en la Administración Pública por más de 5 años con reconocido prestigio en el desempeño de sus funciones.

4. Cualesquiera otros establecidos en la ley.

VIGÉSIMO PRIMERO: Se propone modificar el Título III, para establecer lo referente al régimen de distribución de competencias entre los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de la siguiente manera:

TITULO III

DEL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

VIGÉSIMO SEGUNDO: Se propone crear un Capítulo I, en el Título III del Proyecto aprobado en primera discusión, referente a la competencia de la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, de la siguiente manera:

CAPÍTULO I

De la Competencia de la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

VIGÉSIMO TERCERO: Se propone modificar el artículo 14 del Proyecto aprobado en primera discusión, con la finalidad de establecer lo referente a la distribución de la competencia, en los siguientes términos:

Artículo 14.- Distribución de Competencias. La Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, previa solicitud de la Sala Político Administrativa, podrá distribuir, mediante Resolución, las competencias asignadas a los órganos jurisdiccionales con competencia en lo contencioso administrativo, incluso órganos jurisdiccionales de derecho común, atribuyéndoles materias comunes a todos o exclusivos a algunos de ellos, de acuerdo con las necesidades de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

VIGÉSIMO CUARTO: Se propone modificar el artículo 15 del Proyecto aprobado en primera discusión, para establecer las competencias de la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en los términos siguientes:

Artículo 15. Competencias de la Sala Político Administrativa. Corresponde a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia:

1. Conocer de las demandas que se propongan contra la República, Estados, Municipios, institutos autónomos nacionales, estadales o municipales, entes públicos estatales o empresas en las cuales la República, los Estados o Municipios o cualquiera de las personas aquí señaladas ejerzan un control decisivo y permanente en cuanto a su dirección o administración se refiere, si su cuantía excede de las cien mil Unidades Tributarias (100.000 U.T.), siempre y cuando su conocimiento no esté atribuido expresamente a otro tribunal, en razón de su especialidad.

2. Conocer de las demandas que propongan la República, Estados, Municipios, institutos autónomos nacionales, estadales o municipales, entes públicos estatales o empresas en las cuales la República, los Estados o Municipios o cualquiera de las personas aquí señaladas ejerzan un control decisivo y permanente en cuanto a su dirección o administración se refiere, si su cuantía excede de cien mil Unidades Tributarias (100.000 U.T.), siempre y cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

3. Conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los

contratos en que sean parte la República, los Estados, Municipios, institutos autónomos nacionales, estadales o municipales, ente público estatal o empresa en la cual la República, los Estados o Municipios o cualquiera de las personas aquí señaladas ejerzan un control decisivo y permanente si su cuantía excede de Cien Mil Unidades Tributarias (100.000 U.T.).

4. Conocer de la abstención o negativa de las altas autoridades que ejercen el Poder Público, a cumplir específicos y concretos actos a que estén obligados por las leyes.

5. Conocer de las reclamaciones contra las vías de hecho imputadas a las altas autoridades de los órganos que ejerzan el Poder Público.

6. Conocer de los recursos contencioso administrativos de nulidad, contra actos administrativos particulares dictado por las altas autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público, cuyo conocimiento no estuviere atribuido a otro tribunal.

7. Declarar la nulidad total o parcial de los reglamentos dictados por las altas autoridades de los órganos que ejercer el Poder Público, así como de las máximas autoridades de los órganos de rango constitucional cuyo conocimiento no estuviere atribuido a otro tribunal.

8. Declarar la fuerza ejecutoria de las sentencias dictadas por autoridades extranjeras en los casos de los juicios contenciosos, de acuerdo con lo dispuesto en los tratados internacionales o en la ley.

9. Declarar la nulidad, cuando sea procedente de los actos normativos contrarios a derecho de contenido ambiental.

10. Dirimir las controversias administrativas que se susciten cuando una de las partes sea la República o algún Estado o Municipios, cuando la contraparte sea alguna de esas mismas entidades, por el ejercicio de una competencia directa e inmediata en ejecución de la ley.

11. Conocer en apelación de los juicios de expropiación intentados por la República.

12. Dirimir las controversias que se susciten entre autoridades políticas o administrativas de una misma o de diferentes jurisdicciones con motivo de sus funciones, cuando la ley no atribuya competencia para ello a otra autoridad.

13. Conocer en alzada de las decisiones de los Cortes de lo Contencioso Administrativo.

14. Conocer de las causas que se sigan contra los representantes diplomáticos acreditados en la República, en los casos permitidos por el derecho internacional.

15. Conocer de las causas por hechos ocurridos en alta mar, en el espacio aéreo internacional o en puertos o territorios extranjeros, que puedan ser promovidos en la República, cuando su conocimiento no estuviere atribuido a otro tribunal.

16. Solicitar de oficio, o a petición de parte, algún expediente que curse ante otro tribunal, y avocarse al conocimiento del asunto cuando lo estime conveniente, siempre que el asunto sea afín con la materia contencioso administrativa.

17. Conocer de los juicios en que se ventilen varias acciones conexas, siempre que a la Sala Político Administrativa le esté atribuido el conocimiento de alguna de ellas.

18. Decidir los conflictos de competencia entre tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando alguno de ellos tenga atribuida competencia en materia contencioso administrativa y no exista otro tribunal superior común a ellos en el orden jerárquico.

19. Conocer de los recursos de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, en los términos contemplados en la ley, siempre que se trate de materias vinculadas a las competencias naturales de la Sala Político Administrativa.

20. Conocer del recurso de control de legalidad de conformidad con lo establecido en esta ley.

21. Cualquier otra pretensión derivada de la actividad administrativa desplegada por las altas autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público, no expresamente atribuidas a otro tribunal.

22. Conocer de cualquier controversia, recurso, consulta o asunto litigioso que le atribuya la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela o las leyes, o que le corresponda conforme a éstas, en su condición de máxima instancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

VIGÉSIMO QUINTO: Se propone crear un Capítulo II, en el Título III, referente a la competencia de las cortes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuyo epígrafe es del tenor siguiente:

CAPÍTULO II

De la Competencia de las Cortes
de lo Contencioso Administrativo.

VIGÉSIMO SEXTO: Se propone modificar el artículo 16 del Proyecto aprobado en primera discusión con el objeto de consagrar lo referente a la competencia de las cortes de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

Artículo 16. Competencia de las Cortes de lo Contencioso Administrativo. Corresponde a las Cortes de lo Contencioso Administrativo**:**

1. Declarar la nulidad, cuando sea procedente, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos particulares o reglamentarios dictados por autoridades nacionales diferentes a las consideradas altas autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público, salvo los que correspondan por ley a otro tribunal, a la Sala Político Administrativa o a los Juzgados Superiores Contencioso Administrativos.

2. De las apelaciones que se interpongan contra las decisiones dictadas, en primera instancia, por los tribunales superiores de lo contencioso administrativo.

3. De los juicios de expropiación intentados por la República.

4. Conocer de las demandas que se propongan contra la República, Estados, Municipios, institutos autónomos nacionales, estadales o municipales, entes públicos

estatales o empresa en la cual la República, los Estados o Municipios o cualquiera de las personas aquí señaladas, ejerzan un control decisivo y permanente en cuanto a su dirección o administración se refiere, cuando su cuantía exceda las cuarenta mil unidades tributarias (40.000 U.T.) y no supere las cien mil Unidades Tributarias (100.000 U.T.), siempre y cuando su conocimiento no esté atribuido expresamente a otro tribunal en razón de su especialidad.

5. Conocer de las demandas que propongan la República, Estados, Municipios, institutos autónomos nacionales, estadales o municipales, entes públicos estatales o empresas en las cuales la República, los Estados o Municipios o cualquiera de las personas aquí señaladas, ejerzan un control decisivo y permanente en cuanto a su dirección o administración se refiere, cuando su cuantía exceda las cuarenta mil Unidades Tributarias (40.000 U.T.) y no supere las cien mil Unidades Tributarias (100.000 U.T.), siempre y cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

6. De las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos en que sean parte los órganos que ejercen el Poder Público, cuando su cuantía exceda las cuarenta mil Unidades Tributarias (40.000 U.T.) y no supere las cien mil Unidades Tributarias (100.000 U.T.).

7. Conocer de la abstención o negativa de las autoridades distintas a las altas autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público Nacional, a cumplir determinados actos a los que estén obligados por las leyes cuando sea procedente de conformidad con ellas.

8. De los conflictos de competencia que surjan entre los tribunales de cuyas decisiones pueda conocer en apelación.

9. De las controversias que se susciten con motivo de la adquisición, goce, ejercicio o pérdida de la nacionalidad o de los derechos que de ella derivan.

10. Conocer de las reclamaciones contra las vías de hecho imputadas a autoridades nacionales distintas a las altas autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público Nacional**.**

11. De las acciones de reclamo contra los prestadores de servicios públicos nacionales o regionales, en su actividad prestacional distintas a las locales y en todo caso, las que expresamente no correspondan a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo, si su conocimiento no está atribuido a otro tribunal.

12. Cualquier otra pretensión derivada de la actividad administrativa desplegada por las autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público cuyo control no haya sido atribuido a la Sala Político Administrativa o a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo.

13. De cualquier otra acción o recurso que le atribuyan las leyes.

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Se propone crear un Capítulo III, en el Título III, referente a la competencia de los tribunales superiores de lo contencioso administrativo, cuyo epígrafe es del tenor siguiente:

CAPÍTULO III

De la Competencia de los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo

VIGÉSIMO OCTAVO: Se propone modificar el artículo 17 del Proyecto aprobado en primera discusión, con el fin de consagrar lo referente a la competencia de los Juzgados Superiores Administrativo, en los siguientes términos:

Artículo 17. Competencia. Corresponde a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo:

1. Conocer de las demandas que se propongan contra la República, Estados, Municipios o algún instituto autónomo, ente público o empresa en la cual la República, los Estados o Municipios ejerzan un control decisivo y permanente en cuanto a su dirección o administración se refiere, cuando su cuantía no exceda de cuarenta mil Unidades Tributarias (40.000 U.T.), y cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal.

2. De las acciones de nulidad, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, contra los actos administrativos, emanados de autoridades estadales o municipales de su jurisdicción.

3. Conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos en los cuales sean parte los órganos del Poder Público, cuando su cuantía no exceda de cuarenta mil Unidades Tributarias (40.000 U.T.).

4. De las acciones contra la abstención o negativa de las autoridades estadales o municipales, a cumplir determinados actos a que estén obligadas por las leyes, cuando sea procedente, de conformidad con ellas; con excepción de las acciones contra la abstención o negativa del Alcalde Metropolitano.

5. Conocer de las reclamaciones contra las vías de hecho imputadas a autoridades estadales o municipales, con excepción de las acciones contra las vías de hecho del Alcalde Metropolitano.

6. De las impugnaciones contra las decisiones que dicten los organismos competentes en materia inquilinaria.

7. De las acciones de nulidad por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, contra los actos administrativos concernientes a la carrera administrativa de los funcionarios y funcionarias públicos nacionales, estadales o municipales.

8. De las acciones de reclamo por la carencia o deficiente prestación de los servicios públicos estadales o municipales.

9. Cualquier otra pretensión derivada de la actividad administrativa desplegada por las autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público a nivel estadal, municipal o local.

10. Cualquier otra acción o recurso que le atribuyan las leyes.

VIGÉSIMO NOVENO: Se propone modificar el epígrafe del Título IV del proyecto aprobado en primera discusión de la siguiente manera:

TITULO IV

DE LOS PROCEDIMIENTOS EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

TRIGÉSIMO: Se propone modificar el epígrafe del Capítulo I del Título IV, del proyecto aprobado en primera discusión, de la siguiente manera:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

TRIGÉSIMO PRIMERO: Se propone crear una Sección Primera, en el Capítulo I del Título IV, referente a la capacidad y la legitimación de las partes, cuyo epígrafe es del tenor siguiente:

Sección Primera

De la Capacidad y de la Legitimación

TRIGÉSIMO SEGUNDO: Se propone modificar el artículo 18, del Proyecto aprobado en primera discusión para establecer lo relativo a la capacidad para actuar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa**, en los siguientes términos:**

> **Artículo 18. Capacidad Procesal.** Podrán actuar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las personas naturales o jurídicas, incluso las irregulares, de derecho público o privado, así como las asociaciones y los comités que no tengan personalidad jurídica reconocida, siempre y cuando su conformación conste de manera pública y notoria.

TRIGÉSIMO TERCERO: Se propone modificar el artículo 19 del Proyecto aprobado en primera discusión, con el objeto de consagrar lo relativo a la legitimación para actuar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa**, en los siguientes términos:**

> **Artículo 19. Legitimación Activa.** Para presentar pretensiones ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa es necesario que la parte ostente y demuestre gravamen actual o inminente de sus derechos subjetivos, o exponga la afección de un interés legítimo, personal y directo, conforme a la pretensión que afirme.
>
> Para el caso de impugnaciones contra actos normativos, bastará que el impugnante afirme interés simple para actuar, demostrando encontrarse de forma concreta o potencial en los supuestos contenidos en el acto.
>
> Podrán actuar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa las personas aludidas en el artículo anterior, afirmando ostentar derechos colectivos o intereses difusos, en su caso, sin perjuicio de las competencias de los órganos que ejercen el Poder Público legitimados para actuar en tales casos.

TRIGÉSIMO CUARTO: Se propone modificar el artículo 20, del Proyecto aprobado en primera discusión, con el fin de establecer lo relativo a la legitimación pasiva en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en los siguientes términos:

> **Artículo 20. Legitimación Pasiva.** La legitimación pasiva en la Jurisdicción Contencioso Administrativa corresponde:

1. A la Administración o entidad autora o responsable de la actividad impugnada, causante del gravamen denunciado, o gestora de servicio público en su actividad prestacional.

2. En los casos en los cuales se demande responsabilidad patrimonial del ente público, a la persona jurídica que comprenda el órgano o entidad que se denuncie autora del hecho dañoso.

3. A las personas, individual o colectivamente representadas o a las entidades públicas y privadas, cuyos intereses jurídicos actuales pudieran verse afectados por la pretensión de la parte actora.

TRIGÉSIMO QUINTO: Se propone modificar el artículo 21 del Proyecto aprobado en primera discusión, con el objetivo de establecer lo referente a la intervención como parte, parte coadyuvante u oponente en el proceso contencioso administrativo, en los siguientes términos:

Artículo 21. Partes. Podrá presentarse como parte en el proceso contencioso administrativo quien alegue un derecho o interés preferente o concurrente al de la parte actora.

Cualquier persona que invoque un interés propio aunque sea indirecto, podrá intervenir en el proceso como parte coadyuvante u oponente.

TRIGÉSIMO SEXTO: Se propone crear una Sección Segunda, en el Capítulo I, del Título IV, referente a las acciones y recursos contencioso administrativo, de la siguiente manera:

Sección Segunda

De las Pretensiones Contencioso Administrativas

TRIGÉSIMO SÉPTIMO: Se propone modificar el artículo 22 del Proyecto aprobado en primera discusión, para establecer el conocimiento por parte de los órganos de esta jurisdicción de las causas, a instancia de parte o de oficio, de la siguiente manera:

Artículo 22. Los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerán de los asuntos de su competencia únicamente a instancia de parte interesada.

TRIGÉSIMO OCTAVO: Se propone modificar el artículo 23 del Proyecto aprobado en primera discusión, con la finalidad de establecer el conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa de cualquier pretensión fundada en relaciones jurídico administrativa, así como la pretensión de la declaración, constitución y condena para el restablecimiento del orden jurídico incluso la indemnización de daños y perjuicios, en los siguientes términos:

Artículo 23. Conocimiento por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Los legitimados activos, de conformidad con esta ley, podrán deducir cualquier pretensión fundada en relaciones jurídico administrativas, cuyo conocimiento corresponderá a los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

La parte actora podrá pretender la declaración, constitución y condena que fuesen necesarias para restablecer el orden jurídico infringido, incluso la indemnización de daños y perjuicios y órdenes de hacer, no hacer y dar.

El Juez o Jueza, en resguardo del orden público, la justicia social, el bien común y el interés público, podrá tomar de oficio las medidas cautelares que considere necesarias.

TRIGÉSIMO NOVENO: Se propone modificar el artículo 24 del Proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo referente a la tramitación de las pretensiones, así como la supletoriedad de otras normas, de la siguiente manera:

Artículo 24. Tramitación de las Pretensiones. Las pretensiones contencioso administrativas se tramitarán de conformidad con lo establecido en la presente ley, y regirán supletoriamente las reglas de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, el Código de Procedimiento Civil, el Código Civil y cualquier legislación que resultare compatible, cuando no exista una norma que regule expresamente el supuesto de hecho de que se trate.

CUADRAGÉSIMO: Se propone modificar el artículo 25 del Proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo a las pretensiones con relación a los actos definitivos o que prejuzguen como definitivo, que causen indefensión o impidan el procedimiento, así como la pretensión frente al silencio administrativo, y para establecer lo relativo a la nulidad de un acto de efectos particulares junto al de efectos generales, de la siguiente manera:

Artículo 25. Actos administrativos impugnables. Podrán deducirse pretensiones en relación con actos administrativos firmes y en relación con actos administrativos de trámite, únicamente cuando prejuzguen como definitivos; causen indefensión, imposibiliten la continuación del procedimiento o, por si solos, causen un gravamen.

Podrán deducirse frente al silencio administrativo mediante el cual se entienda negada la petición previamente efectuada, así como contra las actuaciones materiales y vías de hecho de la Administración y los órganos que ejercen el Poder Público.

Igualmente, podrá pretenderse la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares conjuntamente con la nulidad del acto normativo que le sirve de fundamento, siempre y cuando la pretensión principal se fundamente en la nulidad del acto normativo.

CUADRAGÉSIMO PRIMERO: Se propone modificar el artículo 26 del Proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo a la pretensión en relación con la inactividad de la administración y por el incumplimiento de obligaciones legales de dar o hacer, así como para establecer la pretensión para la satisfacción de un derecho declarado por un acto, de la siguiente manera:

Artículo 26. Inactividad, incumplimiento y satisfacción de derecho. La pretensión contencioso administrativa podrá también deducirse en relación con la inactividad de la Administración o frente al incumplimiento de cualquier obligación administrativa expresamente establecida o suficientemente derivada del ordenamiento jurídico y consistente en una concreta prestación de dar o hacer.

Podrá deducirse la pretensión contencioso administrativa para la satisfacción inmediata de un derecho declarado en un acto administrativo firme contentivo de una obligación de hacer o dar, a través del procedimiento ejecutivo especial previsto en esta ley, sólo cuando hayan sido totalmente agotadas las vías ordinarias para lograr el cumplimiento.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO: Se propone modificar el artículo 27 del Proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo a la pretensión en relación a los contratos, de la siguiente manera:

Artículo 27. Pretensión en relación a los contratos Podrán presentarse pretensiones contencioso administrativas de cumplimiento, resolución, nulidad y daños y perjuicios

contractuales en relación con los contratos celebrados por la Administración Pública y los entes sujetos al control contencioso administrativo. Se considerarán asimismo pretensiones contractuales, las que se deriven del efecto de la actividad administrativa del sujeto de control contencioso administrativo contratante, incluyendo las vías de hecho.

Los interesados podrán demandar la nulidad de los contratos celebrados por la Administración aun cuando no fueren partes en éste, siempre que prueben un interés propio.

CUADRAGÉSIMO TERCERO: Se propone modificar el artículo 28 del Proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo a la Reparación de daños y perjuicios, de la siguiente manera:

Artículo 28. Reparación de daños y perjuicios. Los interesados podrán solicitar la reparación de los daños y perjuicios imputables a la Administración Pública y a los entes sujetos al control contencioso administrativo, tanto por la actuación u omisión contraria a derecho, como en los supuestos en los cuales esa actuación o inactividad lícita derive en un daño especial, personal, directo y cierto.

CUADRAGÉSIMO CUARTO: Se propone modificar el artículo 29 del Proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo al Reclamo por la prestación de servicio público, de la siguiente manera:

Artículo 29. Reclamo por prestación de servicio público. Podrá deducirse ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa reclamos motivados en la ausencia, deficiencia o irregular prestación de los servicios públicos, reclamos que tendrán por objeto la efectiva prestación del servicio de que se trate.

CUADRAGÉSIMO QUINTO: Se propone modificar el artículo 30 del Proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo a la Solicitud de interpretación de normas, de la siguiente manera:

Articulo 30. Solicitud de interpretación de normas. Podrá solicitarse la interpretación y consulta acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, en los términos contemplados en la ley, siempre que se trate de materias vinculadas a las competencias naturales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuando de ello no implique la sustitución de la pretensión procesal procedente para dirimir determinada controversia jurídico administrativa

CUADRAGÉSIMO SEXTO: Se propone modificar el artículo 31 del Proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo al Conflicto entre autoridades, de la siguiente manera:

Artículo 31. **Conflicto entre autoridades**. Podrá deducirse la pretensión de solución de los conflictos que surjan entre autoridades administrativas o autoridades de otra naturaleza con ocasión del ejercicio de competencias de contenido administrativo.

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO: Se propone modificar el artículo 32 del Proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo a la caducidad de las acciones y recursos, de la siguiente manera:

Artículo 32. Caducidad de las acciones y recursos. Las acciones y recursos contentivos de pretensiones contencioso administrativas caducarán de conformidad con los siguientes términos:

1. En los casos de actos administrativos de efectos particulares, en el término de seis (6) meses, contados a partir de su publicación en el respectivo órgano oficial, o de su notificación al interesado o interesada, si fuere procedente y aquélla no se efectuare, o cuando la administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el término de noventa (90) días continuos, contados a partir de la fecha de interposición del mismo. En todo caso, la ilegalidad del acto administrativo de efectos particulares podrá oponerse siempre por vía de excepción, salvo disposiciones especiales

2. En los casos de vías de hecho y recurso por abstención o carencia, en el término de seis (6) meses contados a partir de la materialización de aquélla o a partir del momento en el cual la administración incurrió en la abstención.

3. La pretensión de nulidad contra los actos administrativos de efectos temporales caducará a los treinta (30) días.

4. La pretensión de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales podrá intentarse en cualquier tiempo.

La ley podrá establecer lapsos de caducidad o prescripción distintos a los aquí establecidos.

CUADRAGÉSIMO OCTAVO: Se propone crear el Capítulo II en el Título IV referente al procedimiento en primera instancia, de la siguiente manera:

CAPÍTULO II

Del Procedimiento en Primera Instancia

CUADRAGÉSIMO NOVENO: Se propone crear una Sección Primera en el Capítulo II del Título IV referente al Procedimiento Ordinario, de la siguiente manera:

Sección Primera

Del Procedimiento Ordinario

QUINCUAGÉSIMO: Se propone modificar el artículo 33 del proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo a las condiciones formales de la demanda, de la siguiente manera:

Artículo 33. Condiciones formales de la demanda. La demanda o recurso deberá reunir las siguientes condiciones formales:

1. La indicación del tribunal ante el cual se propone la demanda.

2. El nombre, apellido y domicilio de la parte demandante o recurrente y de la parte demandada y del carácter que ostentan. Asimismo, deberá indicarse el domicilio procesal de la parte demandante o recurrente.

3. Si la parte demandante o la parte demandada fuesen personas jurídicas deberán contener la denominación o razón social y los datos relativos a su creación o registro. Si carecieran de personalidad jurídica, deberán demostrar el vínculo que los une, en caso de ser una colectividad.

4. Pretensión concreta y detallada; en caso de daños y perjuicios deberá indicarse el fundamento del reclamo, la estimación y una relación del monto de la indemnización.

5. En los casos de recursos debe identificarse con precisión el acto, la actuación material o la abstención recurrida, y en general, la actuación que se impugna.

6. La relación de los hechos y los fundamentos de derecho y sus respectivas conclusiones. En el caso de demandas, deben precisarse los hechos, actos u omisiones que se denuncien como causa de la pretensión

7. Expresión de los instrumentos en que se fundamente directamente la pretensión y de cualquier otro documento probatorio del que se disponga, así como de los hechos que se pretenda probar con cada uno de ellos.

8. Nombre y apellido del mandatario y la consignación del poder.

9. Cualesquiera otra circunstancias que, de acuerdo con la naturaleza de la pretensión, sea necesario poner en conocimiento del Juez o Jueza.

QUINCUAGÉSIMO PRIMERO: Se propone modificar el artículo 34 del proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo a las Condiciones del libelo o recurso, de la siguiente manera:

Artículo 34. Condiciones del libelo o recurso. Las partes propenderán a la simplificación de los escritos presentados, en consecuencia no se permitirán en el libelo o recurso la transcripción de precedentes jurisprudenciales o citas doctrinales extensas, y solamente podrán alegarse si las mismas fueran claras, precisas y aplicables con exactitud a la situación de hecho planteada, cuando ésta fuese imprecisa.

En ningún caso se transcribirán literalmente los artículos de los textos normativos.

QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO: Se propone modificar el artículo 35 del proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo a la Remisión de la demanda o recurso al Juzgado de Sustanciación, de la siguiente manera:

Artículo 35. Remisión de la demanda o recurso al Juzgado de Sustanciación. Una vez recibida la demanda o recurso el tribunal remitirá de inmediato las actuaciones al Juzgado de Sustanciación, el cual se pronunciará acerca de la admisibilidad dentro del lapso de tres (3) días de despacho siguientes a la recepción del expediente. Si el Juez o Jueza advirtiera que el escrito presentado no cumple con los requisitos establecidos en los artículos 33 y 34, o resultare ambigua o confusa, concederá tres (3) días de despacho para que fuera subsanado, precisando los errores u omisiones que se hayan producido con la advertencia de que si no lo hiciere inadmitirá la demanda. Subsanados los errores, decidirá sobre su admisibilidad.

QUINCUAGÉSIMO TERCERO: Se propone modificar el artículo 36 del proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo a la Presentación del escrito por ante otro tribunal, de la siguiente manera:

Artículo 36. Presentación del escrito por ante otro tribunal. La parte demandante, en cuya residencia no exista un tribunal competente en materia contencioso administrativa, podrá presentar su escrito ante cualquier tribunal, el cual deberá remitir el expediente, debidamente foliado y sellado, de manera inmediata, al tribunal competente señalado por la parte actora. La fecha de presentación originaria se tomará en cuenta a los fines de determinar la caducidad o prescripción correspondiente.

El tribunal receptor antes de efectuar la remisión a que hace referencia el párrafo anterior, deberá dejar constancia de la misma al pie del respectivo documento y en el libro de presentación de escritos de ese órgano jurisdiccional.

QUINCUAGÉSIMO CUARTO: Se propone modificar el artículo 37 del proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo a la Inadmisibilidad de la demanda, de la siguiente manera:

Artículo 37. Inadmisibilidad de la demanda. La demanda será declarada inadmisible en los siguientes supuestos:

1. En caso de caducidad de la acción o recurso intentados.
2. Cuando se acumulen pretensiones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles.
3. Cuando no se haya cumplido el procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República o contra los órganos o entes del Poder Público a los cuales la ley les atribuye tal prerrogativa.
4. Cuando sea manifiesta la falta de representación o legitimidad que se atribuye la parte actora.
5. Cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible.
6. Cuando exista cosa juzgada.
7. Cuando sea contraria a alguna disposición expresa de la ley.

QUINCUAGÉSIMO QUINTO: Se propone modificar el artículo 38 del proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo a las Actuaciones del Juzgado de Sustanciación, de la siguiente manera:

Artículo 38. Actuaciones del Juzgado de Sustanciación. Admitida la demanda, el Juzgado de Sustanciación acordará las siguientes actuaciones:

1. La citación de la parte demandada. Asimismo, se solicitará a la Administración demandada el envío de las copias certificadas de los respectivos antecedentes administrativos, aun cuando el mismo hubiese sido anexado en copia por la parte actora. La remisión deberá efectuarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes contados a partir de la recepción de la solicitud del tribunal.
2. La citación de cualquier otra persona cuyo interés jurídico actual pueda verse afectado directamente por la pretensión deducida, según se desprende de la demanda y de sus anexos.
3. La notificación del Fiscal o Fiscala General de la República, si éste o ésta no hubiere iniciado el juicio, el Defensor o Defensora del Pueblo y al Procurador o Procuradora General de la República, Estado o Municipio, según estén en juego los intereses de la República, Estado o Municipio.
4. Ordenar el emplazamiento de los interesados mediante cartel que deberá ser publicado en un periódico de circulación nacional, cuando la pretensión verse sobre

la nulidad de un acto administrativo de efectos generales o particulares, para que se den por notificados en un plazo de diez (10) días de despacho, contados a partir de la publicación. En este caso, la parte recurrente deberá publicar el cartel dentro de los quince (15) días continuos siguientes a su expedición y consignarlo en el expediente en un lapso de tres (3) días de despacho siguientes a su publicación. La omisión de esta obligación por parte del o la recurrente conllevará al tribunal a declarar el desistimiento del procedimiento y el respectivo archivo del expediente, salvo que se encuentren quebrantadas normas de orden público o que un tercero interesado o interesada haya procedido a la consignación del referido cartel dentro del lapso indicado.

QUINCUAGÉSIMO SEXTO: Se propone modificar el artículo 39 del proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo a la apelación de la inadmisibilidad, de la siguiente manera:

Artículo 39. Apelación de la inadmisibilidad. Contra la decisión del juzgado que declare la inadmisibilidad del recurso o acción, podrá apelarse dentro de los cinco (5) días de despacho siguientes. La apelación será oída en ambos efectos. Igualmente podrá apelarse del auto de admisión dentro del lapso indicado, la cual será oída en un solo efecto.

QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO: Se propone modificar el artículo 40 del proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo a la Extensión del objeto de la pretensión de acto reeditado, de la siguiente manera:

Artículo 40. Extensión del objeto de la pretensión de acto reeditado. Si después de interpuesto el recurso en el cual se solicita la nulidad de un acto administrativo y antes de la sentencia se dictare algún acto relacionado con aquél cuya nulidad haya sido pretendida, la parte demandante podrá solicitar la extensión del objeto de su pretensión al acto reeditado.

QUINCUAGÉSIMO OCTAVO: Se propone modificar el artículo 41 del proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo a la Contestación de la demanda, de la siguiente manera:

Artículo 41. Contestación de la demanda. Los legitimados como demandados o como terceros interesados y como coadyuvantes podrán apersonarse dentro de los veinte (20) días de despacho siguientes a la citación o publicación del cartel a que se refiere el artículo 38, según sea el caso, a fin de dar contestación a la demanda interpuesta y exponer los alegatos que consideren pertinentes.

En caso que no compareciere ningún interesado o interesada, continuará el procedimiento sin que haya lugar a practicar alguna notificación posterior.

QUINCUAGÉSIMO NOVENO: Se propone modificar el artículo 42 del proyecto aprobado en primera discusión, para establecer lo relativo a los Alegatos en la contestación de la demanda, de la siguiente manera:

Artículo 42. Alegatos en la contestación de la demanda. En la contestación a la demanda o recurso, según sea el caso, se alegarán las posibles causas de inadmisibilidad y las cuestiones previas aplicables, así como las excepciones, defensas y los motivos de oposición en cuanto al fondo de la controversia.

Conjuntamente con el recurso deberán acompañarse los documentos probatorios en que se funde la oposición que se encuentren accesibles y, en caso de requerir la eva-

cuación de pruebas fundamentales a su pretensión, solicitará razonadamente la apertura de la causa a pruebas.

Los legitimados como parte demandada o como terceros interesados se pronunciarán razonadamente en su escrito sobre cada uno de los elementos probatorios traídos a los autos por la parte actora, ya sea para impugnarlos o para reconocerlos. En caso de que la parte no se pronuncie sobre dichos elementos probatorios o haga observaciones genéricas, se considerarán reconocidos en su contenido y surtirán plenos efectos.

SEXAGÉSIMO: Se propone crear el artículo 43, para establecer lo relativo a la Cuestiones previas, de la siguiente manera:

Artículo 43. Cuestiones previas. Cuando la demanda se trate de pretensiones diferentes a la sola nulidad de un acto administrativo, o las solas impugnaciones contra el silencio administrativo o vías de hecho, la demandada o recurrida podrá oponer las siguientes cuestiones previas:

1. La falta de jurisdicción o la incompetencia del Juez o Jueza.
2. La litispendencia o la necesidad de acumular la causa a otra.
3. La falta de capacidad de la parte actora.
4. La falta de representación de los representantes legales de la parte demandante.
5. La falta de cualidad de la parte demandada o del citado o citada como representante de la parte demandada.
6. La existencia de una cuestión prejudicial.
7. La cosa juzgada material.
8. La prohibición legal de admitir la demanda.

SEXAGÉSIMO PRIMERO: Se propone crear el artículo 44, para establecer lo relativo a la Reconvención, de la siguiente manera:

Artículo 44. **Reconvención**. En la contestación, la parte legitimada como demandada podrá formular reconvención en el escrito de contestación, cuando esté motivada en razones directamente atinentes a la demanda. El escrito de reconvención contendrá los mismos requisitos de la demanda, y podrá ser declarada inadmisible por las razones expuestas en el artículo 37 de esta ley.

Podrá ser declarada inadmisible la reconvención si esta versare sobre cuestiones para cuyo conocimiento careciere de competencia el tribunal en el cual se presentare o en el caso en que deba ventilarse mediante un procedimiento especial e incompatible.

SEXAGÉSIMO SEGUNDO: Se propone crear el artículo 45, para establecer lo relativo a las observaciones y contestación, de la siguiente manera:

Artículo 45. Observaciones y contestación. En cualquier caso, la parte demandante podrá presentar escrito de observaciones a la contestación o, en su caso, escrito de contestación a la reconvención, dentro de las cinco (5) días de despacho siguientes.

En ambas situaciones, deberá pronunciarse sobre las pruebas promovidas por la contraparte, de manera particularizada, tanto para reconocerlas o para rechazarlas, interpretándose la falta de pronunciamiento como un reconocimiento. Igualmente, podrá

modificar su solicitud de apertura del lapso probatorio, cuando considere que las pruebas aportadas por la contraparte suplen su necesidad probatoria o, por el contrario, que es necesaria la apertura del lapso probatorio para contradecir sus argumentos.

SEXAGÉSIMO TERCERO: Se propone crear el artículo 46, para establecer lo relativo a la Audiencia oral preliminar, de la siguiente manera:

Artículo 46. **Audiencia oral preliminar**. El tribunal fijará, dentro de los cinco (5) días de despacho siguientes a la terminación del lapso establecido en el artículo anterior, la oportunidad para la celebración de una audiencia oral preliminar, dentro de los veinte días (20) de despacho siguientes, con la finalidad de:

1. Resolver sobre las cuestiones previas presentadas;
2. Establecer si la causa debe abrirse a pruebas, para los casos en que haya discrepancia entre las partes sobre el punto; y
3. Sentenciar sumariamente sobre el fondo de la causa, para el caso en que:
    a. Las partes hayan decidido que desean una sentencia sumaria sobre la causa con las pruebas que consten en el expediente, o
    b. El Juez o Jueza hallare que la causa no debe abrirse a pruebas por ser suficiente el material probatorio en autos, o
    c. La pretensión deducida, por su naturaleza, requiera decisión sin necesidad de sustanciación, o
    d. Se trate de una causa de mero derecho, o
    e. Se encuentre manifiestamente infundada la pretensión.

En dicha audiencia, las partes tendrán la oportunidad de exponer oralmente sus pretensiones procesales y de contradecir las de la contraparte. En el caso de litisconsorcios, el Juez o Jueza decidirá si permite exposiciones separadas o si las partes deberán escoger un vocero o vocera, en caso de intereses comunes.

En cualquier caso, la audiencia oral propenderá a la sumariedad, y cuando ésta se extendiere, el Juez o Jueza podrá, a su prudente arbitrio, declarar abierto el lapso probatorio, a fin de que las partes puedan hacer el máximo uso de las oportunidades procesales, cuando considere que esto sea necesario y el procedimiento potencialmente se prolongue.

SEXAGÉSIMO CUARTO: Se propone crear el artículo 47, para establecer lo relativo a la Subsanación de las cuestiones previas, de la siguiente manera:

Artículo 47. Subsanación de las cuestiones previas. Cuando el Juez o Jueza declare con lugar las cuestiones previas propuestas y éstas puedan ser subsanadas, se otorgará a la parte demandante o recurrente tres (3) días de despacho para hacerlo. En el caso que no puedan ser subsanadas o transcurrido el lapso otorgado sin que la parte subsane, se declarará terminado el procedimiento, pudiendo la parte actora proponer su pretensión a partir del primer día de despacho siguiente al vencimiento del lapso anterior.

Declaradas sin lugar las cuestiones previas, deberá el Juez o Jueza decidir sobre la apertura de las pruebas o sobre la sentencia sumaria, de ser el caso.

SEXAGÉSIMO QUINTO: Se propone crear el artículo 48, para establecer lo relativo a la Competencia para decidir las cuestiones previas, de la siguiente manera:

Artículo 48. Competencia para decidir las cuestiones previas. La decisión sobre la subsanación de las cuestiones previas corresponderá, si es el caso, al Juzgado de Sustanciación. En caso de hallarse que no se subsanaron correctamente las cuestiones previas, la decisión de dicho juzgado deberá ser consultada con la Sala o la Corte correspondiente.

SEXAGÉSIMO SEXTO: Se propone crear el artículo 49, para establecer lo relativo a la disconformidad en la apertura del lapso probatorio, de la siguiente manera:

Artículo 49. Disconformidad en la apertura del lapso probatorio. Cuando el Juez o Jueza deba decidir sobre la disconformidad de las partes respecto a si la causa debe abrirse a pruebas, tomará en cuenta la complejidad del asunto, los elementos probatorios presentados y los que las partes razonablemente requieran para sustentar adecuadamente su pretensión, así como los alegatos y defensas presentados en la causa.

Si el Juez o Jueza considerase que es necesaria la apertura del lapso probatorio, expresará oralmente las consideraciones realizadas de manera sucinta y se considerará abierto dicho lapso el día de despacho siguiente de la finalización del acto. Estas consideraciones quedarán plasmadas en un acta que se levantará a fin de dejar constancia de la decisión. Contra la decisión de abrir el lapso probatorio no se oirá apelación alguna.

Para el caso en el que el Juez o Jueza considere, también de manera razonada, que no debe abrirse el lapso probatorio, pasará a dictar sentencia sumaria sobre lo discutido, ateniéndose únicamente a lo alegado y probado en autos hasta ese momento. Esta decisión tendrá apelación únicamente de forma conjunta con la sentencia sumaria, la cual se decidirá como punto previo a la sentencia en segunda instancia.

SEXAGÉSIMO SÉPTIMO: Se propone crear el artículo 50, para establecer lo relativo a la sentencia sumaria, de la siguiente manera:

Artículo 50. Sentencia sumaria. La sentencia sumaria se pronunciará sobre la pretensión de fondo y los accesorios de los que se tratare, de manera sucinta, relacionando las pruebas aportadas por las partes, analizando solamente aquellas que sean fundamentales. Asimismo, podrá apoyar su decisión en criterios jurisprudenciales reiterados.

En caso de procedimientos que por su naturaleza no requieran de mayor sustanciación, la sentencia realizará las consideraciones pertinentes al respecto.

SEXAGÉSIMO OCTAVO: Se propone crear el artículo 51, para establecer lo relativo a la decisión, de la siguiente manera:

Artículo 51. Decisión. Las decisiones sobre las cuestiones previas expuestas y sobre la procedencia de la apertura de la causa a pruebas podrán ser tomadas por el Juez o Jueza Ponente. Las sentencias sumarias y las decisiones sobre la improcedencia de la apertura del lapso probatorio requerirán la concurrencia de los jueces que componen el tribunal, si se trata de un tribunal colegiado.

SEXAGÉSIMO NOVENO: Se propone crear el artículo 52, para establecer lo relativo a las conclusiones, de la siguiente manera:

Artículo 52. Conclusiones. Dentro de los tres (3) días de despacho siguientes al vencimiento de la etapa probatoria, si la hubiere, las partes podrán consignar a los autos el escrito contentivo de sus conclusiones, el cual expondrá sucintamente los términos en

los cuales quedó establecida la litis y los aportes probatorios de las partes, expresando las conclusiones y observaciones pertinentes. No será admisibles escritos de observaciones a los escritos de conclusiones.

SEPTUAGÉSIMO: Se propone crear el artículo 53, para establecer lo relativo al lapso para decidir, de la siguiente manera:

Artículo 53. Lapso para decidir. Al día siguiente del lapso arriba establecido, sin relación de la causa, se abrirá el lapso para decidir.

SEPTUAGÉSIMO PRIMERO: Se propone crear el artículo 54, para establecer lo relativo a las incidencias, de la siguiente manera:

Artículo 54. Incidencias. Cuando se presenten incidencias en el procedimiento que deban ser resueltas inmediatamente, el Juez o Jueza o el Juzgado de Sustanciación, en su caso, ordenará el mismo día que las partes presenten sus consideraciones y pruebas que requirieran dentro de los tres (3) días de despacho siguientes, luego de lo cual el Juez o Jueza decidirá dentro de los tres (3) días de despacho siguientes.

Si la situación planteada requiere mayor sustanciación, el Juez o Jueza o el Juzgado de Sustanciación podrán prorrogar el lapso para que presenten argumentos y pruebas hasta por un máximo de diez (10) días de despacho, finalizados los cuales deberá decidir.

SEPTUAGÉSIMO SEGUNDO: Se propone crear una Sección Segunda en el Capítulo II del Título IV referente al Procedimiento Sumario, cuyo epígrafe es del tenor siguiente:

Sección Segunda

Del Procedimiento Sumario

SEPTUAGÉSIMO TERCERO: Se propone crear el artículo 55 para establecer lo relativo a los supuestos en que procede el procedimiento sumario, de la siguiente manera:

Artículo 55. Supuestos en que procede. Se sustanciaran por el procedimiento sumario, que se regula en esta Sección, las pretensiones que se deduzcan en relación con:

1. Las actuaciones materiales constitutivas de vías de hecho.
2. Las prestaciones de dar o hacer.
3. Los asuntos que no superen las cinco mil Unidades Tributarias (5.000 U.T.)
4. El recurso por abstención o carencia, cuando éste solo tenga por objeto el restablecimiento de la situación jurídica infringida.
5. El reclamo por la prestación de servicios públicos, cuando éste solo tenga por objeto el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

En lo no previsto en esta Sección se aplicará lo dispuesto en la Sección anterior, siempre y cuando sea compatible con el carácter sumario de este.

SEPTUAGÉSIMO CUARTO: Se propone crear el artículo 56 para establecer lo relativo a la iniciación del procedimiento sumario, de la siguiente manera:

Artículo 56. Iniciación. El proceso se iniciará con la presentación de la demanda, que se ajustará a lo dispuesto en los artículos 33 y 34 de esta ley.

El día de la presentación de la demanda el tribunal requerirá al órgano o ente público o particular que ejerciere funciones administrativas, acompañando copia de la demanda, para que en el plazo máximo de dos (2) días remita cuantas actuaciones obren en su poder relativas a las cuestiones planteadas, hasta la celebración de la audiencia.

El mismo día emplazará a los que se determinen en la demanda como parte demandada o terceros y a cuantos otros que se considere legitimados para intervenir en el proceso, acompañando copia de la demanda y citación para la audiencia, con la advertencia de que deberán aportar a las actuaciones todos los documentos de prueba que estimen pertinentes.

SEPTUAGÉSIMO QUINTO: Se propone crear el artículo 57 para establecer lo relativo a la celebración de la audiencia en procedimiento sumario, de la siguiente manera:

Artículo 57. Audiencia. La audiencia se celebrará dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la demanda, excepto cuando se ignore el domicilio de las personas legitimadas como parte demandada, quienes serán emplazados mediante un cartel, que deberá ser publicado en un diario de circulación nacional, el cual deberá contener el término de la comparecencia. El plazo anterior se contará a partir del día siguiente en que se hubiese publicado el emplazamiento.

El tribunal de oficio o a solicitud de parte, podrá adoptar las medidas cautelares que consideren necesarias para garantizar los efectos de la posible sentencia condenatoria.

SEPTUAGÉSIMO SEXTO: Se propone crear el artículo 58 para establecer lo relativo a la audiencia en el procedimiento sumario, de la siguiente manera:

Artículo 58. Alegatos del accionante y facultades del Juez o Jueza. La audiencia se celebrará el día y a la hora señalada, siempre que comparezca el accionante, si no compareciere, se entenderá que ha desistido de la pretensión.

La audiencia comenzará con los alegatos del accionante sobre los fundamentos de su pretensión, seguidos por los interesados, en cuyo caso se oirá al accionante sobre estas cuestiones, con posibilidad de subsanar los defectos de que adoleciere.

El tribunal decidirá sobre la procedencia de continuar o no el proceso o de aplicar el procedimiento ordinario según la complejidad del asunto.

SEPTUAGÉSIMO SEPTIMO: Se propone crear el artículo 59 para establecer lo relativo a los alegatos de fondo y sentencia, de la siguiente manera:

Artículo 59. Alegatos de fondo y sentencia. Si ninguna de las partes plantease la inadmisibilidad de la pretensión, o planteada fuera desestimada, se oirán los alegatos de fondo.

Si no existiese disconformidad sobre los hechos, el tribunal dictará sentencia sin dilación, si existiese disconformidad, se practicarán las pruebas promovidas por las partes.

SEPTUAGÉSIMO OCTAVO: Se propone crear el artículo 60 para establecer lo relativo a la normas para la práctica de las pruebas, de la siguiente manera:

Artículo 60. Normas para la práctica de las pruebas. Las pruebas se practicarán con arreglo a las normas generales del ordenamiento jurídico, con las siguientes excepciones:

1. Si alguna de las partes hubiere promovido la prueba de testigos, tendrá la carga de presentarlos, y si no fuera posible, deberán solicitar la citación con al menos tres (3) días de antelación a la audiencia, sin que se interrumpa ésta por la no comparecencia.

2. Si se hubiere promovido prueba pericial, la parte deberá aportar el informe del perito y tendrá la carga de presentarlo en la audiencia, a fin de que pueda responder a las preguntas de las partes y del tribunal.

3. Excepcionalmente se interrumpirá la audiencia para la práctica de pruebas que no puedan realizarse en ella, si fueran imprescindibles para la resolución.

SEPTUAGÉSIMO NOVENO: Se propone crear el artículo 61 para establecer lo relativo a los alegatos sobre las pruebas, de la siguiente manera:

Artículo 61. Alegatos sobre las pruebas. Practicadas las pruebas formularán alegatos sobre las mismas el accionante y las demás partes, dictándose sentencia en el lapso de cinco (5) días de despacho.

OCTOGÉSIMO: Se propone crear una Sección Tercera en el Capítulo II del Título IV referente al Procedimiento Ejecutivo, de la siguiente manera:

Sección Tercera

Del Procedimiento Ejecutivo

OCTOGÉSIMO PRIMERO: Se propone crear el artículo 62 para establecer lo relativo al objeto del Procedimiento Ejecutivo, de la siguiente manera:

Artículo 62. Objeto del Procedimiento Ejecutivo. Cuando la pretensión presentada tenga por objeto instar la ejecución de un acto administrativo, un contrato o, en general, de cualquier título ejecutivo o el que pueda considerarse su equivalente, cuya validez y eficacia no sea discutida, podrá optarse por el procedimiento ejecutivo, conforme las previsiones de esta ley.

OCTOGÉSIMO SEGUNDO: Se propone crear el artículo 63, para establecer lo relativo a las condiciones formales de la demanda, de la siguiente manera:

Artículo 63. Condiciones formales de la demanda. La demanda contendrá las condiciones formales de la demanda establecida en el artículo 33, así como el título sobre el cual derive directamente la pretensión, el cual deberá ser presentado en originales conjuntamente con la demanda, sin poder ser producido en oportunidad posterior.

OCTOGÉSIMO TERCERO: Se propone crear el artículo 64, para establecer lo relativo a las causales de inadmisibilidad, de la siguiente manera:

Artículo 64. Causales de inadmisibilidad. Serán aplicables las causales de inadmisibilidad establecidas en el artículo 37, según el análisis de la idoneidad del título y su validez.

OCTOGÉSIMO CUARTO: Se propone crear el artículo 65, para establecer lo relativo a la citación de los legitimados, de la siguiente manera:

Artículo 65. Citación de los legitimados. Admitida la solicitud ejecutiva, el Juez o Jueza ordenará la citación de la Administración o de la parte demandada, en su caso, para que comparezca dentro lo próximos quince (15) días de despacho posteriores a que se deje constancia en autos de la práctica de la citación, para que proceda a convenir en la

solicitud presentada, a negarla, a proponer un medio alternativo de resolución de conflicto, o una propuesta de solución a la controversia.

OCTOGÉSIMO QUINTO: Se propone crear el artículo 66, para establecer lo relativo al cumplimiento de la obligación, de la siguiente manera:

Artículo 66. Cumplimiento de la obligación. Convenida la Administración o parte demandada en la solicitud presentada, el Juez o Jueza conminará al cumplimiento de la obligación de que se trate. Dicha sentencia tendrá el carácter de cosa juzgada y podrá ser ejecutada conforme a los lineamientos establecidos en la presente ley.

OCTOGÉSIMO SEXTO: Se propone crear el artículo 67, para establecer lo relativo a la negativa de la solicitud de ejecución, de la siguiente manera:

Artículo 67. Negativa de la solicitud de ejecución. La negación de la solicitud de ejecución podrá proponerse solamente en los siguientes casos:

1. Cuando el título jurídico sobre el cual se fundamenta la solicitud sea falso, ya sea en su contenido o en su firma.
2. Cuando se afirme la inidoneidad del título para solicitar ejecución de obligación.
3. Cuando se oponga la ilegalidad del título o su nulidad, no imputable a la parte que resiste.
4. Cuando se afirme el cumplimiento de la obligación que se demanda ejecutar.
5. Cuando sea necesario la apertura del procedimiento ordinario por estar envueltas razones de estricto orden público que requieren la participación de terceros, o que sea necesario ampliar el debate probatorio para desestimar la validez o eficacia del título hecho valer.

Presentadas razones diferentes a las expuestas, el Juez o Jueza las desechará sumariamente.

OCTOGÉSIMO SEPTIMO: Se propone crear el artículo 68, para establecer lo relativo a la denegación de la solicitud, de la siguiente manera:

Artículo 68. Denegación de la solicitud. En cualquier caso, el Juez o Jueza deberá pronunciarse respecto a la solicitud dentro de los quince (15) días siguientes a la contestación. Denegada la solicitud, se considerarán a derecho las partes, se ordenará la notificación de las autoridades y terceros que deban intervenir en el juicio, y se fijará la realización de la audiencia oral, siguiéndose el procedimiento ordinario.

OCTOGÉSIMO OCTAVO: Se propone crear el artículo 69, para establecer lo relativo al medio alternativo de resolución de conflictos, de la siguiente manera:

Artículo 69. Medio alternativo de resolución de conflictos. Solicitada la aplicación de un medio alternativo de resolución de conflictos, el Juez o Jueza establecerá un lapso para su implementación, el cual será prorrogable por solicitud de ambas partes. Si el tiempo solicitado se agotare sin acuerdo entre las partes, decidirá dentro del lapso establecido para ello.

OCTOGÉSIMO NOVENO: Se propone crear el artículo 70, para establecer lo relativo a la propuesta de solución, de la siguiente manera:

Artículo 70. Propuesta de solución. Si se presentare una propuesta de solución, el Juez o Jueza concederá un tiempo prudencial a la contraparte para aceptarla o desecharla. Si

decide desecharla, ordenará el Juez o Jueza la aplicación de un medio alternativo de solución de conflictos que considere conveniente. Si éste fuere infructuoso, procederá conforme el artículo anterior.

NONAGESIMO: Se propone crear el artículo 71, para establecer lo relativo a la homologación del convenio, de la siguiente manera:

Artículo 71. Homologación del convenio. Aceptada la propuesta de solución, o solucionada la controversia conforme al medio alternativo de resolución de conflicto empleado, el Juez o Jueza examinará el convenio y lo homologará conforme a las normas aplicables. Si decide no homologarlo, la solución no tendrá el carácter de cosa juzgada.

NONAGÉSIMO PRIMERO: Se propone crear un Capítulo III en el Título IV, de la siguiente manera:

CAPITULO III

Del Procedimiento de Segunda Instancia

NONAGESIMO SEGUNDO: Se propone crear el artículo 72, para establecer lo relativo a la remisión del expediente, de la siguiente manera:

Artículo 72. Remisión del expediente. Oída la apelación, el juzgado que dictó la sentencia remitirá el expediente al tribunal jerárquicamente superior quien deba conocer de la apelación.

Al recibirlo, el Secretario del juzgado que deba conocer la apelación dejará constancia de la fecha de recibo, el número de folios y de las piezas que contenga el expediente. En esa misma oportunidad se nombrará Ponente en la causa.

NONAGÉSIMO TERCERO: Se propone crear el artículo 73, para establecer lo relativo a los fundamentos de la apelación, de la siguiente manera:

Artículo 73. Fundamentos de la apelación. Dentro del lapso de cinco (5) días de despacho, el apelante presentará escrito en el cual precisará las razones de hecho y de derecho en que se funde y si requiere la apertura de lapso probatorio. En este último caso, deberá consignar los elementos probatorios con los que cuente para el momento y detallar los elementos probatorios que promueve, la relación de estos con la litis y con los motivos de la apelación. En caso de que no se expusiera concretamente los fundamentos que sustentan la apelación, podrá tenerse ésta como no presentada. Si el apelante no presentare el escrito en el lapso indicado, se considerará que ha desistido de la apelación.

Si ambas partes apelaron a la sentencia, las prescripciones de este artículo serán aplicables a cada una de las partes.

NONAGÉSIMO CUARTO: Se propone crear el artículo 74, para establecer lo relativo a la contestación de la apelación, de la siguiente manera:

Artículo 74. Contestación de la apelación. Vencido ese término correrá otro de cinco (5) días de despacho para la contestación de la apelación, en el cual se expondrán sucintamente las razones de oposición a la apelación de la contraparte. No podrá la parte que únicamente resiste a la apelación solicitar la apertura del lapso probatorio si la parte apelante no lo solicitó en su oportunidad. Asimismo, en capítulo aparte, podrá hacer observaciones a los medios probatorios consignados y promovidos por la parte apelante.

NONAGÉSIMO QUINTO: Se propone crear el artículo 75, para establecer lo relativo a las observaciones a las pruebas, de la siguiente manera:

Artículo 75. Observaciones a las pruebas. Culminado dicho lapso, la parte apelante tendrá tres (3) días de despacho para hacer las observaciones a las pruebas promovidas por la parte resistente. Dicho lapso se abrirá sin necesidad de pronunciamiento por parte del Juez o Jueza o del Juzgado de Sustanciación.

NONAGÉSIMO SEXTO: Se propone crear el artículo 76, para establecer lo relativo a la admisibilidad de las pruebas, de la siguiente manera:

Artículo 76. Admisibilidad de las pruebas. Solicitada la apertura del lapso probatorio, el Juzgado de Sustanciación o el Juez o Jueza, en su caso, se pronunciará en tres (3) días de despacho sobre la admisibilidad de las pruebas promovidas por las partes. Solamente del auto que inadmita alguna prueba se oirá apelación directa.

NONAGÉSIMO SEPTIMO: Se propone crear el artículo 77, para establecer lo relativo a la evacuación de las pruebas, de la siguiente manera:

Artículo 77. Evacuación de las pruebas. Admitida las pruebas, serán evacuadas dentro de los diez (10) días de despacho siguientes. Este lapso podrá ser prorrogado únicamente por solicitud justificada de las partes.

NONAGÉSIMO OCTAVO: Se propone crear el artículo 78, para establecer lo relativo a pruebas pertinentes en segunda instancia, de la siguiente manera:

Artículo 78. Pruebas pertinentes. En esta instancia sólo se admitirán las pruebas de experticia, inspección judicial y la prueba por escrito. Para el caso de la prueba por escrito, será admisible únicamente cuando se demuestre que no haya sido posible su promoción en la primera instancia de la causa.

NONAGÉSIMO NOVENO: Se propone crear el artículo 79, para establecer lo relativo al acto público de informes de apelación, de la siguiente manera:

Artículo 79. Acto público de informes de apelación. Cuando no se haya abierto lapso probatorio, quede firme el auto que declare inadmisible las pruebas, concluya la evacuación de las pruebas admitidas o termine el lapso de evacuación, se devolverá el expediente a la Sala, de ser el caso. Al recibirlo, se fijará el décimo (10º) día de despacho siguiente para la celebración del acto público de informes de apelación, el cual será oral.

En dicho acto se expondrán los argumentos de las partes referentes a la sentencia apelada y su justeza a derecho, con un análisis breve de los elementos probatorios traídos a los autos en la etapa probatoria abierta y sus respectivas conclusiones. En ese acto se permitirá realizar réplicas y contrarréplicas, siempre que el Juez o Jueza consideren necesario para esclarecer la litis.

La no comparecencia injustificada de las partes o sus apoderados, según sea el caso al acto de informes, será sancionada con multa de diez Unidades Tributarias (10 U.T.) a cada uno de los abogados o abogadas que en ese momento se encontraran representándola, o a la parte misma si fuera el caso, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria que pudiere acarrear.

CENTÉSIMO: Se propone crear el artículo 80, para establecer lo relativo a las conclusiones, de la siguiente manera:

Artículo 80. Conclusiones. Una vez finalizado el acto de informes de apelación, las partes podrán consignar a los autos el escrito contentivo de sus conclusiones, el cual expondrá sucintamente los términos en los cuales quedó establecida la litis y los aportes probatorios de las partes, expresando las conclusiones y observaciones pertinentes a que a bien tuvieren. No será admisibles escritos de observaciones a los escritos de conclusiones.

CENTESIMO PRIMERO: Se propone crear el artículo 81, para establecer lo relativo al lapso para decidir, de la siguiente manera:

Artículo 81. Lapso para decidir. Al día siguiente del día en el cual se fijare la celebración del acto de informes de apelación, sin relación de la causa, se abrirá el lapso para decidir, que será de treinta (30) días de despacho, prorrogables por un periodo igual mediante auto razonado.

CENTÉSIMO SEGUNDO: Se propone crear el artículo 82, para establecer lo relativo la consulta de sentencias, de la siguiente manera:

Artículo 82. Consulta de sentencias. Cuando ninguna de las partes haya apelado de una decisión, pero la sentencia deba ser consultada, se procederá de inmediato a la vista de la causa, sin la intervención de aquéllas.

En tales casos, sumariamente, se confirmará, reformará o revocará el fallo consultado. De igual modo se procederá, con audiencia de las partes, cuando la apelación verse sobre medidas preventivas.

CENTÉSIMO TERCERO: Se propone crear una Capítulo IV en el Título IV, de la siguiente manera:

CAPÍTULO IV

De la Sentencia y de los modos de terminación del procedimiento.

CENTÉSIMO CUARTO: Se propone crear el artículo 83, para establecer lo relativo a la sentencia, de la siguiente manera:

Artículo 83. Sentencia. Dentro de los treinta (30) días de despacho siguientes al vencimiento del lapso de presentación de los informes escritos el tribunal dictará sentencia sobre la causa. Dicho lapso podrá ser prorrogado una sola vez, por treinta (30) días. En dicha sentencia se resolverán las cuestiones incidentales que se presentaren, siempre y cuando no pongan en indefensión a alguna de las partes, impida la continuación de la causa o prejuzguen como definitivos, casos en los que se decidirá cuando se presenten.

CENTÉSIMO QUINTO: Se propone crear el artículo 84, para establecer lo relativo a los votos en la sentencia, de la siguiente manera:

Artículo 84. Votos en la sentencia. La decisión deberá contar con la mayoría de los votos de los Jueces que constituyen el tribunal. Podrá anunciarse voto salvado o concurrente, de manera razonada, el cual deberá ser presentado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes dictada la sentencia, para que esta tenga validez. La falta de presentación del voto salvado dentro del lapso reputará el voto salvado como no presentado.

CENTÉSIMO SEXTO: Se propone crear el artículo 85, para establecer lo relativo a los efectos de la sentencia, potestad de autotutela y medios alternativos, de la siguiente manera:

Artículo 85. Efectos de la sentencia, potestad de autotutela y medios alternativos. La sentencia que declare sin lugar la pretensión de que se trate solo producirá efectos entre las partes. Sin embargo, dicha sentencia no impedirá el ejercicio de la potestad de autotutela de la Administración, siempre que no infrinja los límites que la ley establece. Asimismo, las partes podrán hacer uso de medios alternativos de resolución de conflictos cuando el interés público así lo aconsejare.

CENTÉSIMO SEPTIMO: Se propone crear el artículo 86, para establecer lo relativo al contenido de la sentencia, de la siguiente manera:

Artículo 86. Contenido de la sentencia. Según la pretensión deducida, la sentencia que declare con lugar la pretensión tendrá el siguiente contenido:

1. La sentencia que declare con lugar la pretensión deducida, en relación con un acto administrativo, declarará la nulidad total o parcial del acto administrativo particular cuya nulidad se pretende o del silencio administrativo en su caso, establecerá los efectos de dicha nulidad en el tiempo, pudiendo establecer un lapso no mayor de tres (3) meses para que se materialice la nulidad. De igual manera, la sentencia condenará a la adopción de cuantas medidas y providencias fueren necesarias para restablecer la situación jurídica infringida. Asimismo, en el caso de que se haya adjuntado una pretensión de resarcimiento patrimonial, se pronunciará al respecto tratando, en lo posible, de indemnizar para el momento de dictar sentencia todos los daños denunciados.

2. Cuando se trate de una abstención o inactividad de la Administración en proveer sobre una obligación específica, la sentencia condenará al ente obligado a proveer de una manera concreta, otorgando un lapso prudencial. En cualquier caso, la ejecución forzosa de la sentencia suplirá el título jurídico para hacer valer la obligación de la cual se trate, si esto fuere posible, sin perjuicio de las sanciones por desacato. Asimismo, la sentencia se pronunciará sobre las indemnizaciones a que hubiere lugar, en caso de que éstas se hubiesen alegado y probado en autos.

3. Si la pretensión se hubiere deducido en relación con una vía de hecho, la sentencia condenará al cese inmediato de la actuación material y a que se restablezca la situación jurídica perturbada, así como a la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, en caso de que estos últimos hayan sido alegados y probados en autos.

4. Si la pretensión de hubiere planteado en relación con un contrato celebrado por los órganos administrativos sujetos a control contencioso administrativo, la sentencia se pronunciará sobre la pretensión, dispondrá de lo que sea necesario para equilibrar las prestaciones que se hubieren realizado entre las partes y, en general, dispondrá de lo necesario para salvaguardar el interés público involucrado, armonizando las soluciones propuestas con los intereses debatidos.

5. Si la sentencia estimare una pretensión de indemnización de daños y perjuicios, incluso de carácter moratorio, o condenare al resarcimiento para restablecer el orden jurídico perturbado, determinará la persona obligada a indemnizar y la cuantía de la indemnización si en autos existen elementos suficientes para ello. Si no existieren, el Juez o Jueza podrá solicitar una experticia complementaria del fallo que será parte integrante de la sentencia.

6. Para el caso en el cual se haya expuesto una controversia administrativa, la sentencia establecerá de manera clara y precisa a quién corresponde la competencia,

facultad, titularidad o prerrogativa de la que se trate. Asimismo, de ser necesario, podrá declararse la nulidad de actuaciones administrativas que se hubieren realizado ilegítimamente por la parte incompetente para hacerlo, únicamente cuando la impugnación se derive de la incompetencia o falta de legitimidad del órgano administrativo o ente institucional.

7. Si se hubiese pretendido la interpretación de una norma de contenido administrativo, la sentencia definirá en términos claros el sentido y alcance de la norma, vista en el contexto normativo y constitucional en el cual se inserta.

8. La condena en costas, si es procedente.

CENTÉSIMO OCTAVO: Se propone crear el artículo 87, para establecer lo relativo a la extensión de los efectos de la sentencia, de la siguiente manera:

Artículo 87. Extensión de los efectos de la sentencia. Los efectos de la sentencia pueden extenderse a terceros demandantes y recurrentes, cuando prueben que se encuentran en una situación sustancialmente igual a la sentenciada, solicitándolo al organismo o ente público demandado dentro del año siguiente a la última notificación de la sentencia.

Si la petición de la extensión de los efectos de la sentencia ante el órgano competente del organismo o ente público fuese desestimada o transcurriesen tres meses sin haberse recibido notificación, podrá solicitarse del tribunal sentenciador, dentro de los dos meses siguientes, acompañando los documentos que acrediten la identidad, para que decida sumariamente previa audiencia del organismo o ente público. En dicho caso no habrá lugar a la apertura de lapso probatorio.

CENTÉSIMO NOVENO: Se propone crear el artículo 88, para establecer lo relativo al desistimiento, de la siguiente manera:

Artículo 88. Desistimiento. La parte actora podrá desistir expresamente del procedimiento en cualquier estado o grado del proceso, siempre y cuando no se encuentre involucrado el orden público.

El tribunal no aceptará el desistimiento si se apreciare daño para el interés público. En ese último caso, el procedimiento continuará sin requerir actuación de la parte que desistió. Si fueren varios los demandantes, el proceso seguirá respecto de aquellos que no hubiesen desistido.

CENTÉSIMO DÉCIMO: Se propone crear el artículo 89, para establecer lo relativo al convenimiento, de la siguiente manera:

Artículo 89. Convenimiento. La parte demandada podrá convenir en la pretensión deducida de manera parcial o total, en los hechos o en el derecho, cuando se encuentre debidamente legitimada para ello y no contradiga la legislación pertinente. En caso de convenimiento total, el Juez o Jueza pasará a dictar sentencia. En el caso de convenimiento sobre los hechos, prescindirá el Juez o Jueza del análisis probatorio de los hechos expresamente reconocidos por la parte.

No procederá el convenimiento cuando exista evidencia que fue realizado fraudulentamente, que supusiera renuncia de competencias expresas de obligatorio cumplimiento, que atentare contra el interés general o incurra en infracción manifiesta del ordenamiento jurídico. Declarado improcedente el convenimiento, continuará la causa como si no hubiese sido presentado.

CENTÉSIMO DÉCIMO PRIMERO: Se propone crear el artículo 90, para establecer lo relativo a la transacción, de la siguiente manera:

Artículo 90. Transacción. Cuando el proceso tuviere por objeto derechos patrimoniales disponibles, la parte se encontrare legitimada para transigir y no quedare comprometido el orden público, las partes podrán llegar celebrar una transacción que ponga fin a la controversia o que limite su alcance, la cual deberá ser homologada para que tenga fuerza de cosa juzgada.

Cuando el Juez o Jueza aprecie que se han llenado los requisitos procesales exigidos, dictará un auto en el cual homologará la transacción y declarará terminado el proceso, si esto fuere procedente. A tal efecto, las partes podrán solicitar del tribunal la suspensión de la tramitación por un plazo no superior a un (1) año.

CENTÉSIMO DECIMO SEGUNDO: Se propone crear el artículo 91, para establecer lo relativo a la terminación del proceso por otras causas, de la siguiente manera:

Artículo 91. Terminación del proceso por otras causas. El proceso se dará por terminado:

1. Por muerte de la parte demandante, cuando su pretensión fuese intransmisible o que por esta circunstancia decayere el objeto, salvo que procediere determinar la no conformidad a derecho de la actuación administrativa a efectos de la posible responsabilidad patrimonial de la parte demandada.
2. Por decaimiento sobrevenido del objeto de la pretensión.
3. Que por cualquier otra causa dejara de haber interés legítimo en obtener la tutela judicial pretendida.

Cuando se produjere alguna de las causas a que se refieren los numerales anteriores se pondrá de manifiesto al tribunal por cualquiera de las partes, que, previa audiencia de las partes, en un lapso no mayor a los cinco (5) días de despacho, decidirá si procede o no continuar el proceso.

Si decidiere que no procede la continuación, dictará auto declarando terminado el procedimiento.

CENTÉSIMO DÉCIMO TERCERO: Se propone crear una Capítulo V en el Título IV, de la siguiente manera:

CAPÍTULO V

De los Medios Alternativos de Resolución de Conflictos

CENTÉSIMO DÉCIMO CUARTO: Se propone crear el artículo 92, para establecer lo relativo a la facultad de proponer medios alternativos, de la siguiente manera:

Artículo 92. Facultad de proponer medios alternativos. En cualquier etapa y fase del proceso, el Juez o Jueza tendrá la facultad de proponer el empleo de medios alternativos de resolución de conflictos que considere pertinente entre las partes, cuando verifique que una solución concertada entre las partes sea conducente para conciliar los intereses privados y públicos envueltos.

Asimismo, las partes de común acuerdo, podrán establecer acuerdos preliminares a la apertura del juicio, mediante los cuales podrán acordar los puntos a los que se contraerá la controversia, las pruebas que promoverán, así como todo aquello que consideren

que permita depurar el procedimiento y, en general, hacer más expedito y facilitar la solución procesal.

Este acuerdo obligará a las partes dentro del proceso a su cumplimiento, y el Juez o Jueza se hará garante de lo pactado, ordenando el procedimiento conforme a lo convenido, siempre y cuando considere que su estricta vigilancia no altera el orden ni el interés público o que plantea un desequilibrio entre las partes o un perjuicio a un tercero procesal.

CENTÉSIMO DÉCIMO QUINTO: Se propone crear el artículo 93, para establecer lo relativo a la aplicación del medio alternativo, de la siguiente manera:

Artículo 93. Aplicación del medio alternativo. Durante la etapa de sentencia el Juez o Jueza podrá ordenar la aplicación del medio alternativo de resolución de conflictos que considere pertinente, bajo su supervisión y con carácter de obligatoriedad. A los efectos anteriores, el Juez o Jueza dictará los lineamientos que señale para el caso, a fin de delimitar las cuestiones que deberán ser resueltas mediante el uso de los citados medios.

Para el empleo e implementación del medio alternativo de resolución de conflictos, el Juez o Jueza acordará un periodo prudencial para que las partes presenten un acuerdo que deberá ser homologado. Este periodo puede ser prorrogado por una sola vez, vistos los avances en las discusiones y la posibilidad de llegar a un acuerdo concertado definitivo.

En caso de que las partes no puedan resolver la controversia en el tiempo establecido, el Juez o Jueza declarará terminada la incidencia y procederá a dictar sentencia, para lo cual conservará íntegramente el lapso de sentencia así como la prórroga.

CENTÉSIMO DÉCIMO SEXTO: Se propone crear un Título V, de la siguiente manera:

TITULO V

DE LAS PRUEBAS

CENTÉSIMO DÉCIMO SEPTIMO: Se propone crear un Capítulo I en el Título V, cuyo epígrafe es del tenor siguiente:

CAPÍTULO I

De las Pruebas en General

CENTÉSIMO DÉCIMO OCTAVO: Se propone crear el artículo 94, para establecer lo relativo a los medios de prueba, de la siguiente manera:

Artículo 94. Medios de prueba. Las partes podrán valerse de cualquier medio de prueba no prohibido expresamente por la ley, y que consideren conducente a la demostración de sus pretensiones. Estos medios se promoverán y evacuarán aplicando las disposiciones relativas a los medios de pruebas contempladas en las leyes o, en su defecto, en la forma que señale el Juez o Jueza.

La parte promovente tendrá la carga de argumentar la necesidad y conducencia de la prueba para evidenciar cada hecho y su conexión directa con la pretensión, lo cual deberá exponerse pormenorizadamente en su escrito de promoción.

CENTÉSIMO DÉCIMO NOVENO: Se propone crear el artículo 95, para establecer lo relativo al auto para mejor proveer, de la siguiente manera:

Artículo 95. Auto para mejor proveer. Cuando los medios probatorios ofrecidos por las partes sean insuficientes para formar convicción, el Juez o Jueza puede ordenar de oficio la evacuación de medios probatorios adicionales que considere convenientes.

El auto en que se ordenen estas diligencias fijará el término para su cumplimiento y contra él no se oirá recurso alguno.

CENTÉSIMO VIGÉSIMO: Se propone crear el artículo 96, para establecer lo relativo a la prohibición a la Administración Pública, de la siguiente manera:

Artículo 96. Prohibición a la Administración Pública. En ningún caso se admitirá absolver posiciones juradas ni prestar juramento decisorio. Sin embargo las partes podrán contestar por escrito las preguntas que, en igual forma, les hicieren el Juez o Jueza o la contraparte a través del tribunal de la causa, sobre aquellos hechos de los cuales tengan conocimiento personal y directo.

CENTÉSIMO VIGÉSIMO PRIMERO: Se propone crear el artículo 97, para establecer lo relativo a la carga de la prueba, de la siguiente manera:

Artículo 97. Carga de la prueba. La carga de la prueba corresponde a quien afirme los hechos que configuren su pretensión o a quien los contradiga, alegando nuevos hechos, salvo disposición legal en contrario. Asimismo, corresponde a la contraparte la contradicción y el control de la prueba promovida por el adversario.

CENTÉSIMO VIGÉSIMO SEGUNDO: Se propone crear el artículo 98, para establecer lo relativo a la valoración de las pruebas, de la siguiente manera:

Artículo 98. Valoración de las pruebas. La valoración de las pruebas se realizará conforme a las reglas de la sana crítica. El Juez o Jueza tenderá a mantener criterios estables respecto a la valoración de pruebas y seguirá los criterios jurisprudenciales de la materia.

CENTÉSIMO VIGÉSIMO TERCERO: Se propone crear un Capítulo II dentro del Título V para establecer lo relativo al lapso probatorio, de la siguiente manera:

CAPITULO II

Del Lapso Probatorio

CENTÉSIMO VIGÉSIMO CUERTO: Se propone crear el artículo 99, para establecer lo relativo a la promoción de pruebas, de la siguiente manera:

Artículo 99. Promoción de pruebas. Abierto el lapso probatorio por decisión del Juez o Jueza o por solicitud de las partes, éstas contarán con diez (10) días de despacho contados desde el día siguiente de la decisión de abrir la causa a prueba o de la contestación de la demanda, para promover las pruebas que consideren pertinentes.

Durante ese lapso, las partes presentarán su escrito de promoción de pruebas en el cual se limitarán a exponer las pruebas que pretenden sean admitidas y valoradas en el procedimiento, y los hechos concretos que pretenden probarse con ellos.

CENTÉSIMO VIGÉSIMO QUINTO: Se propone crear el artículo 100, para establecer lo **relativo a la tramitación de las pruebas, de la siguiente manera:**

Artículo 100. Tramitación de las pruebas. En el caso de los procedimientos que se ventilen ante la Sala Político-Administrativa y las Cortes de lo Contencioso Administrativo, la competencia respecto a la tramitación de las pruebas recaerá en el Juzgado de Sustanciación respectivo. Sus decisiones serán apelables ante la Sala o Corte respectiva junto a la sentencia definitiva, a menos que impida la continuación del procedimiento o declare inadmisible alguna prueba, casos en los cuales tendrá apelación directa en doble efecto.

CENTÉSIMO VIGÉSIMO SEXTO: Se propone crear el artículo 101, para establecer lo **relativo a la apelabilidad del auto de admisión de las pruebas, de la siguiente manera:**

Artículo 101. Apelabilidad del auto de admisión. Los autos que decidan sobre la admisión de las pruebas promovidas por las partes serán recurribles únicamente con la definitiva, como punto previo al pronunciamiento de fondo.

CENTÉSIMO VIGÉSIMO SÉPTIMO: Se propone crear el artículo 102, para establecer lo **relativo a la evacuación de pruebas, de la siguiente manera:**

Artículo 102. Evacuación de pruebas. Admitidas las pruebas, se abrirá un lapso de entre cinco (5) a veinte (20) días de evacuación de pruebas, conforme considere el Juez o Jueza sea el tiempo necesario en vista del número y complejidad de las pruebas que se solicite sean evacuadas. Dicho lapso podrá ser prorrogado de ser necesario, pero únicamente cuando medie causa justificante. Transcurrido el lapso de evacuación, se considerará vencido el lapso probatorio.

CENTÉSIMO VIGÉSIMO OCTAVO: Se propone crear el Título VI cuyo epígrafe es del tenor siguiente:

TITULO VI

GENERALIDADES EN EL PROCEDIMIENTO

CENTÉSIMO VIGÉSIMO NOVENO: Se propone crear el Capítulo I en el Título VI cuyo epígrafe es del tenor siguiente:

CAPÍTULO I

De las Causales de Inhibición y Recusación

CENTÉSIMO TRIGÉSIMO: Se propone crear el artículo 103, para establecer lo relativo a las causales de inhibición y recusación, de la siguiente manera:

Artículo 103. Causales de inhibición y recusación. Los jueces y juezas, magistrados y magistradas, jueces y juezas de sustanciación y sus secretarios y secretarias deberán inhibirse o podrán ser recusados y recusadas, por alguna de las causales siguientes:

1. Por parentesco de consanguinidad con alguna de las partes o sus apoderados, en cualquier grado, en línea recta o en la colateral hasta cuarto grado, inclusive, o de afinidad hasta el segundo grado, inclusive. Procederá también, la inhibición o recusación por ser cónyuge del inhibido o del recusado, del apoderado o del asistente de cualquiera de las partes.

2. Por tener el inhibido o el recusado, su cónyuge o algunos de sus consanguíneos o afines, dentro de los grados indicados, interés directo en el pleito.

3. Por haber dado, el inhibido o el recusado recomendación, o prestado su patrocinio a favor de alguno de los litigantes, sobre el pleito en que se le recusa.

4. Por tener, el inhibido o el recusado, sociedad de interés o amistad íntima con alguno de los litigantes.

5. Por haber, el inhibido o el recusado, manifestado previamente su opinión sobre el mérito principal del pleito o sobre la incidencia pendiente antes de la sentencia correspondiente.

6. Por enemistad entre el inhibido o el recusado y cualquiera de los litigantes, demostrada por los hechos que, sanamente apreciados, evidencien parcialidad del inhibido o del recusado; y

7. Por haber recibido el inhibido o el recusado, dádiva de alguno o algunos de los litigantes, después de iniciado el juicio.

En el caso de que se trate de un tribunal colegiado, la recusación solamente será oponible contra los ponentes o los jueces de sustanciación, sin prejuzgar contra las acciones patrimoniales, penales o disciplinarias que pudieren ejercerse contra el Magistrado y Magistrada o Juez y Jueza que encontrándose incurso en alguna de las causales, no se inhibiera.

CENTÉSIMO TRIGÉSIMO PRIMERO: Se propone crear el Capítulo III en el Título VI cuyo epígrafe es del tenor siguiente:

CAPÍTULO III

De la Ejecución de la Sentencia

CENTÉSIMO TRIGÉSIMO SEGUNDO: Se propone crear una Sección Primera en el Capítulo III del Título VI cuyo epígrafe es del tenor siguiente:

Sección Primera

Parte General

CENTÉSIMO TRIGÉSIMO TERCERO: Se propone crear el artículo 104, para establecer lo relativo a la ejecución de la sentencia, de la siguiente manera:

Artículo 104. **Ejecución de la sentencia**. La sentencia contencioso administrativa definitivamente firme constituye un título ejecutivo de cumplimiento inmediato que debe ser acatado luego de adquirida su firmeza. Igual naturaleza comportará el laudo arbitral o transacción homologado por el tribunal competente.

Su ejecución material corresponde a aquel tribunal que haya conocido en primera instancia o que, conforme a las reglas de distribución de competencia, hubiere conocido del mismo.

CENTÉSIMO TRIGESIMO CUARTO: Se propone crear el artículo 105, para establecer lo relativo a los efectos de las sentencias de nulidad, de la siguiente manera:

Artículo 105. Efectos de las sentencias de nulidad. Cuando se trate de sentencias de nulidad, sus efectos serán inmediatos con la publicación del fallo, si no se dispusiere otra cosa. Asimismo, sus efectos no serán retroactivos si no se estableciere otra cosa. El Juez o Jueza contencioso administrativo podrá disponer un lapso en el cual podrá que-

dar diferida la nulidad cuando sea necesario realizar actividades que permitan la estabilidad y continuidad de la actividad administrativa, cuando sea necesario sustituir la actuación administrativa por la propia administración recurrida, siempre y cuando el Juez o Jueza no pueda tomar las medidas restitutivas necesarias.

Asimismo, la sentencia podrá establecer plazos para el cumplimiento y planes o programas de sustitución de la actuación recurrida como medios contingentes y temporales de restablecimiento de la situación jurídica infringida.

CENTÉSIMO TRIGESIMO QUINTO: Se propone crear el artículo 106, para establecer lo relativo al cumplimiento de la sentencia., de la siguiente manera:

Artículo 106. Cumplimiento de la sentencia. Para el caso de que la demandada no sea la República o un Municipio, y sin perjuicio de lo expresado en el artículo anterior, adquirida firmeza la sentencia, la parte interesada solicitará al tribunal que fije un lapso no menor de tres (3) días de despacho ni mayor de diez (10), para que la parte perdidosa efectúe voluntariamente y de buena fe el cumplimiento voluntario del dispositivo de la sentencia, periodo en el cual no podrá intentarse su ejecución forzosa.

Sin embargo, por acuerdo de las partes, se podrá suspender la ejecución de la sentencia por el tiempo que éstas determinen con exactitud. Asimismo, las partes podrán realizar los actos de composición voluntaria que estimen convenientes, respecto al cumplimiento de la sentencia.

En ambos casos, las disposiciones y convenios realizados por las partes serán válidos únicamente cuando éstas tengan la legitimación requerida, se trate de derechos disponibles y no se lesione el orden público.

CENTÉSIMO TRIGESIMO SEXTO: Se propone crear el artículo 107, para establecer lo relativo a la ejecución forzosa, de la siguiente manera:

Artículo 107. Ejecución forzosa. Transcurrido el lapso establecido en el artículo anterior sin que la parte perdidosa hubiere cumplido voluntariamente la sentencia, el tribunal procederá a la ejecución forzosa.

En cualquier caso, la ejecución forzosa requerirá al Ministerio Público la apertura de una investigación de oficio a fin de que se pronuncie respecto a la responsabilidad penal que derive del incumplimiento del contenido de la sentencia, conforme a esta ley y la legislación penal aplicable.

CENTÉSIMO TRIGESIMO SEPTIMO: Se propone crear el artículo 108, para establecer lo relativo al decreto de cumplimiento forzoso, de la siguiente manera:

Artículo 108. Decreto de cumplimiento forzoso. El decreto de cumplimiento forzoso permitirá, en el caso de ser posible legalmente, la ejecución de cantidades líquidas de dinero que se encontraren presupuestadas en partidas obligaciones contingentes por asuntos litigiosos a las que se refiere la ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, si esta contase con fondos. Solamente cuando dicha partida se encontrare completamente ejecutada, podrán ejecutarse cantidades líquidas de dinero en efectivo, cuentas bancarias o bienes muebles, pero únicamente cuando dichos bienes no se encuentren directamente destinados a atender programas de bienestar social. Son aplicables supletoriamente los medios de ejecución de sentencia establecidos en el Código de Procedimiento Civil, ajustándose a las particularidades del caso.

CENTÉSIMO TRIGESIMO OCTAVO: Se propone crear el artículo 109, para establecer lo relativo al desacato a la sentencia, de la siguiente manera:

Artículo 109. Desacato. Aquella autoridad o particular que incumpliere injustificadamente el mandamiento contenido en una sentencia definitivamente firme cuando se ordene un hacer, un no hacer o un dar, diferente del pago de cantidades de dinero, luego de ordenada la ejecución forzosa de la sentencia por autoridad competente, será castigado con prisión de 6 a 12 meses.

Cuando se trate de decisiones interlocutorias, bastará que ésta haya sido notificada debidamente tres (3) veces para incurrir en el delito expuesto en este artículo.

CENTÉSIMO TRIGESIMO NOVENO: Se propone crear una Sección Segunda en el Capítulo III del Título de la siguiente manera:

Sección Segunda

De la Ejecución Forzosa contra la República

CENTÉSIMO CUADRAGÉSIMO: Se propone crear el artículo 110, para establecer lo relativo a la ejecución de sentencias contra la República, de la siguiente manera:

Artículo 110. Ejecución de sentencias contra la República. Para la ejecución de sentencias contra la República, se procederá conforme al procedimiento establecido en el Decreto con Rango de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República o la que estableciere dicho procedimiento. Se aplicarán supletoriamente las previsiones especiales y generales establecidas en esta ley cuando se trate de ejecución de sentencias contencioso administrativas.

CENTÉSIMO CUADRAGÉSIMO PRIMERO: Se propone crear el artículo 111, para establecer lo relativo al contenido del decreto de ejecución voluntaria, de la siguiente manera:

Artículo 111. Contenido del decreto de ejecución voluntaria. El contenido del decreto de ejecución voluntaria será siempre el de establecer un lapso no mayor de treinta (30) días hábiles para cumplir el dispositivo de la sentencia y, en su caso, de proponer la forma de cumplimiento a que diere lugar.

CENTÉSIMO CUADRAGÉSIMO SEGUNDO: Se propone crear el artículo 112, para establecer lo relativo a los intereses calculados, de la siguiente manera:

Artículo 112. Intereses calculados. En los casos en los cuales se le haya requerido a la Procuraduría General de la República la proposición de un modo y oportunidad de cumplimiento de la sentencia condenatoria con contenido patrimonial y no lo cumpliere en el tiempo establecido, la República deberá de pleno derecho los intereses calculados sobre la base del promedio de la tasa pasiva anual de los seis (6) primeros bancos comerciales del país, contado a partir del día en el cual se inició el retardo. Igual interés será aplicado cuando establecido el modo y oportunidad de pago del monto condenado, éste no fuese cancelado.

Los intereses se considerarán parte integrante de la condenatoria contenida en la sentencia, sin perjuicio de la responsabilidad personal de los funcionarios y funcionarias frente a la República. Dichos intereses serán cancelados con prioridad al capital adeudado, conforme a las reglas de imputación de pagos establecidas en el Código Civil.

CENTÉSIMO CUADRAGÉSIMO TERCERO: Se propone crear el artículo 113, para establecer lo relativo al cálculo y procedencia del pago, de la siguiente manera:

Artículo 113. Cálculo y procedencia del pago. El cálculo, y procedencia del pago de los señalados intereses podrá resolverse mediante una incidencia que se abrirá durante el procedimiento de ejecución de sentencia. La decisión sobre dicha incidencia no tendrá apelación.

CENTÉSIMO CUADRAGÉSIMO CUARTO: Se propone crear el artículo 114, para establecer lo relativo a la sanción penal, de la siguiente manera:

Artículo 114. Sanción penal. Pasado el lapso concedido en el decreto de ejecución forzosa sin que el dispositivo de la sentencia se hubiere cumplido, y siempre y cuando no se trate de pago de cantidades de dinero, se considerará a los funcionarios y funcionarias incursos en el delito establecido en el artículo 114 (referente al desacato) de esta ley.

CENTÉSIMO CUADRAGÉSIMO QUINTO: Se propone crear el artículo 115, para establecer lo relativo a la supletoriedad, de la siguiente manera:

Artículo 115. Supletoriedad. Las demandas o recursos en las que se condene a los Municipios a obligaciones de hacer, no hacer o dar se regirán por su ley respectiva y, supletoriamente, por las previsiones establecidas por esta ley, en cuanto fueren compatibles.

CENTÉSIMO CUADRAGÉSIMO SEXTO: Se propone crear el Título VII, de la siguiente manera:

TITULO VII

DE LAS MEDIDAS CAUTELARES
EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CENTÉSIMO CUADRAGÉSIMO SEPTIMO: Se propone crear el artículo 116, para establecer lo relativo al poder cautelar, de la siguiente manera:

Artículo 116. Poder cautelar. El Juez o Jueza contencioso administrativo contará con los más amplios poderes cautelares para dictar las medidas positivas, negativas o suspensivas, e incluso medidas anticipativas, que considere convenientes para proteger a la parte demandante, recurrentes, la Administración e, incluso, a la colectividad, cuando se aprecie de los hechos traídos a su consideración, la apariencia de un buen derecho alegado por el accionante legitimado y que la falta de actuación pronta, permita presumir un grave daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva.

A la solución de medidas cautelares se dará prioridad sobre cualquier otro asunto.

CENTÉSIMO CUADRAGÉSIMO OCTAVO: Se propone crear el artículo 117, para establecer lo relativo a la caución en la medida, de la siguiente manera:

Artículo 117. Caución. Cuando el Juez o Jueza considere que no se encuentre clara la necesidad de provisión cautelar, o que la medida solicitada pudiese afectar injustamente a terceros, ya sean parte o no en el juicio, podrá fijar una caución personal o real, que permita a los interesados lograr la materialización de su solicitud cautelar hasta la audiencia cautelar, en la cual se discutirá sobre la procedencia, proporcionalidad, conveniencia y necesidad de mantener la medida cautelar.

CENTÉSIMO CUADRAGÉSIMO NOVENO: Se propone crear el artículo 118, para establecer lo relativo al acuerdo o negativa de la medida cautelar, de la siguiente manera:

Artículo 118. Acuerdo o negativa de la medida cautelar. Presentada la solicitud cautelar, el Juez o Jueza proveerá preliminarmente sobre ella, sin necesidad de oír a la otra parte, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, de manera sucinta, en la cual analizará los factores que pudieran afectar la justificación y procedencia de la medida cautelar, negando o acordándola conforme a su prudencial arbitrio razonado. Si en el transcurso de la tramitación de la solicitud, algún interesado o interesada se opusiera por escrito, el lapso de decisión se prorrogará automáticamente, por una sola vez, por diez (10) días hábiles.

El Juez o Jueza podrá conceder medidas cautelares diferentes a las solicitadas si considerare que son otras y no las solicitadas, las que satisfacen los intereses en juego, no solamente el del solicitante sino de la colectividad.

CENTÉSIMO QUINCUAGÉSIMO: Se propone crear el artículo 119, para establecer lo relativo a la incidencia en la medida cautelar, de la siguiente manera:

Artículo 119. Incidencia. En caso de declarar procedente la medida cautelar solicitada, se abrirá una incidencia en la cual, notificada la contraparte, se fijará una audiencia oral en la cual se debatirá la oposición que se presentase, permitiendo a las partes presentar sus argumentos, réplicas y contrarréplicas, así como hacer observaciones respecto a las pruebas sobre las cuales se funde la solicitud de medida cautelar, así como las pruebas promovidas para rechazarlas.

Al finalizar el acto, el Juez o Jueza decidirá sumariamente sobre si ratifica, modifica o revoca la medida, o si solicita a la parte la constitución de una caución, que determinará en ese acto.

CENTÉSIMO QUINCUAGÉSIMO PRIMERO: Se propone crear el artículo 120, para establecer lo relativo al no adelantamiento de opinión en las medidas cautelares, de la siguiente manera:

Artículo 120. No adelantamiento de opinión en las medidas cautelares. Las decisiones que versen sobre medidas cautelares no podrán ser empleadas para justificar solicitudes de recusación o denuncias sobre prejuzgamiento, a menos que ésta invada de manera tangible y ostensible el fondo de la litis. La sentencia que se dictare en la audiencia oral podrá ser apelada en un solo efecto ante el superior, conjuntamente con la decisión preliminar cautelar.

CENTÉSIMO QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO: Se propone crear el artículo 121, para establecer lo relativo al decreto de la medida cautelar en caso de urgencia, de la siguiente manera:

Artículo 121. Decreto de la medida cautelar en caso de urgencia. En casos de probada urgencia, el Juez o Jueza Ponente, en caso de tratarse de un tribunal colegiado, podrá decretar la medida cautelar solicitada sin el concurso de los demás jueces, pero dicha medida deberá ser ratificada en un lapso no mayor de diez (10) días hábiles, si la Administración recurrida o la contraparte no está a derecho.

Si la Administración o aquella parte contra la cual obre la medida se encuentran a derecho, la medida será revisada durante la audiencia cautelar.

CENTÉSIMO QUINCUAGÉSIMO TERCERO: Se propone crear el artículo 122, para establecer lo relativo a la prueba que sustenta la medida, de la siguiente manera:

Artículo 122. Prueba que sustenta la medida. Toda solicitud de medida cautelar deberá estar sustentada en medios de prueba fehacientes de los que derive la necesidad de

proveer inmediatamente para proteger al solicitante en el goce de sus derechos a la justicia y la tutela judicial efectiva, incluso si se trata de medidas anticipativas.

Los medios probatorios sobre los cuales se funden las solicitudes, serán traídos a los autos sin formalidades.

CENTÉSIMO QUINCUAGÉSIMO CUATRO: Se propone un Título VIII de la siguiente manera:

TÍTULO VIII

DEL RECURSO DE CONTROL DE LEGALIDAD

CENTÉSIMO QUINCUAGÉSIMO QUINTO: Se propone crear el artículo 123, para establecer lo relativo al recurso de control de legalidad, de la siguiente manera:

Artículo 123. Recurso de control de legalidad. La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia podrá, a solicitud de parte, revisar aquellos fallos definitivos dictados en segunda instancia por las cortes de lo contencioso administrativo, que violenten o amenacen con violentar normas de orden público o cuando contraríe la jurisprudencia reiterada de la referida Sala.

CENTÉSIMO QUINCUAGÉSIMO SEXTO: Se propone crear el artículo 124, para establecer lo relativo a la oportunidad para interponer el recurso, de la siguiente manera:

Artículo 124. Oportunidad para interponer el recurso. El recurso de Control de Legalidad deberá interponerse dentro de los cinco (5) días de despacho siguientes a la publicación del fallo, por ante la Corte Regional que lo haya dictado. En ningún caso el escrito contentivo del recurso de control de legalidad podrá exceder de los cinco (5) folios útiles y sus vueltos, deberá acompañarse con una copia simple o certificada de la sentencia recurrida y deberá hacer mención expresa de la normas o normas violadas o de la jurisprudencia trasgredida, sin que en ningún caso se pueda convertir en una tercera instancia de conocimiento de la causa.

CENTÉSIMO QUINCUAGÉSIMO SEPTIMO: Se propone crear el artículo 125, para establecer lo relativo a la remisión del expediente, de la siguiente manera:

Artículo 125. Remisión del expediente. La Corte Regional de lo Contencioso Administrativo deberá remitir el expediente a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia inmediatamente, dejando constancia en el auto que ordena la remisión el día en que comenzó a correr el lapso para la interposición del recurso y los días de despacho transcurridos para su ejercicio, a los fines de que la Sala Político Administrativa pueda constatar el cumplimientos de admisibilidad relativo a la oportunidad para su interposición, establecido en el artículo anterior.

Una vez que el expediente sea recibido por la Sala Político Administrativa, ésta decidirá sumariamente con relación a la solicitud.

CENTÉSIMO QUINCUAGÉSIMO OCTAVO: Se propone crear el artículo 126, para establecer lo relativo a la declaratoria de inadmisibilidad, de la siguiente manera:

Artículo 126. Declaratoria de inadmisibilidad. La declaratoria de inadmisibilidad del recurso se hará constar de forma escrita por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, sin necesidad de motivación alguna.

CENTÉSIMO QUINCUAGÉSIMO NOVENO: Se propone crear el artículo 127, para establecer lo relativo a la multa por recurso temerario, de la siguiente manera:

Artículo 127. Multa. El recurrente que interponga el recurso de manera temeraria será multado hasta por un monto de ciento cincuenta unidades tributarias (150 U.T). El auto por el cual imponga la multa deberá ser motivado.

CENTÉSIMO SEXAGÉSIMO: Se propone crear el artículo 128, para establecer lo relativo a los alegatos de la contraparte, de la siguiente manera:

Artículo 128. Alegatos de la contraparte. En caso de que el recurso sea admitido, se dejarán transcurrir diez (10) días de despacho para que la contraparte pueda consignar por escrito los argumentos que a su juicio contradigan los alegatos del recurrente.

Transcurrido dicho lapso sin que la contraparte haya consignado sus alegatos, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia deberá dictar decisión dentro de los quince (15) días de despacho siguientes.

De existir contestación al recurso, la Sala Político Administrativa una vez transcurrido íntegramente el lapso para ello, indicará mediante auto la oportunidad en que tendrá lugar la audiencia oral y pública, en la cual las partes formularán sus conclusiones con relación al recurso incoado.

CENTÉSIMO SEXAGÉSIMO PRIMERO: Se propone crear el artículo 129, para establecer lo relativo al desistimiento tácito, de la siguiente manera:

Artículo 129. Desistimiento tácito. Si la parte recurrente no asistiere a la audiencia oral, se entenderá desistido el recurso y se archivará el expediente, salvo que el Juez o Jueza evidenciare violaciones graves del orden público o de la jurisprudencia reiterada de la Sala Político Administrativa que amerite su pronunciamiento. En caso de que sea la contraparte quien no asistiere al referido acto, se considerarán admitidos todos los alegatos del recurrente. En ambos casos se impondrá, mediante auto motivado, multa de hasta cien unidades tributarias (100 U.T).

CENTÉSIMO SEXAGÉSIMO SEGUNDO: Se propone crear el artículo 130, para establecer lo relativo al lapso para dictar sentencia, de la siguiente manera:

Artículo 130. Lapso para dictar sentencia. Luego de verificada la audiencia oral, no se admitirá la presentación de otros escritos o alegatos y comenzará a transcurrir el lapso de quince (15) días de despacho para que la Sala dicte sentencia.

CENTÉSIMO SEXAGÉSIMO TERCERO: Se propone crear el artículo 131, para establecer lo relativo al contenido de la sentencia, de la siguiente manera:

Artículo 131. **Contenido de la sentencia**. En la sentencia que decida el recurso de control de la legalidad, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia podrá declarar la nulidad del fallo, ordenando la reposición de la causa al estado en que se reestablezca el orden jurídico infringido. Asimismo, podrá decidir el fondo de la controversia planteada, anulando el fallo de la Corte Regional, cuando no considere procedente el reenvío. En caso de declararse sin lugar el recurso, el fallo impugnado quedará definitivamente firme.

CENTÉSIMO SEXAGÉSIMO CUARTO: Se propone crear el Título IX relativo al régimen procesal transitorio, de la siguiente manera:

TITULO IX

RÉGIMEN PROCESAL TRANSITORIO

CENTÉSIMO SEXAGÉSIMO QUINTO: Se propone crear el artículo 132, para establecer lo relativo al régimen transitorio, de la siguiente manera:

Artículo 132. Régimen Transitorio. Este régimen se aplicará a los procesos judiciales que estén en curso antes de la fecha de entrada en vigencia de esta ley, serán tramitados conforme la legislación que se encontraba vigente para el momento de su interposición, los cuales seguirían siendo juzgados en su tribunal de origen, dentro de la organización que establezca el Tribunal Supremo de Justicia, hasta la terminación del juicio.

La sentencia definitiva podrá ser apelada dentro de los cinco (5) días de despacho siguientes a su publicación o notificación. De la apelación conocerá el correspondiente tribunal superior de conformidad con las disposiciones de esta ley.

CENTÉSIMO SEXAGÉSIMO SEXTO: Se propone crear el artículo 133, para establecer lo relativo a la perdida del interés, de la siguiente manera:

Artículo 133. Pérdida del interés. En las causas que a la fecha de la publicación de esta ley se encuentren paralizadas por más de un (1) año, después de vista la causa, las partes deberán manifestar su interés de que se dicte sentencia, dentro del lapso de treinta (30) días continuos. Verificado dicho lapso sin que las partes manifestaran su interés, el tribunal declarará la pérdida del interés y ordenará el archivo del expediente.

CENTÉSIMO SEXAGÉSIMO SEPTIMO: Se propone crear el artículo 134, para establecer lo relativo a las causas en segunda instancia, de la siguiente manera:

Artículo 134. Causas en segunda instancia. Las causas que se encuentren en segunda instancia serán resueltas por el respectivo tribunal, dentro de los sesenta (60) días siguientes a su entrada en vigencia, de conformidad con el procedimiento establecido en esta Ley.

CENTÉSIMO SEXAGÉSIMO OCTAVO: Se propone crear el artículo 135, para establecer lo relativo a la perención, de la siguiente manera:

Artículo 135. Perención. Toda instancia se extingue de pleno derecho por el transcurso de un (1) año sin haberse ejecutado ningún acto de procedimiento por las partes. Igualmente, en todas aquellas causas en donde haya transcurrido más de un (1) año después de vista la causa, sin que hubiere actividad alguna por las partes o el Juez, este último deberá declarar la perención.

La perención se verifica de pleno derecho y debe ser declarada de oficio, por auto expreso del tribunal.

CENTÉSIMO SEXAGÉSIMO NOVENO: Se propone crear el artículo 136, para establecer lo relativo a la perención, de la siguiente manera:

Artículo 136. Extinción del proceso. La perención no impide que se vuelva a proponer la demanda y solamente extingue el proceso. En tal sentido, no corren los lapsos de prescripción legalmente establecidos y no se aplica la consecuencia jurídica establecida en el artículo 1.972 del Código Civil.

CENTÉSIMO SEPTUAGÉSIMO: Se propone crear el artículo 137, para establecer lo relativo a la nueva proposición de la demanda, de la siguiente manera:

Artículo 137. Nueva proposición de la demanda. En ningún caso la parte demandante podrá volver a proponer la demanda, si no hubieren transcurrido noventa (90) días después de declarada la perención de la instancia.

CENTÉSIMO SEPTUAGÉSIMO PRIMERO: Se propone crear el Título IX relativo a las disposiciones finales, de la siguiente manera:

TITULO IX

DISPOSICIONES FINALES

CENTÉSIMO SEPTUAGÉSIMO SEGUNDO: Se propone crear las siguientes disposiciones:

PRIMERA: Esta ley entrará en vigencia al año siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, salvo lo dispuesto en los artículos 138 (Relativo a la pérdida del interés) y 140 (Relativo a la perención) de esta ley, los cuales entrarán en vigencia desde su fecha de publicación.

Queda derogada cualquier disposición que contraríe lo dispuesto en esta ley.

SEGUNDA: La Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia podrá, mediante resolución motivada, diferir la entrada en vigencia de la presente ley, en aquellos circuitos judiciales donde no estén dadas las condiciones mínimas indispensables para su aplicación efectiva.

TERCERA: Las disposiciones de esta ley se aplicarán a los procesos que se inicien desde su vigencia, sin perjuicio de lo establecido en el Título IX de esta ley (Referente al régimen procesal transitorio)

CUARTA: El Ejecutivo Nacional incluirá en la ley de presupuesto anual, a solicitud del Tribunal Supremo de Justicia, los recursos económicos necesarios que garanticen el funcionamiento de la jurisdicción contencioso administrativo prevista en esta ley, los mismo deberán ser aprobados por la Asamblea Nacional.

QUINTA: Quedan derogadas todas las normas que colidan con esta ley o regulen el procedimiento contencioso administrativo y la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

II. "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS" DEL PROYECTO DE LA "LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA" CONTENIDO EN EL INFORME DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE POLÍTICA INTERIOR, JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PARA LA SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE 2009 (*)

LEY ORGÁNICA DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

INTRODUCCIÓN

1. La Jurisdicción Contencioso Administrativa en la **Constitución de 1961.**

Numerosos acontecimientos marcaron el desarrollo del "contencioso administrativo" en Venezuela desde la Constitución de 1961, en la que se consolida, a juicio de algunos especialistas, un auténtico sistema de jurisdicción contencioso administrativa. Este sistema se reflejó provisionalmente en la hoy derogada Ley de la Corte Suprema de Justicia del 26 de julio de 1976, y en los demás Tribunales que determinados en la Ley se le asignaron las funciones señaladas en el artículo 206 y, específicamente, en el artículo 215 de la mencionada Constitución.

Este carácter provisional del sistema contencioso administrativo, dentro de un contexto político y social que sirvió de punto de partida al desarrollo en Venezuela de una concepción neoliberal de las instituciones, visible claramente en la Constitución de 1961, comportó técnicamente dos ventajas, por una parte permitió la madurez paulatina de un ámbito jurisdiccional que en algún momento quedaría plasmado en un texto legal; y, por la otra, promovió la formación de los jueces o juezas, auxiliares de justicia y del justiciable mismo, quienes

(*) Sólo se publica aquí la "*Exposición de Motivos*," pues el texto del Proyecto de Ley contenido en el *Informe* de 2009 y sometido a la segunda discusión es básicamente el texto de la Ley sancionada, que se publica en este libro (pp. 276 ss.) salvo pequeñas modificaciones y el cambio de nombre, denominándose sensatamente "Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa" en lugar de "Ley Orgánica de la Jurisdicción Administrativa" como se había propuesto en el *Informe*. El texto del mismo fue presentado ante la Asamblea Nacional, con Oficio Nº 1124/09 de 7 de diciembre de 2009.

desde sus naturales ámbitos de acción cooperaron en la consolidación de un cuerpo doctrinal y jurisprudencial consistente y útil.

No obstante lo anterior, el control jurisdiccional de los poderes públicos no se configuró conforme a la idiosincrasia del país, sino que fue el producto de la adaptación a nuestro medio de instituciones foráneas y la imitación de modelos que se fueron estructurando a través de la labor jurisprudencial y la doctrina, pero ajenas a nuestras propias realidades.

A diferencia de las Constituciones anteriores, la de 1961 enuncia en su artículo 206 dos especies de jurisdicción contencioso administrativa, diferenciándose por sus efectos. La primera, el contencioso de anulación, incluida la desviación de poder; y la segunda, que reconoce la preexistencia de derechos subjetivos de diverso orden; condena al pago de dinero y a la reparación de daños generados por el funcionamiento de la administración y el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, todo lo cual la doctrina reconoce como contencioso de los derechos.

En síntesis, no hay dudas acerca de que en la Constitución de 1961 se consideró como objeto del control jurisdiccional la figura subjetiva abstracta denominada Administración Pública, respecto a la cual nunca hemos tenido una definición aunque sí menciones y enumeraciones complementarias de los órganos que la conforman, diseminados en los diferentes textos legales que contienen las normas reguladoras de su actividad, a título de ejemplo las derogadas: Ley Orgánica de la Administración Central, Ley Orgánica de la Carrera Administrativa, y Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, hoy sustituidas las dos primeras: una, por la Ley Orgánica de la Administración Pública y, la otra, por la Ley del Estatuto de la Función Pública.

2.. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

En la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 18 de mayo de 2004, dictada por mandato de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el legislador conservó la competencia rationae personae al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales determinados en la Ley, el conocimiento exclusivo del control jurisdiccional de la actividad de la Administración Pública y de todas las controversias que interesen a la República, o a algunos de los entes donde ésta tenga una participación decisiva.

Sin embargo, el proceso contencioso administrativo como medio de control jurisdiccional de toda la actividad administrativa desplegada por el Poder Público, y de aquélla de la cual pudiera resultar responsabilidad patrimonial de la República derivada de daños y perjuicios ocasionados a los particulares, ha evolucionado ostensiblemente para dejar de ser el arbitro que tutela exclusivamente las garantías jurídicas de los administrados individualmente considerados y examina la mera legalidad de la actividad administrativa, para, hacer prevalecer los intereses públicos, tales como: calidad de vida, seguridad alimentaria, derecho a la vivienda, derecho al agua potable, entre otros. Este nuevo punto de vista, contrario a la pasada visión de Estado Liberal burgués, es una novedad del Estado Social de Derecho y de Justicia que propugna la Constitución de 1999.

Con los nuevos paradigmas constitucionales que convocan a los ciudadanos a la participación solidaria en la vida política, civil y comunitaria del país para promover y defender los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y la paz social (art. 132 CRBV), la Constitución de 1999 ha dado un salto cualitativo en la preceptiva de la justicia administrativa que viene a superar la ficticia contradicción entre los intereses públicos y los particulares.

De este modo se puede afirmar que desde la perspectiva de la Constitución de 1999, se monta una sólida plataforma para la desaparición paulatina del Estado Liberal Burgués de Derecho, para dar paso a un Estado con nuevo rostro, valores y paradigmas que marcan la concepción filosófica, política, jurídica y social que enmarca y dirige su acción como Estado Social de Derecho y de Justicia.

Aunque algunas de las instituciones del naciente Estado descubren rasgos ya enunciados en el pasado, hoy requieren aplicaciones distintas y novedosas de orden prestacional, de protección y asistenciales para sustituir pacíficamente el antiguo modelo de justicia administrativa, por otro modelo que -todavía en construcción- satisfaga las exigencias de un sistema de justicia administrativa socialista y, por ende, profundamente humano cuyos valores de libertad, igualdad, justicia y paz se fundamentan en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador (artículo 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).

3. Contenido del Proyecto de Ley. Sus novedades.

3.1. El nombre de la Ley. Justificación.-

En primer lugar, el Proyecto se ha denominado **Ley Orgánica de la Jurisdicción Administrativa,** eliminándole al nombre el adjetivo "contencioso" por inapropiado, pues todo lo jurisdiccional presupone, en principio, un proceso litigioso con un contradictorio claramente definido.

El hecho de que el artículo 259 de la Constitución de 1999 mantenga la misma expresión "jurisdicción contencioso administrativa" de la Constitución de 1961, constituye a nuestro parecer un atavismo no aceptable en la cultura jurídica relacionada con esta jurisdicción, ya que en Venezuela nunca existió un verdadero "contencioso administrativo" al estilo del francés ni de otras naciones europeas, por lo que resulta dicho agregado un elemento importado de otras latitudes sin expresión en nuestra realidad.

En segundo lugar, se le ha dado a la Ley el carácter de orgánica en atención a la confirmación que se hace de los principios y las bases reguladoras del funcionamiento, organización y estructura procesal de la Jurisdicción Administrativa.

3.2. Disposiciones Fundamentales.-

En las Disposiciones Fundamentales de la Ley (Título I) se establecen diez artículos, los cuales consisten en normas fundamentales destinadas afirmar, en primer lugar, el **objeto** del nuevo Texto Legal (Art. 1ª), así como los **principios constitucionales** que informan y orientan el proceso administrativo, tales como: brevedad, oralidad, publicidad, gratuidad, celeridad e inmediación (Art. 2). Especial mención merece lo relativo a la inclusión de las nuevas formas de organización y participación popular en la Jurisdicción Administrativa (Art. 10; Art. 9, numeral 9), los Medios Alternativos de Resolución de Conflictos (Art. 6), y la ampliación de la competencia de los órganos de la Jurisdicción Administrativa para atender las demandas relacionadas con la prestación de los servicios públicos por mandato expreso del artículo 259 de la Constitución (Art. 9, numeral 4), novedad que materializa uno de los predicados fundamentales del Estado de Derecho y de Justicia que el nuevo orden constitucional propugna.

3.3. La Estructura Orgánica de la Jurisdicción Administrativa.-

3.3.1. La Sala Político Administrativa

En el artículo 11 de la Ley, se confirma la elevada posición de la Sala Político Administrativa como Máxima Instancia de la Jurisdicción, por lo que sus decisiones ponen fin a los procesos que en dicha Sala se ventilan.

Merece destacarse lo dispuesto en el artículo 12, en el cual se afirma la pertenencia de la jurisdicción especial tributaria a la estructura orgánica de la Jurisdicción Administrativa, pero se Solara que el régimen especial de aquélla es el previsto en el Código Orgánico Tributario.

3.3.2. Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Administrativa

Con el fin de acercar la justicia al ciudadano y garantizar una tutela judicial efectiva en todo el territorio de la República, se propone la creación de los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Administrativa, tribunales colegiados conformados por tres (3) jueces o juezas, Secretario o Secretaria, Alguaciles y un Tribunal de Sustanciación unipersonal; estos Juzgados sustituyen a las actuales Cortes Primera y Segunda con sede en Caracas. No obsta lo anterior, para que **a solicitud de la Sala Político Administrativa,** el Tribunal Supremo de Justicia en Pleno establezca el número y la distribución territorial de los órganos de la Jurisdicción.

En atención a la prudencia que se amerita, los redactores han considerado la creación inicial de dos (2) Juzgados Nacionales en la Región Capital con competencia en el Distrito Capital y los Estados Miranda, Vargas, Aragua, Carabobo y Guárico; un (1) Juzgado Nacional de la Región Centro-Occidental, con competencia en los Estados Cojedes, Falcón, Yaracuy, Lara, Portuguesa, Barinas, Apure, Táchira, Trujillo, Mérida y Zulia; y un Juzgado Nacional de la Región Sur-Oriental, con competencia en los Estados Nueva Esparta, Anzoátegui, Sucre, Monagas, Bolívar, Amazonas y Delta Amacuro (Art. 15).

Por las altas funciones que a estos Juzgados les toca cumplir en el control jurisdiccional de los poderes públicos, dentro del nuevo marco de realidades que el proceso de refundación de la República ha puesto como escenario para las transformaciones necesarias del aparato del Estado y de toda la organización colectiva, se establecen expresamente los requisitos para ser Juez o Jueza de los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Administrativa, tal como aparecen en el artículo 17.

3.3.3. Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Administrativa

En cada Estado funcionará al menos un Juzgado Superior Estadal unipersonal. La experiencia obtenida desde 1999 hasta la fecha con esa organización ha dado buenos resultados, razón por la cual se deberá dar el impulso necesario desde el Tribunal Supremo de Justicia en Pleno y los entes vinculados a las asignaciones presupuestarias, tanto del Poder ejecutivo como del Poder Legislativo, para que se cumpla en el menor tiempo posible con esta exigencia de la Ley, cuya sustancia es acercar la justicia a! ciudadano y garantizar una tutela judicial efectiva en todo el territorio del país. (Art. 18).

Estos Tribunales serán unipersonales y para ser Juez o Jueza de los mismos, también se establecen expresamente los requisitos que los aspirantes deben cumplir (Arts. 19 y 20).

3.3.4. Los Juzgados Municipales de la Jurisdicción Administrativa

Uno de los aciertos importantes de la Ley es la creación de estos Tribunales unipersonales quienes cumplirán para los usuarios del servicio de administración de justicia la tutela

judicial efectiva, breve, célere e inmediata, en el marco de un procedimiento breve respecto al cual se hará mención más adelante, consagrado en los artículos 65 al 75 de la Ley.

La competencia que le ha sido atribuida a estos Juzgados, les permite conocer de todo lo relativo a las demandas que interpongan los ciudadanos y los usuarios de los servicios públicos o las organizaciones pública o privadas que los representen, por la omisión, demora o deficiente prestación del servicio, por las vías de hecho en que incurran y por la abstención en responder a los reclamos de los sujetos a quienes se les haya lesionado su especial situación jurídica, estando obligado a hacerlo por mandato constitucional y legal. (Art. 65)

Del mismo modo que en los casos anteriores, los aspirantes a jueces y juezas de estos Juzgados Municipales deberán cumplir con ciertos requisitos establecidos en el artículo 22 de la Ley.

3.4. La Competencia de los Órganos de la Jurisdicción Administrativa.-

3.4.1. Las Competencias de la Sala Político Administrativa

En el Título III de la Ley se establecen las competencias de los diferentes órganos jurisdiccionales que conforman la Jurisdicción Administrativa. En el Capítulo I, se plasman las competencias de la Sala Político Administrativa, tal como han sido estatuidas en la Ley del Tribunal Supremo de Justicia (Arts. 5, numerales 24 al 37); hasta la fecha Ley reguladora de esta especial Jurisdicción como antes lo fue, desde julio de 1976 hasta mayo de 2004, la Ley de la Corte Suprema de Justicia, tomando como fundamento las atribuciones concedidas al Máximo Tribunal en los artículos 266, numerales 4 al 7 de la Constitución de 1999.

En relación con las demandas que se ejerzan contra la República, los Estados, los Municipios, los institutos autónomos, los entes públicos o las empresas en las cuales los entes antes mencionados tengan participación decisiva; **o las que estos mismos entes ejerzan contra otros entes o particulares** (disposición nueva); se mantiene la cuantía para conocer a partir de setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.).

A las competencias naturales ampliamente conocidas de la Sala se han sumado otras, derivadas de nuevos ámbitos de acción y ejecución del Poder Público atribuidas en la Constitución o en leyes especiales, o que le corresponden en su condición de Máxima Instancia de la Jurisdicción Administrativa o en Alzada; de la interpretación de los textos legales reguladores de la actividad administrativa en cualquiera de sus ámbitos, y, en general, del ejercicio del poder público por las más altas autoridades, en sus tareas de gestión de la cosa pública o por la actividad contractual de la Administración Especial referencia, merece, la competencia para conocer del **recurso especial de juridicidad** (Arts. 23, numeral 18 y 95 al 102). Esta novedad, la cual no constituye, una tercera instancia de conocimiento de la causa, consiste en la facultad que tiene la Sala Político Administrativa para revisar, a solicitud de parte, las sentencias definitivas dictadas en segunda instancia por cualquiera de los órganos jurisdiccionales que conforman la Jurisdicción Administrativa, que transgredan el ordenamiento jurídico. Este recurso también podrá intentarse contra las decisiones judiciales de segunda instancia que se pronuncien sobre destitución de jueces o juezas.

3.4.2. Las Competencias de los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Administrativa

A estos Juzgados corresponden las competencias tradicionalmente conocidas, más otras nuevas derivadas de la interpretación de textos legales o de la preceptiva que surge de las sentencias de la Sala Político Administrativa y de la Sala Constitucional.

Se ha modificado la **cuantía para conocer,** en las demandas que se ejerzan contra la República, los Estados, los Municipios; o contra los institutos autónomos, entes públicos o empresas en los cuales los entes político territoriales antes mencionados tengan participación decisiva, fijándose su tramo mínimo en treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.) y su tramo máximo en un monto que no supere setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.) (Art. 24, núm.1).

Constituye una novedad la disposición del artículo 24, núm. 2, relativa a las demandas que ejerzan la República, los Estados, los Municipios, los institutos autónomos, entes públicos o las empresas en las cuales los entes antes mencionados ejerzan participación decisiva, contra otras personas político territoriales o entes públicos o privados. En estos casos también se ha fijado la cuantía para conocer en un tramo mínimo de treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.) hasta setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.).

En otras disposiciones se consagran competencias que ya ejercían estos Juzgados por vía de interpretación jurisprudencial, en razón del menor rango de las autoridades implicadas en la lesión a los derechos subjetivos de los administrados (Arts. 24, núms.3, 4, 5 y 8).

Especial atención merece lo dispuesto en el aparte único del artículo 24, donde se establece que los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Administrativa **conocerán exclusivamente la materia de los supuestos previstos en los numerales 3, 4 y 5 de ese artículo, cuando se trate de autoridades cuya sede permanente se encuentre en el área metropolitana de Caracas.**

3.4.3. Las Competencias de los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Administrativa

A estos Juzgados Superiores Estadales también se les ha modificado la **cuantía para conocer las demandas** que se ejerzan contra los mismos órganos, entes y empresas, así como las que éstos ejerzan contra otras personas, entes o empresas o contra los particulares, mencionados en los artículos 23, núms.1 y 2 y 24, núms. 1 y 2 de la Ley, siempre que la cuantía de la demanda no exceda de treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.) (Art. 25, núms.1 y 2).

Por otra parte, estos Juzgados serán competentes para conocer **en apelación** las decisiones de los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Administrativa creados en esta Ley. (Art. 26).

También como novedad, **se extrae del conocimiento de la jurisdicción administrativa,** lo referente a las acciones de nulidad ejercidas contra las decisiones dictadas por la Administración del Trabajo en materia de inamovilidad, con ocasión de una relación laboral regulada por la Ley Orgánica del Trabajo.

Por otro lado, aparecen expresamente enunciadas en la Ley competencias que ya tenían atribuidas los Juzgados Regionales preexistentes a la Ley, definidas en otras leyes de contenido administrativo (Ley del Estatuto de la Función Pública, por ejemplo) o a través de la labor interpretativa de la Sala. (Art. 24, núms.4, 5, 6, 8,9,10).

Finalmente, como ocurre en los órganos jurisdiccionales antes mencionados, se establece para los Juzgados Municipales de la Jurisdicción Administrativa una disposición residual, sobre la cual se pueda fundamentar en el futuro alguna competencia nueva para estos Juzgados, dada la extraordinaria dinámica que vive el país en su proceso de creación de nuevas formas organizativas y la transformación de las ya existentes, para el ejercicio del Poder Público.

3.5. La Competencia de los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Administrativa

Constituye una novedad trascendental en la Ley la creación de estos Juzgados. En efecto, al lado de las mismas figuras subjetivas sometidas al juzgamiento de los tribunales de la antes denominada jurisdicción contencioso administrativa, ya conocidas, el Constituyente de 1999 agregó otras figuras propias de la participación ciudadana, como son los Consejos Comunales, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas, cajas de ahorro, empresas comunitarias y otras formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad (Art. 70 y 184 CRBV), **las cuales han sido creadas y llamadas expresamente para cumplir un importante papel innovador en el desempeño de la gestión pública comunitaria y el control social.**

De allí, la necesidad de creación de estos Juzgados cuya competencia es una innovación fundamentada en el artículo 259 de la Constitución, a los cuales se les atribuye lo concerniente a los **reclamos por la prestación de servicios públicos.** Como antes se señaló, esta innovación materializa uno de los predicados fundamentales del Estado de Derecho de Justicia que el nuevo orden constitucional propugna, para el redimensionamiento del Poder Público y, específicamente, dentro del Poder Judicial.

En orden a lo anterior, el artículo 26 establece la competencia de los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Administrativa, para conocer de las demandas que interpongan los usuarios o las organizaciones públicas o privadas que los representen, por la deficiente prestación de los servicios públicos; y cualquier otra demanda o recurso que le atribuyan las leyes. Residualmente, conocerán de las demás acciones que por la dinámica local y comunitaria puedan suscitarse en protección de los intereses colectivos y difusos.

4. Los Procedimiento de la Jurisdicción Administrativa

4.1. Disposiciones Generales. Capacidad, Legitimación e Interés.

En el Título IV de la Ley se consagran innovaciones trascendentales referidas **a** los **Procedimientos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.**

La explosión de nuevas figuras organizativas previstas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, propia de un proceso revolucionario como el que vivimos, obliga a ampliar la capacidad procesal para actuar ante los órganos de la Jurisdicción Administrativa. En este sentido, podrán actuar las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, las irregulares o de hecho, las asociaciones, consorcios, comités, consejos comunales y locales, agrupaciones, colectivos y cualquier otra entidad. (Art. 27), asistidas o representadas por abogado (Art. 28) y legitimadas por manifestar un interés jurídico actual en el proceso (Art. 29).

4.2. Disposiciones Comunes a los Procedimientos

Se ha establecido un procedimiento para las demandas que se tramitarán conforme lo previsto en la Ley y la aplicación supletoria de las normas de procedimiento de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y del Código de Procedimiento Civil (Art. 31).

En los casos en que el ordenamiento jurídico no contemple un procedimiento especial, el Juez podrá aplicar el que considere más conveniente para la realización de la justicia (Art. 31).

La Ley contempla lapsos de caducidad para los diferentes supuestos que se presenten, conforme a lo previsto en el artículo 32. En los casos de **actos administrativos de efectos parti-**

culares, las acciones caducarán en el término de noventa (90) días continuos, contados a partir de su notificación al interesado; cuando la **Administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo,** la caducidad se verifica en el lapso de noventa (90) días continuos, contados a partir de la fecha de su interposición. El interesado tendrá siempre la posibilidad, de oponer por vía de excepción la ilegalidad del acto administrativo salvo lo dispuesto en disposiciones especiales.

Cuando el acto impugnado sea de efectos temporales, el lapso será de treinta (30) días continuos; y en los casos de **vías de hecho y recursos por abstención**, la caducidad se verificará en el lapso de noventa (90) días continuos, contados a partir de la materialización de aquéllas o desde el momento en el cual la Administración incurrió en la abstención.

Se mantiene la misma disposición establecida en la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, ahora, en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, respecto a la impugnación de los actos de efectos generales dictados *por* el Poder Público, la cual podrá intentarse en cualquier tiempo; se deja a salvo la posibilidad de que otras leyes puedan establecer otros lapsos de caducidad.

En este mismo Capítulo, se prevén Disposiciones Comunes a todos los procedimientos establecidos en la Ley, referidos a requisitos de la demanda; presentación de la demanda ante otro Tribunal; admisión, citación y notificaciones. (Arts. 33, 34, 35, 36, 37 y 38). Especial atención merece lo relativo a la posibilidad de notificaciones por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, en aras de principios constitucionales y del proceso tales como la inmediatez, brevedad y celeridad.

Respecto a las causales de inhibición y recusación, las mismas se redujeron a seis supuestos, considerados de mayor relevancia a los fines de salvaguardar la transparencia dentro del proceso (Arts. 42 al 53). Cabe destacar la previsión de una multa equivalente a cincuenta (50) unidades tributarias (50 U.T.), para el caso en que sea declarada inadmisible la recusación. El mismo monto se pagará cuando la parte o su representante desista de la recusación o ésta sea declarada sin lugar, por temeraria. En este último caso, la decisión deberá motivarse.

La Ley prevé que la parte o el abogado representante que no acredite en el expediente el pago de la multa, quedará impedido de actuar en la causa.

4.3. Procedimiento en Primera Instancia.

4.3.1. Las Demandas de Contenido Patrimonial

Innovación y avance fundamental ha sido la sistematización de los procedimientos en la Jurisdicción Administrativa. En este sentido, se han creado en primera instancia: un procedimiento para conocer las Demandas de Contenido Patrimonial; un Procedimiento Breve que regula las demandas que no tengan contenido patrimonial relacionadas con reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos, vías de hecho y la abstención de as autoridades para responder a los administrados en forma oportuna y adecuada sus solicitudes; un Procedimiento Común a las Demandas de Nulidad, interpretación y Controversias Administrativas y el Procedimiento del Recurso Especial de Juridicidad.

El primer procedimiento que se contempla referido a las **Demandas de Contenido Patrimonial,** regirá las demandas en que sean partes los sujetos enunciados en el artículo 7 de la Ley. Se contempla una audiencia preliminar oral, en la que el Juez podrá resolver los defectos del procedimiento, de oficio o a petición de parte, lo cual se hará constar en acta que se levantará a tales efectos. Se trata de una especie de despacho saneador para depurar o filtrar aspectos del proceso,

que sin llegar a constituir nulidades cuyo tratamiento sólo corresponde al fondo del asunto, puedan corregirse sin afectar la legalidad y la transparencia del proceso.

Podrán participar en esta fase del proceso (audiencia preliminar), de oficio o a petición de parte, para que opinen sobre el asunto debatido las personas, entes, consejos comunales, colectivos o cualquier otra manifestación popular de planificación, control y ejecución de políticas y servicios públicos, cuyo ámbito de actuación se encuentre vinculado con el objeto de la controversia.

Cuando el demandante no comparezca a la audiencia preliminar, el procedimiento se declarará desistido. Sin embargo, como el desistimiento sólo extingue la instancia, el demandante podrá volver a proponer una nueva demanda inmediatamente.

Cumplidas las distintas fases del procedimiento (Arts. 57 al 62) se fija la oportunidad para la **Audiencia Conclusiva,** en la que las partes expondrán oralmente sus conclusiones, las cuales podrán consignar por escrito.

El Juez deberá dictar su pronunciamiento pasados treinta (30) días continuos después de la audiencia preliminar, lapso que podrá diferirse justificadamente por treinta (30) días continuos. Si la sentencia es publicada fuera del lapso para sentenciar/ante señalado, se deberá notificar a las partes, sin lo cual no correrá el lapso para recurrir en segunda instancia. (Art. 64)

4.3.2. El Procedimiento Breve

Este procedimiento breve ha sido especialmente concebido para demandas que no tengan contenido patrimonial o indemnizatorio, referidas a los **Reclamos por la omisión, demora** o **deficiente prestación de los servicios públicos, Vías de Hecho y Abstención.** (Art. 65)

Cabe destacar también en este procedimiento breve, las innovaciones referidas a la notificación que debe hacerse no sólo a las partes, sino también a las altas autoridades implicadas en la defensa de la de la legalidad general y, por tanto, en. la defensa de los derechos humanos de las partes o de quienes las representen. Así, además de la notificación que tradicionalmente se hace a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público, parte de buena fe, deberá notificarse a la Defensoría del Pueblo, al Instituto para la Defensa de las Personas en el Accedo a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) y a los Consejos Comunales o Locales, así como a cualquier otra persona o ente del Poder Popular relacionado con la causa, a solicitud de parte o a juicio del Tribunal. (Art.68).

Previó la Ley la posibilidad de aplicar multa entre cincuenta unidades tributarían (50 U.T) y cien unidades tributarias (100 U.T.), cuando admitida la demanda requerido por el Tribunal, **el funcionario es citado para que informe** sobre la causa de la demora, omisión o deficiencia del servicio público prestado, o de la abstención, según el caso, y no lo hiciere-en el lapso establecido en la Ley (Art. 67).

Finalmente, resalta también como innovación en este procedimiento lo atinente a la **audiencia oral**, en la que el Tribunal propiciará la conciliación entre las partes. De no lograrse, las partes promoverán sus pruebas, el mismo día o el siguiente.

4.3.3. Procedimiento común a las Demandas de Nulidad, Interpretación y Controversias Administrativas.-

Este procedimiento regulará la tramitación de las demandas que se ejerzan para **declarar la nulidad de actos de efectos particulares y generales, la interpretación de leyes y las controversias administrativas**.

Merece destacarse en este procedimiento, la novedad referente a la sanción pecuniaria que puede recaer sobre el funcionario que omita o retarde la remisión del expediente administrativo o de los antecedentes correspondientes, según el caso. El monto de la multa será entre cincuenta unidades tributarias (50 U.T.) y cien unidades tributarias (100 U.T.).

Respecto al cartel de emplazamiento se mantiene su obligatoriedad para los casos de nulidad de actos de efectos generales, mas no para los casos de nulidad de actos de efectos particulares, a menos que por razones justificadas el Tribunal razone la necesidad del cartel, en un caso concreto.

En este procedimiento se previo la **Audiencia de Juicio**, a la cual deberán concurrir las partes y los interesados, quienes expondrán sus alegatos oralmente y presentarán sus pruebas; la ausencia de éstos a la audiencia tendrá como efecto el **desistimiento del procedimiento**.

La Ley prevé que el Juez o la Jueza dictarán sentencia cumplidos treinta (30) días después de los informes, lapso que podrá diferirse justificadamente por un lapso igual. La sentencia publicada fuera del lapso deberá ser notificada, sin lo cual no correrá el lapso para interponer los recursos.

4.4. Procedimiento de Segunda Instancia.

El procedimiento de segunda instancia no presenta innovaciones que ameriten destacarse, sino en lo relativo al lapso para decidir, establecido en treinta (30) días de despacho siguientes al vencimiento del lapso para la contestación de la apelación, prorrogables justificadamente por un lapso igual.

5. El procedimiento del Recurso Especial de Juridicidad

La Ley **consagra el Recurso Especial de Juridicidad,** mediante el cual la Sala Político Administrativa a solicitud de parte, podrá revisar los fallos definitivos dictados en segunda instancia por los Tribunales de la Jurisdicción Administrativa, que violenten o transgredan el ordenamiento jurídico.

Se prevé la revisión por este mecanismo excepcional, de las decisiones judiciales de segunda instancia que se pronuncien sobre destitución de jueces o juezas.

Es importante destacar que, en ningún caso, este recurso constituye una tercera instancia de conocimiento de la causa y se establecen multas para las partes y sus abogados que actúen con temeridad.

6. Procedimiento de Medidas Cautelares

En este tema, la Ley acoge las disposiciones más útiles de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, del Código de Procedimiento Civil y de la jurisprudencia de la Sala desde el año 2001. Se incluye la regulación de las solicitudes de amparo constitucional cautelar, salvo lo previsto en el procedimiento breve.

En cualquier estado y grado del procedimiento el Tribunal podrá acordar medidas cautelares cuando exista presunción grave del derecho que se reclama, a fin de evitar que se haga ilusoria la ejecución del fallo. Si lo solicitado es un amparo, sólo se exigirá la referida presunción. En las causas de contenido patrimonial, el Tribunal podrá exigir al solicitante una garantía suficiente, en los términos del artículo 590 del Código de Procedimiento Civil.

Se pone de relieve en la Ley, la unificación de la tramitación de cualquier tipo de tutela cautelar, estableciéndose un trámite expedito y uniforme y se exige la necesaria **prioridad** para resolver sobre estas solicitudes.

7. Ejecución de sentencias

Los artículos 107 al 111 establecen lo relativo a la ejecución de sentencias, la cual **corresponderá al Tribunal que haya conocido la causa en primera instancia.**

Con relación a la ejecución voluntaria de sentencias contra la República o los Estados, se establece que el procedimiento aplicable será el establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Del mismo modo, con relación a los Municipios se aplicará el procedimiento establecido en la Ley especial que rija al Poder Público Municipal.

En cuanto a la ejecución de sentencias contra los particulares, se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

8. Disposiciones Transitorias y Finales

Entre las **Disposiciones Transitorias** merecen destacarse la referida a la Primera, en la que la Ley ordena al Ejecutivo Nacional **la inclusión en la Ley de Presupuesto Anual, de los recursos económicos necesarios para la creación y funcionamiento de los tribunales de esta Jurisdicción,** vinculada como se encuentra a la transformación radical de las instituciones y a la ascensión definitiva del Poder Popular a las instancias de gestión y ejecución pública que le corresponden.

La Segunda Disposición Transitoria prevé la posibilidad del Tribunal Supremo de Justicia en Pleno, para que a solicitud de la Sala Político Administrativa se pueda **diferir la entrada en vigencia de la Ley,** en las circunscripciones judiciales donde no existan las condiciones indispensables para su aplicación.

En la Cuarta Disposición se prevé un **Régimen Transitorio** para las causas que se encuentren en primera instancia al momento de la entrada en vigor de la Ley, en los siguientes términos:

1. En los procedimientos en los cuales no se haya efectuado el acto de informes, el Tribunal fijará un lapso de diez (10) días de despacho para que las partes los presenten por escrito. El día de despacho siguiente, el Tribunal dirá vistos y sentenciará dentro de los sesenta (60) días siguientes.

2. Las causas en curso a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, se tramitarán conforme a las reglas establecidas en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, hasta que concluya el lapso probatorio. A partir de esta fase se aplicará la regla prevista en el numeral anterior.

Con esta regulación se da celeridad a las causas pendientes y su diseño obedece a la intención de evitar la congestión de los órganos de la Jurisdicción Administrativa, así como asegurar un rendimiento óptimo y cónsono con el principio de celeridad procesal, al momento de la entrada en vigencia de la nueva Ley.

La Disposición Transitoria Quinta deja en claro que las causas que cursen en segunda instancia, serán resueltas de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Importa destacar el contenido de la Disposición Transitoria Sexta, en la cual se atribuye el conocimiento de las competencias atribuidas en la Ley a los nuevos Tribunales Municipales de la Jurisdicción Administrativa, a los Juzgados de Municipio que actualmente funcionan, mientras entre en funcionamiento.

Finalmente, cabe señalar lo establecido en la Disposición Transitoria Séptima, respecto a la entrada en **vigencia de la Ley cumplidos noventa (90) días de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela;** y lo establecido en la Disposición Transitoria Octava en la que se **derogan** todas las disposiciones del ordenamiento jurídico que colidan con esta Ley.

Como Disposición Final, se establece que los sustantivos y adjetivos escritos en género masculino en la Ley tiene un sentido común, referido por igual a mujeres y hombres.

IV

TEXTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

***Gaceta Oficial* Nº 39.451 de 22 de junio de 2010** (*)

(*) La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa sancionada el 15 de diciembre de 2009, fue publicada en ***Gaceta Oficial* Nº 39.447 de 16 de junio de 2010**. El texto publicado, sin embargo, difirió en varios aspectos, en algunos casos sustanciales, respecto del que había sido sancionado seis meses antes. Entre un momento y otro, "alguien" introdujo "correcciones" en los artículos *4, 7, 8, 9, 17, 20, 22, 23, 24, 25, 28, 32, 36, 37, 41, 57, 62, 68, 84, 85, 88, 104, Disposición Transitoria y Disposición Final*. En particular, en relación con el artículo 20, se modificaron las condiciones establecidas para ser Juez de los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción. Esas irregulares "correcciones" hechas a la Ley Orgánica sancionada, antes de su publicación, por lo visto, a su vez originaron nuevos "errores materiales," lo que provocó que algunos fueran "corregidos" de nuevo, al ordenarse la reimpresión del texto en la ***Gaceta Oficial* Nº 39.451 de 22 de junio de 2010**, que es el texto que se recoge en este libro. Allí se informó que la reimpresión de la Ley Orgánica la ordenó el Secretario de la Asamblea Nacional por "error material" en que se incurrió en la publicación del texto del artículo 20. Esta reimpresión, por supuesto, no se hizo como lo dispone en el artículo 4 de la Ley de Publicaciones Oficiales (*Gaceta Oficial* No. 20.546 de 22 de julio de 1941), es decir, por orden del Ejecutivo Nacional acompañada de un "Aviso Oficial firmado por el Ministro a cuyo ramo corresponda la materia," sino que se realizó por orden exclusiva del Secretario de la Asamblea Nacional mediante un denominado "Acto legislativo" (calificado como "Aviso Oficial" en el Sumario de la *Gaceta*) de fecha 21 de junio de 2010, el cual, incluso, se pretendió fundamentar (base legal) en el mencionado artículo 4 de la Ley de Publicaciones Oficiales, el cual se violó abiertamente. Conforme a la Constitución, sólo la Asamblea Nacional o sus Comisiones son las que tienen competencia para dictar actos que puedan calificarse como "actos legislativos" (arts. 187, 193, 196, 202) no teniendo el Secretario de la Asamblea competencia alguna para dictarlos (lo que podría dictar son "actos administrativos"); y sólo el Poder Ejecutivo tiene competencia para ordenar la publicación de las Leyes o sus reimpresiones (arts. 213, 215), con la sóla excepción establecida en el artículo 216.

LA ASAMBLEA NACIONAL
DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Decreta

la siguiente,

LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

TÍTULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Objeto

Artículo 1. Esta Ley tiene como objeto regular la organización, funcionamiento y competencia de los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, salvo lo previsto en leyes especiales.

Principios

Artículo 2. Los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa orientarán su actuación por los principios de justicia gratuita, accesibilidad, imparcialidad, idoneidad, transparencia, autonomía, independencia, responsabilidad, brevedad, oralidad, publicidad, gratuidad, celeridad e inmediación.

Publicidad

Artículo 3. Los actos del proceso serán públicos, salvo que la ley disponga lo contrario o el tribunal así lo decida por razones de seguridad, orden público o protección de la intimidad de las partes.

Impulso del procedimiento

Artículo 4. El Juez o Jueza es el rector del proceso y debe impulsarlo de oficio o a petición de parte, hasta su conclusión.

El Juez Contencioso Administrativo está investido de las más amplias potestades cautelares. A tales efectos podrá dictar, aún de oficio, las medidas preventivas que resulten adecuadas a la situación fáctica concreta, imponiendo ordenes de hacer o no hacer a los particulares, así como a los órganos y entes de la Administración Pública, según el caso concreto, en protección y continuidad sobre la prestación de los servicios públicos y en su correcta actividad administrativa.

Prohibición de decidir con asociados

Artículo 5. Los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no podrán constituirse con asociados para dictar sentencia.

Medios alternativos de resolución de conflictos

Artículo 6. Los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa promoverán la utilización de medios alternativos de solución de conflictos en cualquier grado y estado del proceso, atendiendo a la especial naturaleza de las materias jurídicas sometidas a su conocimiento.

Entes y órganos controlados

Artículo 7. Están sujetos al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

1. Los órganos que componen la Administración Pública;

2. Los órganos que ejercen el Poder Público, en sus diferentes manifestaciones, en cualquier ámbito territorial o institucional;

3. Los institutos autónomos, corporaciones, fundaciones, sociedades, empresas, asociaciones y otras formas orgánicas o asociativas de derecho público o privado donde el Estado tenga participación decisiva;

4. Los consejos comunales y otras entidades o manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos, cuando actúen en función administrativa;

5. Las entidades prestadoras de servicios públicos en su actividad prestacional; y

6. Cualquier sujeto distinto a los mencionados anteriormente, que dicte actos de autoridad o actúe en función administrativa.

Universalidad del control

Artículo 8. Será objeto de control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la actividad administrativa desplegada por los entes u órganos enumerados en el artículo anterior, lo cual incluye actos de efectos generales y particulares, actuaciones bilaterales, vías de hecho, silencio

administrativo, prestación de servicios públicos, omisión de cumplimiento de obligaciones y, en general, cualquier situación que pueda afectar los derechos o intereses públicos o privados.

Competencia de los órganos
de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Artículo 9. Los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa serán competentes para conocer de:

1. Las impugnaciones que se interpongan contra los actos administrativos de efectos generales o particulares contrarios a derecho, incluso por desviación de poder.

2. De la abstención o la negativa de las autoridades a producir un acto al cual estén obligados por la ley.

3. Las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a los órganos del Poder Público.

4. Las pretensiones de condena al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originados por responsabilidad contractual o extracontractual de los órganos que ejercen el Poder Público.

5. Los reclamos por la prestación de los servicios públicos y el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por los prestadores de los mismos.

6. La resolución de los recursos de interpretación de leyes de contenido administrativo.

7. La resolución de las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún estado, municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades.

8. Las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, los institutos autónomos, entes públicos, empresas o cualquier otra forma de asociación en las cuales la República, los estados, los municipios o cualquiera de las personas jurídicas antes mencionadas tengan participación decisiva.

9. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, los institutos autónomos, entes públicos, empresas, o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios o cualquiera de las personas jurídicas antes mencionadas tengan participación decisiva, si es de contenido administrativo.

10. Las actuaciones, abstenciones, negativas o las vías de hecho de los consejos comunales y de otras personas o grupos que en virtud de la participación ciudadana ejerzan funciones administrativas.

11. Las demás actuaciones de la Administración Pública no previstas en los numerales anteriores.

La participación popular en la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Artículo 10. Los entes, consejos comunales, colectivos y otras manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos, podrán emitir su opinión en los juicios cuya materia debatida esté vinculada a su ámbito de actuación, aunque no sean partes.

TÍTULO II

DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I

ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Órganos que la componen

Artículo 11. Son órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

1. La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

2. Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

3. Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

4. Los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Jurisdicción especial tributaria

Artículo 12. La jurisdicción especial tributaria forma parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, su régimen especial es el previsto en el Código Orgánico Tributario.

CAPÍTULO II

DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y LA CONFORMACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Sección Primera: Sala Político-Administrativa

Máxima instancia

Artículo 13. La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia es la máxima instancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Contra sus decisiones no se oirá recurso alguno, salvo lo previsto en la Constitución de la República.

Distribución territorial

Artículo 14. Corresponderá al Tribunal Supremo de Justicia en sala plena, a solicitud de la Sala Político-Administrativa, establecer el número y la distribución territorial de los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Sección Segunda: Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Competencia territorial

Artículo 15. La competencia territorial de los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa estará delimitada de la siguiente manera:

1. Dos Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Región Capital con competencia en el Distrito Capital y los estados Miranda, Vargas, Aragua, Carabobo y Guárico.

2. Un Juzgado Nacional de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Región Centro-Occidental, con competencia en los estados Cojedes, Falcón, Yaracuy, Lara, Portuguesa, Barinas, Apure, Táchira, Trujillo, Mérida y Zulia.

3. Un Juzgado Nacional de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Región Nor-Oriental con competencia en los estados Nueva Esparta, Anzoátegui, Sucre, Monagas, Bolívar, Amazonas y Delta Amacuro.

El Tribunal Supremo de Justicia, en sala plena, a solicitud de la Sala Político-Administrativa, de conformidad con el artículo anterior, podrá crear nuevos Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Admi-

nistrativa o modificar su distribución territorial, de acuerdo con las necesidades de esta Jurisdicción.

Integración

Artículo 16. Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa estarán integrados por tres jueces o juezas. Sus respectivos juzgados de sustanciación serán unipersonales.

Requisitos

Artículo 17. Para ser Juez o Jueza de los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se requiere:

1. Ser venezolano o venezolana.

2. Ser abogado o abogada de reconocida honorabilidad y prestigio profesional.

3. Tener un mínimo de doce años de graduado o graduada y:

a. Tener título universitario de postgrado en el área del derecho público; o

b. Haber desempeñado funciones en el área jurídica o de gestión en la Administración Pública por un mínimo de siete años;

c. Ser o haber sido profesor universitario o profesora universitaria en el área del derecho público, durante un mínimo de siete años; o

d. Ser o haber sido Juez administrativo o Jueza administrativa o haber desempeñado funciones en órganos del Estado pertenecientes al sistema de justicia administrativa vinculados al derecho público, por un mínimo de siete años; o

4. Los demás previstos en la ley.

En el caso de los estados fronterizos se requerirá ser venezolano o venezolana por nacimiento y sin otra nacionalidad.

Sección Tercera: Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Distribución territorial

Artículo 18. En cada estado funcionará al menos un Juzgado Superior Estadal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Integración

Artículo 19. Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa serán unipersonales.

Requisitos

Artículo 20. Para ser Juez o Jueza de los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se requiere:

1. Ser venezolano o venezolana.

2. Ser abogado o abogada de reconocida honorabilidad y prestigio profesional.

3. Tener un mínimo de diez años de graduado o graduada y:

a. Tener título universitario de postgrado en el área del derecho público; o

b. Haber desempeñado funciones en el área jurídica o de gestión en la Administración Pública por un mínimo de cinco años; o

c. Ser o haber sido profesor universitario o profesora universitaria en el área del derecho público, durante un período mínimo de cinco años; o

d. Ser o haber sido Juez o Jueza Contencioso-Administrativa o haber desempeñado funciones en órganos del Estado pertenecientes al sistema de justicia administrativa vinculados al derecho público, por un mínimo de cinco años ; o

4. Los demás previstos en la ley.

En el caso de los estados fronterizos se requerirá ser venezolano o venezolana por nacimiento y sin otra nacionalidad.

Sección Cuarta: Los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Integración

Artículo 21. Los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa serán unipersonales.

Requisitos

Artículo 22. Para ser Juez o Jueza de los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se requiere:

1. Ser venezolano o venezolana.

2. Ser abogado o abogada de reconocida honorabilidad y prestigio profesional.

3. Tener un mínimo de cinco años de graduado o graduada y:

a. Tener título universitario de postgrado en el área del derecho público; o

b. Haber desempeñado funciones en el área jurídica o de gestión en la Administración Pública por un mínimo de tres años;

c. Ser o haber sido profesor universitario o profesora universitaria en el área del derecho público, durante un período mínimo de tres años; o

d. Haber desempeñado funciones en órganos del Estado pertenecientes al sistema de justicia administrativa vinculados al derecho público, por un mínimo de tres años; o.

4. Los demás previstos en la Ley.

En el caso de los estados fronterizos se requerirá ser venezolano o venezolana por nacimiento y sin otra nacionalidad.

TÍTULO III

DE LA COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I

COMPETENCIA DE LA SALA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Competencias de la Sala Político-Administrativa

Artículo 23. La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia es competente para conocer de:

1. Las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa, o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

2. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa, o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios o cualquiera de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), cuando

su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

3. La abstención o la negativa del Presidente o Presidenta de la República, del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República, de los Ministros o Ministras, así como de las máximas autoridades de los demás órganos de rango constitucional, a cumplir los actos a que estén obligados por las leyes.

4. Las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a las altas autoridades antes enumeradas.

5. Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares dictados por el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República, los Ministros o Ministras, así como por las máximas autoridades de los demás organismos de rango constitucional, si su competencia no está atribuida a otro tribunal.

6. Las demandas de nulidad que se ejerzan contra un acto administrativo de efectos particulares y al mismo tiempo el acto normativo sub-legal que le sirve de fundamento, siempre que el conocimiento de este último corresponda a la Sala Político-Administrativa.

7. Las controversias administrativas entre la República, los estados, los municipios u otro ente público, cuando la otra parte sea una de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre municipios de un mismo estado.

8. Las controversias administrativas entre autoridades de un mismo órgano o ente, o entre distintos órganos o entes que ejerzan el Poder Público, que se susciten por el ejercicio de una competencia atribuida por la ley.

9. La apelación de los juicios de expropiación.

10. Las demandas que se interpongan con motivo de la adquisición, goce, ejercicio o pérdida de la nacionalidad o de los derechos que de ella derivan.

11. Las demandas que se ejerzan con ocasión del uso del espectro radioeléctrico.

12. Las demandas que le atribuyan la Constitución de la República o las leyes especiales, o que le correspondan conforme a éstas, en su condición de máxima instancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

13. Las demás demandas derivadas de la actividad administrativa desplegada por las altas autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público, no atribuidas a otro tribunal.

14. Las causas que se sigan contra los representantes diplomáticos acreditados en la República, en los casos permitidos por el derecho internacional.

15. Las apelaciones de las decisiones de los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de las consultas que le correspondan conforme al ordenamiento jurídico.

16. El avocamiento, de oficio o a petición de parte, sobre algún asunto que curse en otro tribunal cuando sea afín con la materia administrativa.

17. Los juicios en que se tramiten acciones conexas, cuando a la Sala Político Administrativa le esté atribuido el conocimiento de alguna de ellas.

18. Del recurso especial de juridicidad, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

19. Los conflictos de competencia que surjan entre los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

20. Las consultas y recursos de regulación de jurisdicción.

21. Los recursos de interpretación de leyes de contenido administrativo.

22. Los juicios sobre hechos ocurridos en alta mar, en el espacio aéreo internacional o en puertos o territorios extranjeros tramitados en la República, cuando su conocimiento no estuviese atribuido a otro tribunal.

23. Conocer y decidir las pretensiones, acciones o recursos interpuestos, en el caso de retiro, permanencia, estabilidad o conceptos derivados de empleo público del personal con grado de oficiales de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

24. Las demás causas previstas en la ley.

CAPÍTULO II

COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS NACIONALES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Competencia de los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Artículo 24. Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para conocer de:

1. Las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.) y no supera setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido expresamente a otro tribunal, en razón de su especialidad.

2. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa, o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de las treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.) y no supera setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

3. La abstención o la negativa de las autoridades distintas a las mencionadas en el numeral 3 del artículo 23 de esta Ley y en el numeral 4 del artículo 25 de esta Ley.

4. Las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a las autoridades a las que se refiere el numeral anterior.

5. Las demandas de nulidad de los actos administrativos de efectos generales o particulares dictados por autoridades distintas a las mencionadas en el numeral 5 del artículo 23 de esta Ley y en el numeral 3 del artículo 25 de esta Ley, cuyo conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de la materia.

6. Los juicios de expropiación intentados por la República, en primera instancia.

7. Las apelaciones de las decisiones de los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de las consultas que les correspondan conforme al ordenamiento jurídico.

8. Las demandas derivadas de la actividad administrativa contraria al ordenamiento jurídico desplegada por las autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público, cuyo control no haya sido atribuido a la Sala Político-Administrativa o a los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

9. Las demás causas previstas en la ley.

Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con sede en la ciudad de Caracas, conocerán exclusivamente la mate-

ria de los supuestos previstos en los numerales 3, 4 y 5 de este artículo, cuando se trate de autoridades cuya sede permanente se encuentre en el Área Metropolitana de Caracas.

CAPÍTULO III

COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS SUPERIORES ESTADALES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Competencia

Artículo 25. Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para conocer de:

1. Las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa o cualquier otra forma de asociación en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía no excede de treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

2. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa o cualquier otra forma de asociación en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía no excede de treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

3. Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares, dictados por las autoridades estadales o municipales de su jurisdicción, con excepción de las acciones de nulidad ejercidas contra las decisiones administrativas dictadas por la Administración del trabajo en materia de inamovilidad, con ocasión de una relación laboral regulada por la Ley Orgánica del Trabajo.

4. La abstención o la negativa de las autoridades estadales o municipales a cumplir los actos a que estén obligadas por las leyes.

5. Las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a autoridades estadales o municipales de su jurisdicción.

6. Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares concernientes a la función pública, conforme a lo dispuesto en la ley.

7. Las apelaciones de las decisiones de los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

8. Las demandas derivadas de la actividad administrativa contraria al ordenamiento jurídico de los órganos del Poder Público estadal, municipal o local.

9. Las controversias administrativas entre municipios de un mismo estado por el ejercicio de una competencia directa e inmediata en ejecución de la ley.

10. Las demás causas previstas en la ley.

CAPÍTULO IV

COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS DE MUNICIPIO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Competencia

Artículo 26. Los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para conocer de:

1. Las demandas que interpongan los usuarios o usuarias o las organizaciones públicas o privadas que los representen, por la prestación de servicios públicos.

2. Cualquiera otra demanda o recurso que le atribuyan las leyes.

TÍTULO IV

LOS PROCEDIMIENTOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Sección Primera: Capacidad, Legitimación e Interés

Capacidad procesal

Artículo 27. Podrán actuar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, las irregulares o de hecho, las asociaciones, consorcios, comités, consejos comunales y locales, agrupaciones, colectivos y cualquiera otra entidad.

Asistencia y representación

Artículo 28. Las partes actuarán en juicio asistidos o representados por un abogado o abogada.

En los casos de reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos, la acción podrá interponerse sin la asistencia o representación de abogado o abogada, en cuyo caso el Juez deberá procurar a la parte demandante la debida asistencia o representación para los actos subsiguientes, a través de los órganos competentes.

Legitimación e interés

Artículo 29. Están legitimadas para actuar en la Jurisdicción Contencioso Administrativa todas las personas que tengan un interés jurídico actual.

Sección Segunda: Las demandas

La iniciativa procesal

Artículo 30. Los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerán a instancia de parte, o de oficio, cuando la ley lo autorice.

Trámite procesal de las demandas

Artículo 31. Las demandas ejercidas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa se tramitarán conforme a lo previsto en esta Ley; supletoriamente, se aplicarán las normas de procedimiento de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y del Código de Procedimiento Civil.

Cuando el ordenamiento jurídico no contemple un procedimiento especial, el Juez o Jueza podrá aplicar el que considere más conveniente para la realización de la justicia.

Caducidad

Artículo 32. Las acciones de nulidad caducarán conforme a las reglas siguientes:

1. En los casos de actos administrativos de efectos particulares, en el término de ciento ochenta días continuos, contados a partir de su notificación al interesado, o cuando la administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el lapso de noventa días hábiles, contados a partir de la fecha de su interposición. La ilegalidad del acto administrativo de efectos particulares podrá oponerse siempre por vía de excepción, salvo disposiciones especiales.

2. Cuando el acto impugnado sea de efectos temporales, el lapso será de treinta días continuos.

3. En los casos de vías de hecho y recurso por abstención, en el lapso de ciento ochenta días continuos, contados a partir de la materialización de aquéllas o desde el momento en el cual la administración incurrió en la abstención, según sea el caso.

Las acciones de nulidad contra los actos de efectos generales dictados por el Poder Público podrán intentarse en cualquier tiempo.

Las leyes especiales podrán establecer otros lapsos de caducidad.

Sección Tercera: Disposiciones comunes a los procedimientos

Requisitos de la demanda

Artículo 33. El escrito de la demanda deberá expresar:

1. Identificación del tribunal ante el cual se interpone.

2. Nombre, apellido y domicilio de las partes, carácter con que actúan, su domicilio procesal y correo electrónico, si lo tuviere.

3. Si alguna de las partes fuese persona jurídica deberá indicar la denominación o razón social y los datos relativos a su creación o registro.

4. La relación de los hechos y los fundamentos de derecho con sus respectivas conclusiones.

5. Si lo que se pretende es la indemnización de daños y perjuicios, deberá indicarse el fundamento del reclamo y su estimación.

6. Los instrumentos de los cuales se derive el derecho reclamado, los que deberán producirse con el escrito de la demanda.

7. Identificación del apoderado y la consignación del poder.

En casos justificados podrá presentarse la demanda en forma oral ante el tribunal, el cual ordenará su trascripción. La negativa a aceptar la presentación oral deberá estar motivada por escrito.

Presentación de la demanda ante otro tribunal

Artículo 34. El demandante en cuyo domicilio no exista un tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa competente para conocer de la demanda, podrá presentarla ante un tribunal de municipio, el cual deberá remitir inmediatamente el expediente, foliado y sellado, al tribunal señalado por la parte actora. La caducidad de la acción se determinará por la fecha de presentación inicial de la demanda.

El tribunal receptor antes de efectuar la indicada remisión, lo hará constar al pie del escrito y en el libro de presentación.

Inadmisibilidad de la demanda

Artículo 35. La demanda se declarará inadmisible en los supuestos siguientes:

1. Caducidad de la acción.

2. Acumulación de pretensiones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles.

3. Incumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, los estados, o contra los órganos o entes del Poder Público a los cuales la ley les atribuye tal prerrogativa.

4. No acompañar los documentos indispensables para verificar su admisibilidad.

5. Existencia de cosa juzgada.

6. Existencia de conceptos irrespetuosos.

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

Admisión de la demanda

Artículo 36. Si el tribunal constata que el escrito no se encuentra en curso en los supuestos previstos en el artículo anterior, y cumple con los requisitos del artículo 33, procederá a la admisión de la demanda, dentro de los tres días de despacho siguientes a su recibo. En caso contrario, o cuando el escrito resultase ambiguo o confuso, concederá al demandante tres días de despacho para su corrección, indicándole los errores u omisiones que se hayan constatado.

Subsanados los errores, el tribunal decidirá sobre su admisibilidad dentro de los tres días de despacho siguientes. La decisión que inadmita la demanda será apelable libremente dentro de los tres días de despacho siguientes ante el tribunal de alzada, el cual deberá decidir con los elementos cursantes en autos dentro de los diez días de despacho siguientes a la recepción del expediente, la que admita será apelable en un solo efecto.

Citación

Artículo 37. La citación personal se hará conforme a las previsiones del Código de Procedimiento Civil a excepción de la del Procurador Ge-

neral de la República, que se hará de acuerdo al Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

A partir de que conste en autos la citación practicada, comenzará a computarse el lapso de comparecencia en el caso de las demandas de contenido patrimonial.

Hecha la citación las partes quedan a derecho, y no habrá necesidad de una nueva citación para ningún otro acto del juicio, a menos que exista disposición contraria de la ley.

Citaciones y notificaciones por medios electrónicos

Artículo 38. El tribunal podrá practicar las citaciones y notificaciones por medios electrónicos.

Las certificaciones de las citaciones y notificaciones se harán de conformidad con lo establecido en la Decreto con Fuerza de Ley Sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, atendiendo siempre a los principios de inmediatez, brevedad y celeridad. El Secretario o Secretaria dejará constancia en el expediente de las citaciones y notificaciones realizadas, cumplido lo cual comenzarán a contarse los lapsos correspondientes.

Auto para mejor proveer

Artículo 39. En cualquier estado de la causa el Juez o Jueza podrá solicitar información o hacer evacuar de oficio las pruebas que considere pertinentes. Este auto será inapelable. Las partes podrán hacer observaciones sobre las actuaciones practicadas.

Resolución de incidencias

Artículo 40. Si por alguna necesidad del procedimiento una de las partes solicitara alguna providencia, el Juez o Jueza resolverá dentro de los tres días de despacho siguientes; a menos que haya necesidad de esclarecer algún hecho, caso en el cual ordenará la apertura de una articulación probatoria por ocho días de despacho.

Si la resolución incidiere en la decisión de la causa, el Juez o Jueza resolverá la articulación en la sentencia definitiva; en caso contrario, decidirá dentro de los tres días de despacho siguientes al vencimiento de aquélla.

Perención

Artículo 41. Toda instancia se extingue por el transcurso de un año sin haberse ejecutado ningún acto de procedimiento por las partes, salvo que

el acto procesal siguiente le corresponda al Juez o Jueza, tal como la admisión de la demanda, la fijación de la audiencia y la admisión de pruebas.

Declarada la perención, podrá interponerse la acción inmediatamente después de la declaratoria.

Sección Cuarta: La inhibición y la recusación

Causales de inhibición y de recusación

Artículo 42. Los funcionaros o funcionarias judiciales así como los auxiliares de justicia, pueden ser recusados por algunas de las causas siguientes:

1. Por parentesco de consanguinidad o de afinidad dentro del cuarto y segundo grado, respectivamente, con cualquiera de las partes, sus representantes o cónyuges.

2. Por haber sido el recusado padre o madre adoptante o hijo adoptivo o hija adoptiva de alguna de las partes.

3. Por tener con alguna de las partes amistad íntima o enemistad manifiesta.

4. Por tener el recusado, su cónyuge, o algunos de sus afines o parientes consanguíneos, dentro de los grados indicados, interés directo en los resultados del proceso.

5. Por haber manifestado opinión sobre lo principal del juicio o sobre la incidencia pendiente, antes de la emisión de la sentencia correspondiente, siempre que el recusado sea el Juez o Jueza de la causa.

6. Cualquiera otra causa fundada en motivos graves que afecte su imparcialidad.

Deber de inhibición

Artículo 43. Los funcionarios o funcionarias y auxiliares de justicia a quienes sean aplicables cualquiera de las causales señaladas en el artículo anterior, deberán inhibirse del conocimiento del asunto sin esperar a que se les recuse.

Igualmente lo harán si son recusados y estimen procedente la causal imputada.

Contra la inhibición no habrá recurso alguno.

Lapso para inhibirse

Artículo 44. La inhibición del funcionario o funcionaria judicial o del auxiliar de justicia, podrá manifestarse en cualquier estado del juicio y

deberá proponerse dentro de los tres días de despacho siguientes al momento en que se conozca la causa que la motive.

Allanamiento

Artículo 45. El funcionario o funcionaria judicial o el auxiliar de justicia inhibido podrá continuar en sus funciones si convinieren en ello las partes o aquélla contra quien obrare el impedimento, dentro de los cinco días de despacho siguientes. No habrá allanamiento cuando la causal manifestada sea el parentesco o relaciones de pareja.

Los apoderados judiciales no necesitarán autorización especial para prestar su consentimiento en este caso.

Remisión del expediente

Artículo 46. Cuando el Juez o Jueza advierta que está incurso en alguna de las causales de recusación o inhibición, se abstendrá de conocer, levantará un acta y la remitirá con sus recaudos en cuaderno separado al tribunal competente.

No suspensión de la causa por la incidencia

Artículo 47. Ni la recusación ni la inhibición detendrán el curso de la causa, cuyo conocimiento pasará inmediatamente mientras se decide la incidencia a otro tribunal de la misma categoría si lo hubiera en la localidad y en defecto de éste a quien deba suplirlo conforme a la ley.

Si la recusación o la inhibición fuere declarada con lugar, el Juez sustituto o Jueza sustituta continuará conociendo de la causa; en caso contrario, devolverá los autos al Juez o Jueza que venía conociendo del asunto.

Oportunidad para recusar

Artículo 48. La recusación de los funcionarios o funcionarias judiciales o de los auxiliares de justicia, sólo podrá proponerse hasta el día en que concluya el lapso probatorio. Cuando el motivo de la recusación fuese sobrevenido, ésta podrá proponerse hasta el día fijado para el acto de informes. Si fenecido el lapso probatorio el Juez o Jueza, el funcionario o funcionaria judicial o el auxiliar de justicia interviniere en la causa, las partes podrán recusarlo por cualquier motivo legal dentro de los cinco días de despacho siguientes a su aceptación. Cuando la causa fuese sobrevenida, la recusación deberá proponerse dentro de los cinco días de despacho siguientes al momento en que se conozca la causa que la motiva.

Trámite de la recusación

Artículo 49. La recusación se propondrá mediante diligencia o escrito ante el tribunal de la causa. Si la recusación se funda en un motivo que la haga admisible, el recusado, a más tardar al día siguiente, informará ante la secretaría, debiendo remitir la recusación al tribunal competente para su conocimiento dentro de los cinco días de despacho siguientes.

Inadmisibilidad de la recusación

Artículo 50. El Juez o Jueza recusado declarará inadmisible la recusación que se intente sin estar fundada en motivo legal, fuera del lapso. Esta decisión será apelable.

Incidencia de la recusación

Artículo 51. El Juez o Jueza a quien corresponda conocer de la incidencia, admitirá y evacuará las pruebas que los interesados presenten dentro de los cinco días de despacho siguientes a la fecha en que reciba las actuaciones y sentenciará dentro de los cinco días de despacho siguientes al vencimiento del lapso probatorio.

Recusación de funcionario o funcionaria judicial

Artículo 52. Si el inhibido o el recusado es el Secretario o Secretaria del tribunal, el Juez o Jueza nombrará un sustituto el mismo día o en el siguiente; y de igual forma se procederá cuando se trate de otros funcionarios o funcionarias judiciales.

Si el inhibido o el recusado es un auxiliar de justicia, el Juez o Jueza procederá sin más trámite a hacer un nuevo nombramiento.

Conocimiento de la recusación

Artículo 53. Si la recusación o inhibición fuere declarada con lugar, conocerá del proceso en curso cualquier otro tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la misma categoría, si lo hubiere en la jurisdicción; de no haberlo o si los jueces o juezas de estos tribunales se inhibieran o fuesen recusados, serán convocados los suplentes.

Multas

Artículo 54. Declarada inadmisible la recusación, la parte o su apoderado pagarán multa equivalente a cincuenta unidades tributarias (50 U.T.). Igual monto pagará si desiste de la recusación o ésta sea declarada sin lugar, siempre que su interposición hubiese sido temeraria. La decisión sobre la temeridad deberá motivarse.

La multa se pagará dentro del lapso de cinco días hábiles siguientes a la decisión de la incidencia, ante una oficina receptora de fondos nacionales.

Si la parte o el abogado o abogada que la represente, según sea el caso, no acredite en el expediente el pago de la multa, quedarán impedidos de actuar en la causa.

Recusación e inhibición en tribunales colegiados

Artículo 55. En el caso de los tribunales colegiados la incidencia será decidida por el Presidente o Presidenta; cuando éste fuere el recusado por el Vicepresidente o Vicepresidenta; y cuando fuesen recusados todos se convoca a los suplentes por el orden de la lista.

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO EN PRIMERA INSTANCIA

Sección Primera: Demandas de contenido patrimonial

Supuestos de procedencia

Artículo 56. El procedimiento regulado en esta sección regirá la tramitación de las demandas de contenido patrimonial en las que sean partes los sujetos enunciados en el artículo 7 de esta Ley.

Las previsiones de esta sección tendrán carácter supletorio en los demás procedimientos.

Audiencia preliminar

Artículo 57. La audiencia preliminar tendrá lugar el décimo día de despacho siguiente a la hora que fije el tribunal. Dicha audiencia será oral, con la asistencia de las partes. En este acto, el Juez o Jueza podrá resolver los defectos del procedimiento, de oficio o a petición de parte, lo cual hará constar en acta.

El demandado deberá expresar con claridad si contraviene los hechos alegados por la contraparte, a fin de que el Juez o Jueza pueda fijar con precisión los controvertidos. En esta oportunidad, las partes deberán promover los medios de prueba que sustenten sus afirmaciones.

De la participación popular en juicio

Artículo 58. El Juez o Jueza podrá, de oficio o a petición de parte, convocar para su participación en la audiencia preliminar a las personas, entes, consejos comunales, colectivos o cualquier otra manifestación po-

pular de planificación, control y ejecución de políticas y servicios públicos, cuyo ámbito de actuación se encuentre vinculado con el objeto de la controversia, para que opinen sobre el asunto debatido.

De ser procedente su participación se les notificará, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de esta Ley, fijándose la audiencia cuando conste en autos la notificación respectiva.

Las personas y entes antes señalados, no requerirán representación ni asistencia de abogado. El Juez o Jueza facilitará su comparecencia y deberá informarles sobre los aspectos relevantes de la controversia.

Representación en la audiencia preliminar

Artículo 59. Cuando el Juez o Jueza acuerde la participación de las personas o entes indicados en el artículo anterior, podrá escoger entre los presentes quien los represente.

Ausencia de las partes

Artículo 60. Si el demandante no compareciere a la audiencia preliminar, se declarará desistido el procedimiento.

El desistimiento del procedimiento sólo extingue la instancia y el demandante podrá volver a proponer nueva demanda inmediatamente.

Si el demandado no compareciere a la audiencia preliminar, la causa seguirá su curso.

Contestación de la demanda

Artículo 61. La contestación deberá realizarse por escrito dentro de los diez días de despacho siguientes a la celebración de la audiencia preliminar, y deberán presentarse los documentos probatorios. Para las actuaciones posteriores se dejará transcurrir íntegramente el lapso previsto en este artículo.

Lapso de pruebas

Artículo 62. Dentro de los cinco días de despacho siguientes al vencimiento del lapso previsto en el artículo anterior, las partes presentarán sus escritos de pruebas.

Dentro de los tres días siguientes a la presentación de los escritos de pruebas, las partes podrán expresar si convienen en algún hecho u oponerse a las pruebas que aparezcan manifiestamente ilegales o impertinentes.

Vencido el lapso anterior, dentro de los tres días de despacho siguientes al vencimiento del referido lapso, el Juez o Jueza admitirá las pruebas que no sean manifiestamente ilegales, impertinentes o inconducentes y ordenará evacuar los medios que lo requieran, para lo cual se dispondrá de diez días de despacho, prorrogables a instancia de parte por diez días.

Cuando las partes sólo promuevan medios de pruebas que no requieran evacuación, se suprimirá el lapso previsto para tal fin.

Audiencia conclusiva

Artículo 63. Finalizado el lapso de pruebas, dentro de cinco días de despacho siguientes, se fijará la oportunidad para la celebración de la audiencia conclusiva.

En los tribunales colegiados se designará ponente en esta oportunidad.

En la audiencia conclusiva, las partes expondrán oralmente sus conclusiones, las cuales podrán consignar por escrito.

Al comenzar la audiencia, el Juez o Jueza indicará a las partes el tiempo para exponer sus conclusiones, réplica y contrarréplica.

Oportunidad para dictar sentencia

Artículo 64. Concluida la audiencia, el Juez o Jueza dispondrá de treinta días continuos para decidir. El pronunciamiento podrá diferirse justificadamente por treinta días continuos. La sentencia publicada fuera del lapso deberá ser notificada a las partes, sin lo cual no correrá el lapso para recurrir.

Sección Segunda: Procedimiento breve

Supuestos de aplicación

Artículo 65. Se tramitarán por el procedimiento regulado en esta sección, cuando no tengan contenido patrimonial o indemnizatorio, las demandas relacionadas con:

1. Reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos.

2. Vías de hecho.

3. Abstención.

La inclusión de peticiones de contenido patrimonial, no impedirá que el tribunal dé curso exclusivamente a las acciones mencionadas.

Requisitos de la demanda

Artículo 66. Además de los requisitos previstos en el artículo 33, el demandante deberá acompañar los documentos que acrediten los trámites efectuados, en los casos de reclamo por la prestación de servicios públicos o por abstención.

Citación

Artículo 67. Admitida la demanda, el tribunal requerirá con la citación que el demandado informe sobre la causa de la demora, omisión o deficiencia del servicio público, de la abstención o de las vías de hecho, según sea el caso.

Dicho informe deberá presentarse en un lapso no mayor de cinco días hábiles, contados a partir de que conste en autos la citación.

Cuando el informe no sea presentado oportunamente, el responsable podrá ser sancionado con multa entre cincuenta unidades tributarias (50 U.T.) y cien unidades tributarias (100 U.T.), y se tendrá por confeso a menos que se trate de la Administración Pública.

En los casos de reclamos por prestación de servicios públicos, la citación del demandado será practicada en la dependencia u oficina correspondiente.

Notificaciones

Artículo 68. En el caso previsto en el numeral 1 del artículo 65 de esta Ley, deberá notificarse a:

1. La Defensoría del Pueblo, al Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) y a los consejos comunales o locales directamente relacionados con el caso.

2. El Ministerio Público.

3. Cualquiera otra persona o ente público, privado o del Poder Popular relacionado con el asunto, a solicitud de parte o a juicio del tribunal.

Medidas cautelares

Artículo 69. Admitida la demanda, el tribunal podrá de oficio o a instancia de parte, realizar las actuaciones que estime procedentes para constatar la situación denunciada y dictar medidas cautelares. La oposición a la medida cautelar será resuelta a la mayor brevedad.

Audiencia oral

Artículo 70. Recibido el informe o transcurrido el término para su presentación, el tribunal dentro de los diez días de despacho siguientes, realizará la audiencia oral oyendo a las partes, a los notificados y demás interesados. Los asistentes a la audiencia podrán presentar sus pruebas.

Si el demandante no asistiere a la audiencia se entenderá desistida la demanda, salvo que otra persona de las convocadas manifieste su interés en la resolución del asunto.

Contenido de la audiencia

Artículo 71. En la oportunidad de la audiencia oral, el tribunal oirá a los asistentes y propiciará la conciliación.

El tribunal admitirá las pruebas, el mismo día o el siguiente, ordenando la evacuación que así lo requieran.

Prolongación de la audiencia

Artículo 72. En casos especiales el tribunal podrá prolongar la audiencia.

Finalizada la audiencia, la sentencia será publicada dentro de los cinco días de despacho siguientes.

Uso de medios audiovisuales

Artículo 73. Las audiencias orales deberán constar en medios audiovisuales, además de las actas correspondientes. Las grabaciones formarán parte del expediente.

Contenido de la sentencia

Artículo 74. Además de los requisitos del artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, la sentencia deberá indicar:

1. Las medidas inmediatas necesarias para restablecer la situación jurídica infringida.

2. En el caso de reclamos por prestación de servicios públicos, las medidas que garanticen su eficiente continuidad.

3. Las sanciones a que haya lugar.

Apelación

Artículo 75. De la sentencia dictada se oirá apelación en un solo efecto.

Sección Tercera: Procedimiento común a las demandas de nulidad, interpretación y controversias administrativas

Supuestos de aplicación

Artículo 76. Este procedimiento regirá la tramitación de las demandas siguientes:

1. Nulidad de actos de efectos particulares y generales.

2. Interpretación de leyes.

3. Controversias administrativas.

Recepción de la demanda

Artículo 77. El tribunal se pronunciará sobre la admisibilidad de la demanda dentro de los tres días de despacho siguientes a su recepción.

Notificación

Artículo 78. Admitida la demanda, se ordenará la notificación de las siguientes personas y entes:

1. En los casos de recursos de nulidad, al representante del órgano que haya dictado el acto; en los casos de recursos de interpretación, al órgano del cual emanó el instrumento legislativo; y en los de controversias administrativas, al órgano o ente contra quien se proponga la demanda.

2. Al Procurador o Procuradora General de la República y al o la Fiscal General de la República.

3. A cualquier otra persona, órgano o ente que deba ser llamado a la causa por exigencia legal o a criterio del tribunal.

Las notificaciones previstas se realizarán mediante oficio que será entregado por el o la Alguacil en la oficina receptora de correspondencia de que se trate. El o la Alguacil dejará constancia, inmediatamente, de haber notificado y de los datos de identificación de la persona que recibió el oficio.

Expediente administrativo

Artículo 79. Con la notificación se ordenará la remisión del expediente administrativo o de los antecedentes correspondientes, dentro de los diez días hábiles siguientes.

El funcionario o funcionaria que omita o retarde dicha remisión podrá ser sancionado por el tribunal, con multa entre cincuenta unidades tributarias (50 U.T.) y cien unidades tributarias (100 U.T.).

Cartel de emplazamiento

Artículo 80. En el auto de admisión se ordenará la notificación de los interesados, mediante un cartel que será publicado en un diario que indicará el tribunal, para que comparezcan a hacerse parte e informarse de la oportunidad de la audiencia de juicio. El cartel será librado el día siguiente a aquél en que conste en autos la última de las notificaciones ordenadas.

En los casos de nulidad de actos de efectos particulares no será obligatorio el cartel de emplazamiento, a menos que razonadamente lo justifique el tribunal.

Lapso para retirar, publicar y consignar el cartel

Artículo 81. El demandante deberá retirar el cartel de emplazamiento dentro de los tres días de despacho siguientes a su emisión, lo publicará y consignará la publicación, dentro de los ocho días de despacho siguientes a su retiro.

El incumplimiento de las cargas antes previstas, dará lugar a que el tribunal declare el desistimiento del recurso y ordene el archivo del expediente, salvo que dentro del lapso indicado algún interesado se diera por notificado y consignara su publicación.

Audiencia de juicio

Artículo 82. Verificadas las notificaciones ordenadas y cuando conste en autos la publicación del cartel de emplazamiento, el tribunal, dentro de los cinco días de despacho siguientes, fijará la oportunidad para la audiencia de juicio, a la cual deberán concurrir las partes y los interesados. La audiencia será celebrada dentro de los veinte días de despacho siguientes.

Si el demandante no asistiera a la audiencia se entenderá desistido el procedimiento.

En los tribunales colegiados, en esta misma oportunidad, se designará ponente.

Contenido de la audiencia

Artículo 83. Al comenzar la audiencia de juicio, el tribunal señalará a las partes y demás interesados el tiempo disponible para sus exposiciones orales, las cuales además podrán consignar por escrito.

En esta misma oportunidad las partes podrán promover sus medios de pruebas.

Lapso de pruebas

Artículo 84. Dentro de los tres días de despacho siguientes a la celebración de la audiencia de juicio, el tribunal admitirá las pruebas que no sean manifiestamente ilegales, impertinentes o inconducentes y ordenará evacuar los medios que lo requieran, para lo cual se dispondrá de diez días de despacho, prorrogables hasta por diez días más.

Si no se promueven pruebas o las que se promuevan no requieren evacuación, dicho lapso no se abrirá.

Dentro de los tres días siguientes a la presentación de los escritos de pruebas, las partes podrán expresar si convienen en algún hecho u oponerse a las pruebas que aparezcan manifiestamente ilegales o impertinentes.

Informes

Artículo 85. Dentro de los cinco días de despacho siguientes al vencimiento del lapso de evacuación de pruebas, si lo hubiere, o dentro de los cinco días de despacho siguientes a la celebración de la audiencia de juicio, en los casos en que no se hayan promovido pruebas o se promovieran medios que no requieran evacuación, se presentarán los informes por escrito o de manera oral si alguna de las partes lo solicita.

Oportunidad para sentenciar

Artículo 86. Vencido el lapso para informes, el tribunal sentenciará dentro de los treinta días de despacho siguientes. Dicho pronunciamiento podrá diferirse justificadamente por un lapso igual. La sentencia publicada fuera de lapso deberá ser notificada, sin lo cual no correrá el lapso para interponer los recursos.

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO EN SEGUNDA INSTANCIA

Lapso de apelación

Artículo 87. De las sentencias definitivas se podrá apelar en ambos efectos dentro de los cinco días de despacho siguientes a su publicación.

Sentencias interlocutorias

Artículo 88. De las sentencias interlocutorias se oirá apelación en un solo efecto, salvo que cause gravamen irreparable, en cuyo caso se oirá la misma en ambos efectos.

Admisión de la apelación

Artículo 89. Interpuesto el recurso de apelación dentro del lapso legal, el tribunal deberá pronunciarse sobre su admisión dentro de los tres días de despacho siguientes al vencimiento de aquél.

Remisión del expediente

Artículo 90. Admitida la apelación, el juzgado que dictó la sentencia remitirá inmediatamente el expediente al tribunal de alzada.

En los tribunales colegiados se designará ponente al recibir el expediente.

Pruebas

Artículo 91. En esta instancia sólo se admitirán las pruebas documentales, las cuales deberán ser consignadas con los escritos de fundamentación de la apelación y de su contestación.

Fundamentación de la apelación y contestación

Artículo 92. Dentro de los diez días de despacho siguientes a la recepción del expediente, la parte apelante deberá presentar un escrito que contenga los fundamentos de hecho y de derecho de la apelación, vencido este lapso, se abrirá un lapso de cinco días de despacho para que la otra parte dé contestación a la apelación.

La apelación se considerará desistida por falta de fundamentación.

Lapso para decidir

Artículo 93. Vencido el lapso para la contestación de la apelación, el tribunal decidirá dentro de los treinta días de despacho siguientes, prorrogables justificadamente por un lapso igual.

Consulta de sentencias

Artículo 94. Cuando ninguna de las partes haya apelado pero la sentencia deba ser consultada, se decidirá sin la intervención de aquéllas en un lapso de treinta días de despacho, contados a partir del recibo del expediente, prorrogables justificadamente por un lapso igual.

CAPÍTULO IV

RECURSO ESPECIAL DE JURIDICIDAD

Recurso especial de juridicidad

Artículo 95. La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia podrá, a solicitud de parte, revisar las sentencias definitivas dictadas en segunda instancia que transgredan el ordenamiento jurídico.

El recurso de juridicidad podrá intentarse contra las decisiones judiciales de segunda instancia que se pronuncien sobre destitución de jueces o juezas.

Este recurso no constituye una tercera instancia de conocimiento de la causa.

Oportunidad para interponer el recurso

Artículo 96. El recurso especial de juridicidad deberá interponerse dentro de los diez días de despacho siguientes a la publicación de la sentencia, ante el tribunal que la haya dictado. El escrito del recurso especial de juridicidad deberá hacer mención expresa de las normas transgredidas.

Remisión del expediente

Artículo 97. El tribunal que dictó la sentencia deberá remitir inmediatamente el expediente con el recurso a la Sala Político-Administrativa, dejando constancia en el auto que ordena la remisión de los días de despacho transcurridos para su interposición.

Admisión del recurso

Artículo 98. La Sala Político-Administrativa se pronunciará sobre la admisión del recurso dentro de los diez días de despacho siguientes a su recibo.

Escrito de contestación

Artículo 99. Admitido el recurso, la contraparte dispondrá de diez días de despacho para que consigne por escrito que no excederá de diez páginas, su contestación.

Lapso para dictar sentencia

Artículo 100. Transcurrido el lapso establecido en el artículo anterior, la Sala Político-Administrativa dictará decisión dentro de los treinta días de despacho siguientes.

Contenido de la sentencia

Artículo 101. En la decisión del recurso especial de juridicidad, la Sala Político-Administrativa podrá declarar la nulidad de la sentencia recurrida, ordenando la reposición del procedimiento o resolver el mérito de la causa para restablecer el orden jurídico infringido.

Multa

Artículo 102. El recurrente, el abogado o abogada asistente o el apoderado o apoderada que interponga el recurso temerariamente, podrá ser multado por un monto entre cincuenta unidades tributarias (50 U.T.) y ciento cincuenta unidades tributarias (150 U.T.). La decisión que imponga la multa deberá motivarse.

CAPÍTULO V

PROCEDIMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

Ámbito del procedimiento

Artículo 103. Este procedimiento regirá la tramitación de las medidas cautelares, incluyendo las solicitudes de amparo constitucional cautelar, salvo lo previsto en el artículo 69 relativo al procedimiento breve.

Requisitos de procedibilidad

Artículo 104. A petición de las partes, en cualquier estado y grado del procedimiento el tribunal podrá acordar las medidas cautelares que estime pertinentes para resguardar la apariencia del buen derecho invocado y garantizar las resultas del juicio, ponderando los intereses públicos generales y colectivos concretizados y ciertas gravedades en juego, siempre que dichas medidas no prejuzguen sobre la decisión definitiva.

El tribunal contará con los más amplios poderes cautelares para proteger a la Administración Pública, a los ciudadanos o ciudadanas, a los intereses públicos y para garantizar la tutela judicial efectiva y el restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas mientras dure el proceso.

En causas de contenido patrimonial, el tribunal podrá exigir garantías suficientes al solicitante.

Tramitación

Artículo 105. Recibida la solicitud de medida cautelar, se abrirá cuaderno separado para el pronunciamiento dentro de los cinco días de despacho siguientes.

En los tribunales colegiados el juzgado de sustanciación remitirá inmediatamente el cuaderno separado. Recibido el cuaderno se designará ponente, de ser el caso, y se decidirá sobre la medida dentro de los cinco días de despacho siguientes.

Al trámite de las medidas cautelares se dará prioridad.

Oposición a las medidas

Artículo 106. La oposición se regirá por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

CAPÍTULO VI

LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

Ejecución de la sentencia

Artículo 107. La ejecución de la sentencia o de cualquier otro acto que tenga fuerza de tal, le corresponderá al tribunal que haya conocido de la causa en primera instancia.

Ejecución voluntaria de la República y de los estados

Artículo 108. Cuando la República o algún estado sean condenados en juicio, se seguirán las normas establecidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En el caso de los municipios se aplicarán las normas de la ley especial que rija al Poder Público Municipal y supletoriamente, el procedimiento previsto en esta Ley.

Ejecución voluntaria de otros entes

Artículo 109. Cuando los institutos autónomos, entes públicos o empresas en los cuales estas personas tengan participación decisiva resultasen condenados por sentencia definitivamente firme, el tribunal, a petición de parte interesada, ordenará su ejecución. A estos fines, notificará a la parte condenada para que dé cumplimiento voluntario a la sentencia dentro de los diez días de despacho siguientes a su notificación. Durante ese lapso, se podrá proponer al ejecutante una forma de cumplir con la sentencia. Las partes podrán suspender el lapso establecido para la ejecución voluntaria por el tiempo que acuerden.

Continuidad de la ejecución

Artículo 110. Vencido el lapso para el cumplimiento voluntario, a instancia de parte, el tribunal determinará la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia, según las reglas siguientes:

1. Cuando la condena hubiese recaído sobre cantidad líquida de dinero, el tribunal ordenará a la máxima autoridad administrativa de la parte condenada que incluya el monto a pagar en el presupuesto del año próximo y el siguiente, a menos que exista provisión de fondos en el presupuesto vigente. El monto anual de dicha partida no excederá del cinco por ciento (5%) de los ingresos ordinarios del ejecutado. Cuando la orden del tribunal no fuese cumplida o la partida prevista no fuese ejecutada, el tribunal, a petición de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil para la ejecución de sentencias de condena sobre cantidades líquidas de dinero.

2. Cuando en la sentencia se hubiese ordenado la entrega de bienes, el tribunal la llevará a efecto. Si tales bienes estuvieren afectados al uso público, servicio público o actividad de utilidad pública, el tribunal acordará que el precio sea fijado mediante peritos, en la forma establecida por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Fijado el precio, se procederá como si se tratare del pago de cantidades de dinero.

3. Cuando en la sentencia se hubiese condenado al cumplimiento de una obligación de hacer, el tribunal fijará un lapso de treinta días consecutivos para que la parte condenada cumpla. Si no fuese cumplida, el tribunal procederá a ejecutar la sentencia. A estos fines, se trasladará a la oficina correspondiente y requerirá su cumplimiento. Si a pesar de este requerimiento la obligación no fuese cumplida, el tribunal hará que la obligación se cumpla. Cuando por la naturaleza de la obligación, no fuere posible su ejecución en la misma forma como fue contraída, el tribunal podrá estimar su valor conforme a lo previsto en este artículo y proceder a su ejecución como si se tratase de cantidades de dinero.

4. Cuando en la sentencia se hubiese condenado a una obligación de no hacer, el tribunal ordenará el cumplimiento de dicha obligación.

Ejecución contra particulares

Artículo 111. Cuando el ejecutado sea un particular, se aplicará lo previsto en el Código de Procedimiento Civil.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Única. Se derogan todas las disposiciones del ordenamiento jurídico que colidan con esta Ley.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. El Ejecutivo Nacional incluirá en la Ley de Presupuesto Anual, los recursos económicos necesarios para la creación y funcionamiento de los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Segunda. El Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Plena, durante los dos primeros años de vigencia de esta Ley, y a solicitud de la Sala Político-Administrativa, podrá mediante resolución diferir la aplicación de la presente Ley, en las circunscripciones judiciales donde no existan las condiciones indispensables para su puesta en práctica.

Tercera. El Tribunal Supremo de Justicia, en sala plena, a solicitud de la Sala Político-Administrativa, podrá modificar la nomenclatura de los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conforme a esta Ley.

Cuarta. Las causas que se encuentren en primera instancia, y en cuyos procedimientos no se haya efectuado el acto de informes, el Tribunal fijara un lapso no menor de treinta días de despacho para que las partes los presenten por escrito. El día de despacho siguiente a la presentación de los informes el tribunal dirá vistos y sentenciara dentro de los sesenta días continuos siguientes.

Quinta. Las causas que cursen en segunda instancia serán resueltas de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Sexta. Hasta tanto entren en funcionamiento los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conocerán de las competencias atribuidas por esta Ley a dichos tribunales, los Juzgados de Municipio.

DISPOSICIÓN FINAL

Única. Esta Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,* salvo lo dispuesto en el Titulo II, relativo a la estructura orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que entrara en vigencia a partir de los ciento ochenta días de la referida publicación.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Asamblea Nacional, en Caracas, a los quince días del mes de diciembre de dos mil nueve. Años 199º de la Independencia y 150º de la Federación.

CILIA FLORES
Presidenta de la Asamblea Nacional

SAÚL ORTEGA CAMPOS
Primer Vicepresidente

JOSÉ ALBORNOZ URBANO
Segundo Vicepresidente

IVÁN ZERPA GUERRERO
Secretario

VÍCTOR CLARK BOSCÁN
Subsecretario

Promulgación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de conformidad con lo previsto en artículo 213 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los dieciséis días del mes de junio de dos mil diez. Año 200° de la Independencia, 151° de la Federación y 11° de la Revolución Bolivariana.

Cúmplase,

(L.S.)

HUGO CHÁVEZ FRÍAS

Refrendado
El Vicepresidente Ejecutivo,
(L.S.)

ELIAS JAUA MILANO

Refrendado
El Ministro del Poder Popular
del Despacho de la Presidencia,
(L.S.)

ISIS OCHOA CAÑIZALEZ

Refrendado
El Ministro del Poder Popular
para Relaciones Interiores y Justicia,
(L.S.)

TARECK EL AISSAMI

Refrendado
El Ministro del Poder Popular
para Relaciones Exteriores
(L.S.)

NICOLÁS MADURO MOROS

Refrendado
El Ministro del Poder Popular
para Economía y Finanzas
(L.S.)

JORGE GIORDANI

Refrendado
Ministerio del Poder Popular
para la Defensa,
(L.S.)

CARLOS JOSE MATA FIGUEROA

Refrendado
El Ministro del Poder Popular
para el Comercio
(L.S.)

RICHARD SAMUE CANAN

Refrendado
El Ministro del Poder Popular
para las Industrias Básicas y Minería
(L.S.)

JOSE SALAMAT KHAN FERNANDEZ

Refrendado
El Ministro del Poder Popular
para el Turismo
(L.S.)

ALEJANDRO ANTONIO FLEMING CABRERA

Refrendado
El Ministro Encargado del Ministerio
del Poder Popular para la Agricultura y Tierras,

ELÍAS JAUA MILANO

Refrendado
El Ministro del Poder Popular
para la Educación Universitaria
(L.S.)

EDGARDO RAMIREZ

Refrendado
El Ministro del Poder Popular
para la Educación
(L.S.)

HÉCTOR NAVARRO

Refrendado
El Ministro del Poder Popular
para la Salud
(L.S.)

EUGENIA SADER CASTELLANOS

Refrendado
La Ministra del Poder Popular
para el Trabajo y Seguridad Social
(L.S.)

MARÍA CRISTINA IGLESIAS

Refrendado
El Ministro del Poder Popular
para las Obras Públicas y Vivienda
(L.S.)

DIOSDADO CABELLO RONDÓN

Refrendado
El Ministro del Poder Popular
para la Energía y Petróleo
(L.S.)

RAFAEL DARÍO RAMÍREZ CARREÑO

Refrendado
La Ministra del Poder Popular
para el Ambiente
(L.S.)

ALEJANDRO HITCHER MARVALDI

Refrendado
El Ministro del Poder Popular
para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias
(L.S.)

RICARDO JOSÉ MENÉNDEZ PRIETO

Refrendado
La Ministra del Poder Popular
para la Comunicación y la Información
(L.S.)

TANIA VALENTINA DIAZ GONZALEZ

Refrendado
La Ministra del Poder Popular
para las Comunas y Protección Social
(L.S.)

ÉRIKA DEL VALLE FARÍAS PEÑA

Refrendado
El Ministro del Poder Popular
para la Alimentación
(L.S.)

FÉLIX RAMÓN OSORIO GUZMÁN

Refrendado
El Ministro del Poder Popular
para la Cultura
(L.S.)

FRANCISCO DE ASIS SESTO NOVAS

Refrendado
La Ministra del Poder Popular
para el Deporte
(L.S.)

VICTORIA MERCEDES MATA GARCÍA

Refrendado
La Ministra del Poder Popular
para los Pueblos Indígenas
(L.S.)

NICIA MALDONADO MALDONADO

Refrendado
La Ministra del Poder Popular
para la Mujer y la Igualdad de Género
(L.S.)

MARÍA LEÓN

Refrendado
El Ministro del Poder Popular
para Energía Eléctrica
(L.S.)

ALI RODRIGUEZ ARAQUE

Refrendado
El Ministro de Estado para
La Banca Pública
(L.S.)

HUMBERTO RAFAEL ORTEGA DIAZ

ÍNDICE

I

INTRODUCCIÓN GENERAL AL RÉGIMEN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

por: Allan R. Brewer-Carías

INTRODUCCIÓN 9

I. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA 19

II. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CONDICIONATES DEL RÉGIMEN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA .. 26

1. *La universalidad del control como garantía del principio de legalidad*.... 27

2. *La multiplicidad de medios de control como manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva*..... 30

III. CARACTERÍSTICAS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA COMO JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA CONTROLAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA 32

1. *La Jurisdicción Especial* 32

2. *El control de la Administración Pública y de la actividad administrativa* . 37

3. *El control de la conformidad al derecho* 44

4. *El control de la legitimidad* 50

IV. PRINCIPIOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA 51

1. *Competencia por razón de la materia y de los sujetos controlados*..... 52

2. *Los poderes del juez contencioso administrativo* 54

3. *Las exclusiones de la competencia* 60

A. *Exclusión de las actividades de otros entes jurídicos extraños al Estado venezolano* 60

B. *Exclusión del control sobre los actos legislativos de rango legal, las sentencias y los actos de gobierno* 61

4. *Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativo* 64

V. LA DISTRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA ENTRE LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA 67

1. *El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-Administrativa* 69

2. *Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción contencioso administrativa* . 75

3. *Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción contencioso administrativa* 78

4. *Los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción contencioso administrativa* 80

5. *La jurisdicción especial contencioso tributario* 81

VI. PRINCIPIOS GENERALES Y NORMAS COMUNES A TODOS LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS 81

1. *Las partes en los procesos contencioso administrativos y la legitimación procesal* 82

2. *El principio dispositivo y la actuación de oficio* 84

3. *El trámite procesal de las demandas y la acumulación de acciones* 85

4. *Requisitos de las demandas y de su presentación* 85

5. *Las condiciones para la admisibilidad de la demanda (causales de inadmisibilidad)* 86

A. *La caducidad de la acción* 87

B. *La inepta acumulación* 88

C. *El agotamiento de la vía administrativa en las demandas de contenido patrimonial* 88

D. *La ausencia de consignación de los documentos indispensables* 90

E. *La existencia de cosa juzgada* 90

F. *La existencia de conceptos irrespetuosos* 90

G. *La contrariedad al orden público* 90

6. *La decisión judicial sobre la admisibilidad y la apelación* 90

7. *Las citaciones* 91

8. *Autos para mejor proveer y resolución de incidencias* 91
9. *Medidas cautelares* 92
A. *Régimen general* 92
B. *Los casos de amparo cautelar en los juicios de nulidad* 93
10. *Ejecución de las sentencias* 96
11. *Perención* 99
12. *Normas específicas sobre la inhibición y recusación de los jueces* 99
A. *Causales de recusación e inhibición* 100
B. *La obligación de inhibición y la posibilidad de allanamiento* 100
C. *La incidencia de inhibición* 101
D. *La propuesta de recusación* 101
E. *La incidencia de la recusación* 102
F. *Efectos de la recusación* 102
VI. NORMAS ESPECÍFICAS DE PROCEDIMIENTO EN LOS CASOS DE DEMANDAS DE CONTENIDO PATRIMONIAL CONTRA LOS ENTES PÚBLICOS Y DE DEMANDAS QUE ESTOS INTENTEN CONTRA LOS PARTICULARES 103
1. *Normas comunes del procedimiento* 103
A. *Audiencia preliminar* 103
B. *La participación popular en juicio* 104
C. *Los efectos de la ausencia de las partes en la Audiencia Preliminar* 104
D. *La contestación de la demanda* 104
E. *Lapso de pruebas* 104
F. *La Audiencia conclusiva* 105
G. *Oportunidad de sentencia* 105
2. *Precisión respecto de las demandas con motivo de contratos del Estado* . 105
VII. NORMAS ESPECÍFICAS DE PROCEDIMIENTO EN LOS CASOS DE PROCEDIMIENTOS BREVES APLICABLES A LOS RECLAMOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, VIAS DE HECHO Y ABSTENCIONES 109
1. *Normas comunes del procedimiento* 109
A. *Requisitos de la demanda* 109
B. *El informe del demandado requerido en la citación* 109
C. *Las notificaciones* 109
D. *Actuaciones judiciales y medidas cautelares* 110

E. *Audiencia Oral* 110

F. *La sentencia y la apelación* 110

2. *Algunos aspectos específicos del procedimiento en las demandas relativas al funcionamiento de los servicios públicos* 111

3. *Algunos aspectos específicos del procedimiento en las demandas contra las conductas omisivas de la Administración* 114

VIII. NORMAS ESPECÍFICAS DE PROCEDIMIENTO PARA LOS CASOS DE DEMANDAS DE NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS, DE INTERPRETACIÓN DE LEYES Y DE CONTROVERSIAS ADMINISTRATIVAS 119

1. *Normas sobre el procedimiento común* 119

A. *Admisibilidad* 119

B. *Notificaciones* 119

C. *Solicitud del Expediente Administrativo* 120

D. *El emplazamiento de los interesados mediante cartel* 120

E. *La Audiencia de juicio* 120

F. *Lapso de pruebas* 121

G. *Informes* 121

H. *Oportunidad de Sentencia* 122

2. *Algunos aspectos específicos del procedimiento en las demandas de nulidad de los actos administrativos* 122

A. *La legitimación en los juicios de nulidad de los actos administrativos* 122

a. *La acción popular para la impugnación de los actos administrativos de efectos generales* 122

b. *El abandono de la exigencia de un interés personal, legítimo y directo en la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares* 124

c. *El tema de los intereses colectivos y difusos* 131

d. *El tema de la legitimación activa de la propia Administración* 134

e. *El tema de la legitimación pasiva y la intervención de terceros* 135

B. *El caso de la acumulación de la demanda de anulación con pretensiones de condena patrimonial* 138

C. *El caso de las demandas de nulidad de contratos públicos* 142

3. *Algunos aspectos específicos del procedimiento en las demandas de interpretación de leyes administrativas* 143

4. *Algunos aspectos específicos del procedimiento en las demandas para la solución de controversias administrativas* 146

IX. NORMAS ESPECÍFICAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE SEGUNDA INSTANCIA 149

1. *Sentencias apelables* 149

2. *Admisión de la apelación y remisión del expediente* 149

3. *Fundamentación de la apelación, pruebas y contestación* 149

4. *Decisión de la apelación* 150

5. *Consulta de sentencias* 150

X. NORMAS ESPECÍFICAS SOBRE EL RECURSO ESPECIAL DE JURIDICIDAD 150

1. *Una "casación" contencioso administrativa* 150

2. *Oportunidad para interponer el recurso y remisión del expediente a la Sala* 150

3. *Admisión del recurso y contestación* 151

4. *Sentencia* 151

II

EL PROCESO ADMINISTRATIVO POR AUDIENCIAS
por: Víctor Rafael Hernández-Mendible

I. INTRODUCCIÓN 155

II. LA SITUACIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO INMEDIATAMENTE PRECEDENTE A LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA 163

III. LOS PRINCIPIOS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO POR AUDIENCIAS 166

1. *Los principios constitucionales del proceso administrativo por audiencias* 166

A. *El principio de brevedad* 166

B. *El principio de oralidad* 167

C. *El principio de informalidad* 169

D. *El principio de publicidad* 170

E. *El principio de gratuidad* 172

2. *Los principios específicos del proceso administrativo por audiencias* 173

A. *El principio de inmediación* 173

B. *El principio de concentración y continuidad* 177

C. *El principio de contradicción* 178

D. *El principio de investigación e impulso de oficio* 180

IV. LO EXIGIBLE PARA QUE FUNCIONE EL PROCESO ADMINISTRATIVO POR AUDIENCIAS 182

1. *La modificación de la organización y de la infraestructura de los tribunales* 183

2. *La adecuada elaboración de las actas en el proceso por audiencias* 184

3. *La formación de los nuevos Jueces* 185

4. *La capacitación de los abogados* 189

5. *La reforma legal del proceso* 190

A. *Los modelos de procesos por audiencias* 191

B. *El proceso por audiencias en primera instancia* 191

a. *La audiencia preliminar o preparatoria* 192

b. *La audiencia definitiva, complementaria o final* 193

C. *El proceso por audiencias en segunda instancia* 194

D. *El proceso por audiencias en la fase de ejecución* 196

V. EL ESFUERZO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO POR AUDIENCIAS EN LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA 197

1. *La regulación de los principios que gobiernan el proceso administrativo* 198

2. *La regulación del proceso en su distinto estado y grado* 199

3. *El proceso de demandas de contenido patrimonial* 201

A. *La supletoriedad de las disposiciones en todos los procesos* 201

B. *La presentación de la demanda* 202

C. *La oportunidad de realización de la audiencia preliminar* 202

D. *La finalidad de la audiencia preliminar* 203

E. *Las consecuencias de la no presencia de las partes en la audiencia preliminar* 204
F. *La oportunidad para la contestación de la demanda* 204
G. *La forma para la contestación de la demanda* 204
H. *El lapso probatorio* 204
I. *La forma de presentación de los medios probatorios* 205
J. *La oportunidad para realizar la audiencia conclusiva* 205
K. *La forma de realizar la audiencia conclusiva* 205
L. *La oportunidad de dictar sentencia* 206
4. *El proceso breve* 206
A. *Los requisitos de la demanda* 206
B. *La admisión de la demanda* 207
C. *La citación del demandado* 207
D. *La oportunidad para presentar el informe* 207
E. *La forma de presentar el informe* 207
F. *La consecuencia procesal de no presentar el informe oportunamente* 208
G. *La consecuencia personal de no presentar el informe oportunamente* 208
H. *La convocatoria y realización de la audiencia* 209
I. *La falta de comparecencia de las partes* 209
J. *El contenido de la audiencia* 209
K. *La duración de la audiencia* 209
L. *El contenido y oportunidad de la sentencia* 209
M. *La integración de los medios audiovisuales al expediente judicial* .. 210
5. *El proceso de demandas de nulidad, de interpretación y de controversias administrativas* 210
A. *La presentación de las pretensiones* 210
B. *La oportunidad para la admisión de la demanda* 210
C. *El contenido del auto de admisión* 211
D. *Los sujetos destinatarios de las notificaciones personales* 211
E. *La forma de efectuar las notificaciones personales* 211

F. *La solicitud del expediente administrativo* 212
G. *La responsabilidad personal de quien no remite el expediente*..... 212
H. *Los sujetos emplazados mediante el cartel* 212
I. *La forma de realizar el emplazamiento*..... 212
J. *La finalidad del emplazamiento* 212
K. *Los supuestos en que procede el emplazamiento* 212
L. *Los lapsos de expedición, retiro, publicación y consignación del cartel* 213
M. *La consecuencia del incumplimiento de las cargas procesales respecto al cartel* 213
N. *La excepción a la consecuencia del incumplimiento de las cargas procesales respecto al cartel*..... 213
Ñ. *El lapso para que los interesados comparezcan a darse por notificados* 213
O. *Los requisitos para la convocatoria de la audiencia de juicio* 215
P. *La oportunidad para fijar la realización de la audiencia de juicio*... 215
Q. *Las personas que deben concurrir a la audiencia* 215
R. *La oportunidad de celebración de la audiencia* 215
S. *La consecuencia de la incomparecencia de las partes a la audiencia* 215
T. *La designación de ponente* 216
U. *Las actuaciones que se pueden realizar en la audiencia de juicio*.... 216
V. *Los lapsos de pruebas*..... 217
W. *La forma de presentación de los medios probatorios*..... 217
X. *La oportunidad para realizar los informes*..... 217
Y. *La forma de efectuar los informes* 218
Z. *La oportunidad para dictar sentencia*..... 218
VI. CONSIDERACIONES FINALES..... 219

III

ALGUNOS DOCUMENTOS BÁSICOS QUE PRECEDIERON LA SANCIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE 2010

I. INFORME PARA LA SEGUNDA DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE POLÍTICA INTERIOR, DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA ASAMBLEA NACIONAL (2007) 223

II. "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS" DEL PROYECTO DE LA "LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA" CONTENIDO EN EL INFORME DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE POLÍTICA INTERIOR, JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PARA LA SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE 2009 267

IV

TEXTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

TÍTULO I
DISPOSICIONES FUNDAMENTALES 281

TÍTULO II
DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA 284

CAPÍTULO I
ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA 284

CAPÍTULO II
DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y LA CONFORMACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA 285

Sección Primera: Sala Político-Administrativa 285

Sección Segunda: los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa 285

Sección Tercera: Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa 286

Sección Cuarta: los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa 287

TÍTULO III
DE LA COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA 288

CAPÍTULO I
COMPETENCIA DE LA SALA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA 288

CAPÍTULO II
COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS NACIONALES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA 290

CAPÍTULO III
COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS SUPERIORES ESTADALES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA 292

CAPÍTULO IV
COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS DE MUNICIPIO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA 293

TÍTULO IV
LOS PROCEDIMIENTOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA 293

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES 293

Sección Primera: Capacidad, Legitimación e Interés 293

Sección Segunda: Las demandas 294

Sección Tercera: Disposiciones comunes a los procedimientos 295

Sección Cuarta: La inhibición y la recusación 298

CAPÍTULO II
PROCEDIMIENTO EN PRIMERA INSTANCIA 301

Sección Primera: Demandas de contenido patrimonial 301

Sección Segunda: Procedimiento breve 303

Sección Tercera: Procedimiento común a las demandas de nulidad, interpretación y controversias administrativas 305

CAPÍTULO III
PROCEDIMIENTO EN SEGUNDA INSTANCIA 308

CAPÍTULO IV
RECURSO ESPECIAL DE JURIDICIDAD 310

CAPÍTULO V
PROCEDIMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES 311

CAPÍTULO VI
LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA 312

DISPOSICIÓN DEROGATORIA 313

DISPOSICIONES TRANSITORIAS 314

DISPOSICIÓN FINAL 314