

El Contencioso Administrativo y los Procesos Constitucionales

Directores:

ALLAN R. BREWER-CARÍAS
VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE


Estudios por:

Ándres Álvarez Iragorry
María Lidia Álvarez Chamosa
Laura Aguerreverre
Ramón Alfredo Aguilar
José Araujo-Juárez
Armando Blanco Guzmán
Alberto Blanco-Uribe Quintero
Allan R. Brewer-Carías
Víctor Raúl Díaz Chirino
Rosibel Grisanti Belandía
Ronarcy Guevara
Víctor R. Hernández-Mendible
José Ignacio Hernández G.

Lolymar Hernández Camargo
Carlos Eduardo Herrera
Michelle King
José Amando Mejía
Zulay Matcha Chendi
Duilio D. Matheus Rodríguez
Diego Moya Ocampo
Cosimina Pellegrino Pacera
Gonzalo Pérez Salazar
Narkis Rivero Tang
José Gregorio Silva
Carlos Urdaneta Sandoval
José Gregorio Torrealba
José Luis Villegas

Colección Estudios Jurídicos N° 92

Caracas, 2011

 editorial jurídica venezolana

© by Editorial Jurídica Venezolana
Hecho el Depósito de Ley
Depósito Legal: 54020113403117
ISBN: 978-980-365-164-0

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. 763-52-39
Email feyv@cantv.net
<http://www.editorialjuridicavenezolana.com.ve>

Diagramación, composición y montaje por: Mirna Pinto, en letra
Book Antiqua 10 Interlineado Exacto 11, Mancha 21 x 12.5
La edición consta de 1000 ejemplares

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

Directores

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE

Estudios por:

ANDRÉS ÁLVAREZ IRAGORRY	CARLOS EDUARDO HERRERA
MARÍA LIDIA ÁLVAREZ CHAMOSA	MICHELLE KING ALDREY
Laura Aguerreverre	JOSÉ AMANDO MEJÍA
RAMÓN ALFREDO AGUILAR	ZULAY MATCHA CHENDI
JOSÉ ARAUJO-JUÁREZ	DUILIO D. MATHEUS RODRÍGUEZ
ARMANDO BLANCO GUZMÁN	DIEGO MOYA-OCAMPOS PANZERA
ALBERTO BLANCO-URIBE QUINTERO	COSIMINA G. PELLEGRINO PACERA
ALLAN R. BREWER-CARÍAS	GONZALO PÉREZ SALAZAR
VÍCTOR RAÚL DÍAZ CHIRINO	NARKIS RIVERO TANG
ROSIBEL GRISANTI DE MONTERO	JOSÉ GREGORIO SILVA
RONARCY GUEVARA MARTÍNEZ	CARLOS URDANETA SANDOVAL
VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE	JOSÉ GREGORIO TORREALBA
JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ G.	JOSÉ LUIS VILLEGAS
LOLYMAR HERNÁNDEZ CAMARGO	

COLECCIÓN ESTUDIOS JURÍDICOS

Nº 92

Editorial Jurídica Venezolana
Caracas 2011

PRIMERA PARTE
FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
DEL PROCESO

**§1. SOBRE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y LA JUSTICIA
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
A 35 AÑOS DEL INICIO DE LA CONFIGURACIÓN
DE LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES Y
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS (1976-2011)**

ALLAN R. BREWER-CARÍAS
Universidad Central de Venezuela

La moderna configuración de la Justicia constitucional, y de la Justicia Constitucional, o de lo que, desde el punto de vista procesal, sería el derecho procesal constitucional y el derecho procesal administrativo con el objeto, respectivamente, de regular los procesos y procedimientos constitucionales y los procesos contencioso administrativos, puede decirse se inició en Venezuela con la sanción de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 30 de julio de 1976.¹

Con dicha Ley fue que efectivamente se comenzó a desarrollar, mediante normas de asignación de competencias y de procedimiento, las previsiones de la Constitución de 1961 en materia de control judicial de los actos dictados en ejercicio del Poder Público; para lo cual la misma Ley precisó como una de las funciones primordiales de la Corte Suprema de Justicia, la de “controlar de acuerdo con la Constitución y las Leyes, la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público” (art. 18).

Sin embargo, antes de la sanción de la Ley Orgánica de 1976, el desarrollo de las previsiones de la Constitución de 1961 comenzó a tener lugar mediante el trabajo de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia,² con el sólo fundamento, como

¹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.893, Extraordinaria del 30-07-76. Véase sobre los comentarios sobre dicha Ley en Josefina Calcaño de Temeltas y Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, Caracas 1989.

² Véase sobre la jurisprudencia en materia administrativa y constitucional durante los años sesenta y setenta del siglo pasado, en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74* y *Estudios de Derecho Administrativo*, T.V, *La Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. 1

fueron fuente legislativa, de las previsiones de la vieja Ley Orgánica de la Corte Federal de 2 de agosto 1953.³ En dicha Ley, que estuvo vigente hasta 1976, se establecieron algunas simples y escasas normas de orden procesal en adición a las atributivas de competencias al Supremo Tribunal en materia constitucional y contencioso administrativo, el cual, conforme a la Constitución de 1953, era la Corte Federal, que fue absorbida por la Corte Suprema de Justicia a partir de 1961.

El moderno derecho procesal constitucional y administrativo en Venezuela, por tanto, hasta 2010, siempre tuvo una fuente legislativa común: primero, en la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953; luego, a partir de 1976 hasta 2004 en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y posteriormente, desde 2004 en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.⁴ Después de varias décadas del inicio de su configuración,⁵ en 2010, la fuente del derecho procesal constitucional quedó en las disposiciones de la nueva reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2010;⁶ y la fuente del derecho procesal administrativo encontró su desarrollo en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa del mismo año 2010.⁷

I. LAS BASES INICIALES DEL MODERNO SISTEMA PROCESAL CONSTITUCIONAL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO A PARTIR DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CORTE FEDERAL DE 1953

En cuanto a la fuente legislativa primigenia que sirvió para el inicio de configuración de los procesos constitucionales y administrativos, que fue la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953, en el artículo 7 de la misma se atribuyeron a dicha Corte diversas competencias que, en definitiva, fueron las que dieron origen a los diversos procesos constitucionales y contencioso administrativos.

y 2, y T.VII, *La Jurisdicción Constitucional*, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1978.

³ Véase en *Compilación Legislativa de Venezuela, Anuario 1952*, Editorial Andrés Bello, Caracas 1953, pp. 331-343

⁴ Véase en G.O. N° 37.942 de 19-05-2004. Véanse los comentarios sobre esta ley, en Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. El Tribunal Supremo de Justicia y los procesos y procedimientos constitucionales y contenciosos administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2004.

⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, "Balance y perspectivas de los treinta años del Control Judicial de los Poderes Públicos en Venezuela, Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, N° 149, Caracas 2010, pp. 193-208.

⁶ Véase en G.O. N° 5.991 Extraordinaria de 29-07-2010, reimpresa en dos oportunidades: G.O. N° 39.483 de 9-8-2010 y G.O. N° 39.522, de 1-10-2010. Véanse los comentarios sobre esta ley, en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. El Tribunal Supremo de Justicia y los procesos y procedimientos constitucionales y contencioso electorales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

⁷ Véase en G.O. N° 39.451 de 22-06-2010. Véanse los comentarios sobre esta ley, en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

1. *Los procesos constitucionales en la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953*

En cuanto a los procesos constitucionales,⁸ de acuerdo con las competencias previstas en la Ley de la Corte Federal, resultaron los siguientes:

En primer lugar, el proceso constitucional de nulidad por inconstitucionalidad de los actos estatales, a cuyo efecto se atribuyó a la Corte Federal la competencia para:

8. Declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional, así como la de aquéllos a que se refiere el artículo 41 de la misma, cuando ello no fuere atribuido por la Ley a otra Autoridad.

El artículo 41 de la Constitución de 1953 se refería al principio de legalidad y al de la competencia (“El Poder Público se ejercerá conforme a esta Constitución y a las leyes que definan sus atribuciones y facultades”), agregando que “todo acto que extralimite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones.”

La otra competencia en materia de control de constitucionalidad asignada a la Corte Federal fue:

10. Declarar la nulidad total o parcial de las Leyes Nacionales y Estatales y de las Ordenanzas o Acuerdos Municipales, cuando colidan con la Constitución de la República. La nulidad se limitará al párrafo, artículo o artículos en que aparezca la colisión, salvo que éstos sean de tal importancia, por su conexión con los demás, que, a juicio de la Corte, su nulidad acarrearé la de todo el acto legislativo.

En segundo lugar, el otro proceso constitucional que derivó de la Ley Orgánica de 1953 fue el relativo a las controversias de orden constitucional entre los Estados, en particular, las relativas a límites, al atribuirse competencia a la Corte Federal, para:

13. Dirimir las controversias sobre límites entre las diversas Entidades Federales; y.
14. Dirimir las controversias de cualquier naturaleza que se susciten entre la Nación y los Estados; entre dos o más Estados; entre éstos y el Distrito Federal o los Territorios Federales; entre los funcionarios del Orden Político o Administrativo de la Nación y los de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales y de ellos entre sí...

2. *Los procesos contencioso administrativos en la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953*

En cuanto a los procesos contencioso administrativos,⁹ derivados de las competencias atribuidas a la Corte Federal, resultaron los siguientes:

⁸ Sobre estos procesos constitucionales en el marco de la Ley Orgánica de la Corte Federal, véase José Guillermo Andueza, *La Jurisdicción Constitucional en el derecho venezolano*, Caracas 1955.

⁹ Sobre estos procesos contencioso administrativos en el marco de las previsiones de la Ley Orgánica de la Corte Federal, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 295-460.

En primer lugar, el proceso contencioso administrativo de anulación de los actos administrativos, a cuyo efecto se atribuyó a la Corte Federal competencia para:

11. Declarar la nulidad de los Decretos o Reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo para la ejecución de las Leyes, cuando alteren su espíritu, propósito o razón.

9ª. Conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abusos de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estatales y Municipales.

En relación a la segunda de las antes mencionadas competencias, se estableció un lapso de caducidad para intentar la acción de nulidad contra los actos administrativos al indicar, la misma norma, que “dichas acciones y recursos caducarán en todo caso a los seis meses contados a partir de la *fecha* de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo, o de la fecha de notificación del acto al interesado, cuando ésta fuere procedente y si aquélla no se efectuare,” agregándose el principio de que “la ilegalidad del mismo acto puede oponerse siempre como excepción, salvo que la Ley disponga lo contrario.”

La Ley, además, en el artículo 25, reguló las normas básicas del procedimiento, previendo entre otros, aspectos, el necesario emplazamiento mediante cartel de los interesados para que pudieran concurrir a “hacerse parte en el recurso.” En la decisión, se facultaba a la Corte no sólo para “confirmar” y “revocar” los actos impugnados, sino para “reformular la decisión impugnada.”

En segundo lugar, el proceso contencioso administrativo de las demandas contra la República básicamente en materia de responsabilidad extracontractual, al atribuirse a la Corte Federal, en general, competencia para:

29. Conocer, en juicio contencioso, de las acciones que se propongan contra la Nación por daños y perjuicios, y *de* las demás acciones que por sumas de dinero se intenten contra ella.

Además, en el contencioso de las demandas y específicamente en materia de contratos públicos y responsabilidad contractual, se asignó a la Corte Federal competencia para:

28. Conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones por nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación, cumplimiento y cualesquiera otras que se susciten entre la Nación y los particulares, a consecuencia de los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional o de concesiones mineras, de hidrocarburos o de tierras baldías que hubiere otorgado...

En tercer lugar, el proceso contencioso administrativo contra las carencias administrativas, al atribuirse competencia a la Corte Federal, en general, para:

23. Conocer de la negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos a que estén obligados por las Leyes Nacionales, cuyo conocimiento no esté atribuido a otro Tribunal.

En cuarto lugar, el proceso contencioso administrativo de las controversias administrativas, al atribuirse a la Corte Federal en la misma norma general relativa a las controversias ya mencionada, competencia para:

14. Dirimir las controversias de cualquier naturaleza que se susciten entre la Nación y los Estados; entre dos o más Estados; entre éstos y el Distrito Federal o los Territorios Federales; entre los funcionarios del Orden Político o Administrativo de la Nación y los de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales y de ellos entre sí; y entre los Tribunales y los funcionarios administrativos nacionales.

Por último, la Ley de la Corte Federal también previó en el artículo 7.12, entre las competencias de la misma, la relativa a resolver las colisiones legislativa, asignándoles la competencia “para declarar cuál Ley debe prevalecer cuando se hallen en colisión las Nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados o con las Ordenanzas Municipales; qué artículo o artículos de una Ley han de regir cuando exista colisión entre ellos; cuál Ley debe prevalecer cuando se hallen en colisión entre sí las Leyes de un mismo Estado o las de los Estados con las Ordenanzas Municipales o cuando éstas se hallen en colisión entre sí; y cuáles son el artículo o artículos de la Ley Estatal u Ordenanza Municipal que han de regir cuando existiere colisión entre las disposiciones de ellas, siempre que en las Constituciones o Leyes de los Estados no se señale la competencia de otro Tribunal.”

II. EL RÉGIMEN DEL “CONTROL JUDICIAL DE LOS PODERES PÚBLICOS” EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961 Y EN LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DE 1976

1. *Las competencias de la Corte Suprema en materias constitucionales y contencioso administrativas conforme a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976*

A pesar de las anteriores y precarias normas procesales relativas a los procesos y procedimientos constitucionales y contencioso administrativos de la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953, sin embargo, ello no impidió su desarrollo por la jurisprudencia, como antes hemos dicho, sino también por parte de la doctrina nacional¹⁰ particularmente después del inicio del régimen democrático en 1958 y después de la entrada en vigencia la Constitución de 1961, en un proceso que culminó con la importante Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976. En esta se establecieron una serie de normas procesales nuevas, que aún cuando de carácter transitorio, permitieron a la propia Corte Suprema seguir con un nuevo aliento legislativo, en su labor de creación jurisprudencial,¹¹ sentando así las bases del moderno derecho procesal constitucional y contencioso administrativo.

¹⁰ Antes de la promulgación de la Ley de 1953, incluso, véase en materia contencioso administrativa, Luis Torrealba Narváez, “Consideraciones acerca de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, su Procedimiento y Algunas Relaciones de éste con el de la Jurisdicción Judicial Civil”, en *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1951; y en materia constitucional, Pablo Ruggeri Parra, *La supremacía de la Constitución y su defensa*, Caracas 1941.

¹¹ Por lo que se refiere a la jurisprudencia en materia constitucional y administrativa a partir de 1980, véase la recopilada trimestral efectuada por Mary Ramos Fernández, “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional,” en la Sección “Información Jurisprudencial,” de la *Revista de Derecho Público*, desde que se inició, en 1980, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980.

En la Constitución de 1961, en efecto, partiendo de la orientación incorporada en la Constitución de 1947,¹² que tuvo muy corta duración, se regularon con precisión las competencias de la Corte Suprema de Justicia en materia de justicia constitucional y de justicia contencioso administrativa, en la siguiente forma:

En cuanto a la justicia constitucional, la Constitución de 1961, en unas normas de asignación de competencias a la Corte Suprema de Justicia, cuyo origen remoto se sitúa en las disposiciones de la Constitución de 1858,¹³ precisó en su artículo 215 las atribuciones de la Corte Suprema en Corte Plena para:

3. Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colindan con esta constitución;
4. Declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colindan con esta Constitución;
5. Resolver las colisiones que existan entre las diversas disposiciones legales y declarar cuál de éstas debe prevalecer;
6. Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de esta Constitución.

Con base en estas normas, luego de promulgada la Constitución de 1961, en ausencia de desarrollo legislativo resultó concentrada en la propia Corte Suprema de Justicia, todas las competencias judiciales para conocer de las acciones y los subsiguientes procesos en materia de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos administrativos, lo que por lo demás, respondía a la tradición constitucional anterior.

Así, quedó asignada a la Corte Plena, la competencia para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, de los reglamentos (se entendía, que eran los reglamentos Ejecutivos) y de los demás actos del Ejecutivo Nacional (se entiende que no se trataba de los actos administrativos); y a la Sala Político Administrativa, la competencia para conocer de las acciones de nulidad y los subsiguientes procesos contencioso administrativo. Con base en esta concentración de competencias, y en ausencia de la legislación acorde con el texto constitucional de 1961, fue entonces la propia Corte Suprema la que en su jurisprudencia, fue sentando las bases para el futuro desarrollo del derecho procesal constitucional y del derecho procesal administrativo.

¹² Martín Pérez Guevara, quien fuera Presidente de la Corte Suprema de Justicia, con razón señaló que el punto de partida para el desarrollo del sistema de control de la constitucionalidad de las leyes y del control judicial de los actos administrativos, fue la Constitución de 1947; que orientó la atribución a la Corte Suprema de Justicia, creada en la Constitución de 1961, de la función de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público. Véase Martín Pérez Guevara, en *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Instituto de Derecho Público, Caracas, 1979, pp. 18, 19 y 29.

¹³ Véase en Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional. Procesos y procedimientos Constitucionales*, México 2007, pp. 49, 309; y en *Instituciones Políticas y Constitucionales*, T.VI, Justicia Constitucional, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, San Cristóbal-Caracas 1996, 131 ss.

Así, en relación con los procesos contencioso administrativos, en una extraordinaria norma incorporada en la Constitución de 1961 (art. 206)¹⁴ y que fue el antecedente inmediato del actual artículo 259 de la Constitución de 1999, se “constitucionalizó” definitivamente tanto a la Jurisdicción contencioso administrativa así como los principios básicos de los procesos contencioso administrativos, los cuales tuvieron sus orígenes remotos en las previsiones de la Constitución de 1925.¹⁵

Ese artículo 206 de la Constitución de 1961, dispuso lo siguiente:

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

La competencia en la materia, en el texto de la Constitución, sin embargo, sólo se previó respecto de la Corte Suprema de Justicia en su Sala Político Administrativa, la cual asumió el monopolio de la materia, a cuyo efecto en el artículo 215 de la misma, se le asignaron las atribuciones para:

7. Declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente;

8. Dirimir las controversias en que una de las partes sea la República o algún Estado o Municipio, 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.

Fue con base en estas normas que la antigua Corte Suprema de Justicia elaboró las bases de los procesos contencioso administrativos,¹⁶ las cuales desarrolladas por la doctrina nacional,¹⁷ condujeron a la sanción de la importante Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976.

Por ello, una vez publicada, dicha Ley suscitó un inmediato interés académico, lo que provocó que se organizara al año siguiente de su publicación, en 1977, un Ciclo de Conferencias para el estudio sistemático de la Ley, a cargo del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, y más precisamente, de su

¹⁴ En cuya redacción colaboraron los Profesores Antonio Moles Caubet, Enrique Sayagués Laso y Tomás Polanco Alcántara.

¹⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, T.VII, *La Justicia Contencioso-Administrativa*, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal 1997.

¹⁶ Véase además de las fuentes de jurisprudencia antes citadas, en Allan R. Brewer-Carías y Luis Ortiz Álvarez, *Las grandes decisiones de la jurisprudencia Contencioso administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1996.

¹⁷ Véase por ejemplo, antes de 1976, Hildegard Rondón de Sansó, *El Sistema Contencioso administrativo de la Carrera Administrativa. Instituciones, Procedimiento y Jurisprudencia*, Ediciones Magón, Caracas 1974.

Sección de Derecho Administrativo, entonces bajo mi dirección,¹⁸ el cual se desarrolló físicamente en el auditorio de la Procuraduría General de la República, teniendo como título “El control jurisdiccional de los Poderes Públicos.” El resultado de dicha tarea académica fue la publicación, en 1979,¹⁹ de las Ponencias respectivas en un libro editado por el Instituto.²⁰

A partir de esa colección de estudios sobre los diversos temas que suscitaba la ley, se fueron delineando los siguientes sistemas de control judicial de constitucionalidad y legalidad:

En primer lugar, conforme se disponía en el artículo 49 de la Constitución de 1961, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos estatales violatorios de los derechos y garantías constitucionales, con lo que se configuró la acción y proceso constitucional de amparo constitucional, regulado originalmente en la Disposición Transitoria Cuarta de dicha Constitución respecto de los actos estatales violatorios de la libertad personal, y a partir de 1988, en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.²¹

En segundo lugar, el procedimiento constitucional de control difuso de constitucionalidad de las leyes regulado en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil en el cual se prevé la potestad de todos los tribunales para ejercer el control (difuso) de la constitucionalidad de las leyes en cualquier proceso, al disponer que “cuando la Ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los tribunales aplicarán ésta con preferencia.”

Mediante este método de control, cualquiera de las partes en un proceso podía y puede solicitar para el caso concreto, que el juez decida la inaplicabilidad de una ley que se estimase inconstitucional, en cuyo caso, el juez podía aplicar con preferencia la Constitución e inaplicar la ley en la decisión, teniendo la misma por supuesto, efectos *inter partes*.

En tercer lugar, con base en el artículo 215, ordinales 3º, 4º y 6º de la Constitución de 1961 y en el artículo 42, ordinales 1º a 4º y 11 y 12 de la Ley Orgánica de 1976, el sistema de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales de rango legal o de ejecución directa de la Constitución, así como de

¹⁸ Véase *Informe del Instituto de Derecho Público de 1977* (mimeo), pp. 9, 11, 14, 16 y 18.

¹⁹ Véase *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Instituto de Derecho Público, Caracas 1979.

²⁰ Conforme se anunció en el *Informe del Instituto de Derecho Público de 1978*, p. 43. Incomprendiblemente, sin embargo, el libro no se publicó dentro de la publicación periódica que ya se había creado en el Instituto para tales fines, que fue el *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, donde posteriormente si se publicaron los resultados de otros eventos académicos organizados por el Instituto. En esta colección, en efecto, y posteriormente, luego que asumí la Dirección del Instituto precisamente ese año 1978, se publicaron los resultados de los otros Ciclos de Conferencias organizadas por el Instituto, por ejemplo, sobre la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, la *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público* y el proyecto de Ley de Ordenación Urbanística, y el régimen de las nacionalizaciones después de la Ley Orgánica que reservó al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos (Ley de nacionalización petrolera) de 1975.

²¹ Véase en G.O. N° 33.891 de 22-01-1988. Véase en Allan R. Brewer-Carías, Carlos Ayala Corao y Rafael J. Chavero Gazdik, *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*, Editorial Jurídica Venezolana, 6ª edición corregida, aumentada y actualizada, Caracas 2007.

los Reglamentos Ejecutivos. Ello dio origen a los procesos constitucionales de anulación, cuyo conocimiento se atribuyó a la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, y que se iniciaban mediante el ejercicio de la acción popular de inconstitucionalidad. Mediante las mencionadas disposiciones se otorgó a la Corte Suprema de Justicia el monopolio de la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad, de las leyes y demás actos de ejecución directa de la Constitución y de los Reglamentos Ejecutivos, con efectos *erga omnes*.

En cuarto lugar, conforme al artículo 215.77 de la Constitución, y los artículos 42.9, 42.10, 181 y 185.3 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema, se desarrolló el sistema judicial de control de la conformidad con el derecho (legalidad y constitucionalidad) de los actos administrativos “generales e individuales” (excepto los Reglamentos Ejecutivos), mediante el proceso y recurso contencioso-administrativo de anulación que se ejercía ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa. La ley estableció, además, transitoriamente, el ejercicio de estas competencias en determinados casos, ante los Tribunales Superiores con competencia en lo contencioso-administrativo o ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo; y, de acuerdo a lo establecido en diversas leyes especiales, ante otros tribunales como el Tribunal de la Carrera Administrativa, el Tribunal de Inquilinato, y los Tribunales Contencioso-Tributarios.

Esta acción contencioso administrativa de anulación se configuró como un medio de impugnación de los actos administrativos para controlar la conformidad con el derecho de los mismos, por lo que siempre sirvió como medio de control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos administrativos. La concepción del procedimiento, en este caso, era básicamente de carácter 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 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 demandas contra los entes públicos.

En quinto lugar, se desarrolló el proceso contencioso administrativo de las demandas contra los entes públicos, conforme al artículo 206 de la Constitución y artículo 42.14 de la Ley Orgánica, con particular regulación en materia de demandas relativas a contratos públicos, y específicamente a los “contratos administrativos.”

Se distinguía así, inicialmente, conforme al clásico esquema francés de la división entre un contencioso-administrativo de anulación y un contencioso-Administrativo de plena jurisdicción, un contencioso de las demandas contra la Administración, que conforme a la antes citada norma constitucional podía consistir en demandas por responsabilidad contractual y extra contractual, entre otras, que podían conducir a “condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.”

Este proceso 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, 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.

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.

Este esquema de distinción entre el contencioso de anulación y el contencioso de plena jurisdicción, que la doctrina nacional²² y nosotros mismos expusimos hace varias décadas,²³ por supuesto fue posteriormente superado.²⁴

2. *La fuente legal común del derecho procesal constitucional y administrativo y el principio de la universalidad del control judicial*

Ahora bien, en relación con los procesos de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad que constituyen el origen tanto del proceso constitucional de anulación como del proceso contencioso administrativo de anulación, después de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, los mismos continuaron teniendo legalmente una sola fuente común para su desarrollo, que fueron las previsiones procesales de los artículos 112 a 118 de la dicha Ley Orgánica relativos a la impugnación de los “actos de efectos generales,” prevista independientemente del tipo de acto impugnado o del motivo de impugnación; y las previsiones procesales de los artículos 121 a 129 de la misma Ley Orgánica, relativos a la impugnación de los “actos administrativos de efectos particulares.”

²² Véase por ejemplo, Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1970, pp. 570 y ss. A. Moles Caubet, “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.

²³ Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 239-440.

²⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela”, en *Revista de Derecho Público*, N° 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, pp. 5-30, y *Estado de Derecho y Control Judicial (Justicia Constitucional, Contencioso-Administrativo y Amparo en Venezuela)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1987, 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*, N° 1, Caracas 1986, pp. 113-153. Por ejemplo, H. Rondón de Sansó, señaló 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 en Venezuela*, Caracas 1980, pp. 110-123.

De esa fuente legal común, en todo caso, quedó consolidado el principio más importante tanto del derecho procesal constitucional y contencioso administrativo, que es el carácter universal del control de constitucionalidad y de ilegalidad,²⁵ en el sentido de que no podía ni puede haber acto estatal alguno que escape al control judicial mediante los procesos constitucionales o mediante los procesos contencioso administrativos.

Al materializarse esta universalidad, sin embargo, las únicas distinciones fundamentales que se establecieron en relación con las acciones que iniciaban los procesos, se basaron en la legitimación y en el lapso de tiempo para accionar. En tal sentido, en el artículo 112 de la Ley Orgánica de 1976 se reguló la legitimación para ejercer tanto la acción de anulación por inconstitucionalidad contra las leyes, ordenanzas y reglamentos ejecutivos; como la acción contencioso administrativa de anulación por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad contra los demás actos administrativos de efectos generales (distintos al reglamento Ejecutivo), configurándose dichas acciones como acciones populares. En cambio, en materia de impugnación de los actos administrativos de efectos particulares, el artículo 121 restringió la legitimación para intentar la acción solo respecto de las personas que tuviesen "interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto."

Otra de las distinciones básicas en los procesos se refirió a la oportunidad para intentar las acciones, distinguiéndose, de nuevo, entre las acciones (de inconstitucionalidad o contencioso administrativa) para la impugnación de las leyes, ordenanzas, reglamentos y demás actos estatales de efectos generales, incluidos los actos administrativos de efectos generales, por una parte; y por la otra, la acción contencioso administrativa para la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares. Para ello, el artículo 134 de la Ley Orgánica de 1976 estableció que "Las acciones o recursos de nulidad contra los actos generales del Poder Público podrán intentarse en cualquier tiempo, pero los dirigidos a anular actos particulares de la Administración, caducarán en el término de seis meses contados a partir de su publicación en el respectivo órgano oficial, o de su notificación al interesado, si fuere procedente y aquélla no se efectuare. Sin embargo, aún en el segundo de los casos señalados, la ilegalidad del acto podrá oponerse siempre por vía de excepción, salvo disposiciones especiales."

Estas normas comunes condujeron, en la Ley Orgánica, a una distribución de competencias según el acto impugnado: las leyes, ordenanzas y demás actos de ejecución directa de la Constitución (y excepcionalmente los reglamentos Ejecutivos) se impugnaban por razones de inconstitucionalidad en un proceso constitucional que se desarrollaba ante la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena (art. 42.4); y los actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares se impugnaban por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, ante la Sala Político-Administrativa en un proceso contencioso administrativo (art 42, ords. 11 y 12).

²⁵ Lo que significa que no hay ni puede haber actos excluidos de control. Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, "La universalidad del control contencioso administrativo" en *Libro de la Amistad en Homenaje a Enrique Pérez Olivoares*, Caracas 1992, pp. 203-226, y en *Revista de Derecho Público*, N° 46, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1991, pp. 5-22; "El proceso constitucional de amparo en Venezuela: su universalidad y su ineffectividad en el régimen autoritario," en *Horizontes Contemporáneos del Derecho Procesal Constitucional. Liber Amicorum Néstor Pedro Sagüés*, Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, Lima 2011.

3. *Los procesos constitucionales conforme a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976*

Conforme a la Constitución de 1961 y a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, antes de entrar en vigencia la Constitución de 1999, en materia de procesos constitucionales, se podían distinguir los siguientes:

Primero, el proceso constitucional de anulación de actos estatales por inconstitucionalidad, materializado en el llamado control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales (nacionales, estatales y municipales) de rango legal o de ejecución directa de la Constitución, regulado en los ordinales 1 a 4 del artículo 215 de la Constitución de 1961 y en los ordinales 1, 2 y 3 y 11 del artículo 42 de la Ley Orgánica de 1976.²⁶ Este proceso constitucional que se desarrollaba ante la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia, se extendía, además, hacia los Reglamentos Ejecutivos, los cuales a pesar de ser actos administrativos, sólo se podían impugnar por motivos de inconstitucionalidad ante la Jurisdicción Constitucional (Art. 42.4), y no ante la Jurisdicción contencioso administrativa que es donde lógicamente correspondía.

Estas competencias de anulación por inconstitucionalidad ante la Corte en Pleno, se ponían en movimiento mediante el ejercicio de la acción popular de inconstitucionalidad, produciendo la decisión respectiva, efectos *erga omnes*, y en principio *pro futuro, ex nunc*, aun cuando la Ley Orgánica dejó a la Corte Plena la determinación de los efectos de sus decisiones de anulación en el tiempo.

Segundo, el proceso constitucional de amparo a los derechos y garantía constitucionales, conforme a lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución de 1961, que se iniciaba mediante acción de amparo o mediante pretensión ejercida conjuntamente con otra acción, contra todo tipo de acto estatal o de actuaciones o vías de hecho de particulares, y para la protección de todos los derechos y garantías establecidos en la Constitución, o que fueran inherentes a la persona humana, habiéndose llegado a incluir los establecidos en los tratados internacionales de derechos humanos. Este proceso constitucional, como dijimos, fue regulado en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales de 1988.

En tercer lugar, estaba el proceso constitucional para la solución de las controversias constitucionales, que podía derivarse del artículo 215.8 de la Constitución de 1961 y del artículo 42.13 de la Ley Orgánica de 1976 y cuyo conocimiento se atribuyó a la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema, para “dirimir las controversias en que una de las partes sea la República o algún Estado o Municipio, cuando la contraparte sea otra de esas mismas entidades.”

En la Ley Orgánica de 1976 se podía identificar, además, un procedimiento constitucional desarrollado ante la Corte Plena, para decidir acerca de la inconstitucionalidad de las leyes que solicite el Presidente de la República antes de ponerle el ejecútese, conforme al artículo 173 de la Constitución de 1961 (art. 42.2).

²⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, *El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, Caracas 1977; e *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Justicia Constitucional, T.VI, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, San Cristóbal-Caracas 1996.

4. *Los procesos contencioso administrativos conforme a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976*

Conforme a la Constitución de 1961 y a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, antes de entrar en vigencia la Constitución de 1999, específicamente en materia de procesos contencioso administrativos, incluyendo otros distintos a los tendientes a declarar la nulidad de los actos administrativos, como se había venido delineando en la doctrina,²⁷ nosotros llegamos a distinguir cuatro tipos de acciones y recursos y por tanto de procesos contencioso-administrativos: en primer lugar, el proceso contencioso administrativo de los actos administrativos; en segundo lugar, el proceso contencioso administrativo de las demandas contra los entes públicos; en tercer lugar, el proceso contencioso administrativo de las conductas omisivas de la Administración; y en cuarto lugar el proceso contencioso administrativo de la interpretación.²⁸ Las pretensiones procesales variaban en cada uno de esos procesos, y por supuesto, también variaban las reglas de procedimiento aplicables, incluso las relativas a la legitimación activa; contribuyendo al desarrollo del proceso contencioso administrativo contra los actos administrativos, que de un proceso básicamente objetivo, contra un acto, comenzó a concebirse como un proceso subjetivo, susceptible de ser acompañado por pretensiones de condena. Al dictarse la Ley Orgánica en 1976, ello se advirtió rápidamente por la doctrina,²⁹ y luego comenzó a derivarse de la jurisprudencia.

En efecto, en base al artículo 206 de la Constitución y al contenido de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 el esquema tradicional del contencioso-administrativo en su clásica división de contencioso de anulación y contencioso de plena jurisdicción puede decirse que quedó superado³⁰, y por ejemplo, en su lugar, como lo señaló hace años Hildegard Rondón de Sansó, podrían distinguirse tres tipos de acciones contencioso-administrativas: acciones de impugnación de actos administrativos unilaterales o bilaterales, que conducen a la anulación de los

²⁷ Véase por ejemplo, para el período posterior a 1976 hasta la sanción de la Constitución de 1999, Allan R. Brewer-Carías, *Estado de derecho y Control Judicial*, Madrid, 1985, pp. 281 y ss; José Araujo Juárez, *Derecho Procesal Administrativo*, Vadell Hermanos editores, Caracas, 1996; Allan R. Brewer-Carías, *Contencioso Administrativo*, T.VII, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal, 1997; Antonio Canova González, *Reflexiones para la reforma del sistema contencioso administrativo venezolano*, Editorial Sherwood, Caracas, 1998.

²⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, "Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela", en *Revista de Derecho Público*, N° 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, pp. 5-30.

²⁹ Véase Gonzalo Pérez Luciani "Los recursos contencioso administrativos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en Instituto de Derecho Público," *El control jurisdiccional*, 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.

³⁰ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, 2° edición, Caracas-San Cristóbal, 1985, T.II, pp. 639 y ss. Véase lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, "Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela", *Revista de Derecho Público*, N° 25, EJV, Caracas, 1986, pp. 5-30, y en *Estado de Derecho y Control Judicial*, cit., pp. 243 y ss. Véase en defensa del recurso de plena jurisdicción, Henrique Iribarren M., "¿Existe en Venezuela un recurso autónomo de plena jurisdicción?", *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*, N° 1, 1986, pp. 113-153.

mismos como consecuencia del control de legalidad; acciones de condena, de prescripción 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.³¹

Pero en realidad, como hemos dicho, a la luz del artículo 206 de la Constitución de 1961 y de las regulaciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, moldeados por los criterios jurisprudenciales, los procesos contencioso administrativos, como instrumentos procesales de protección de los particulares frente a la autoridad pública, se ampliaron, pudiendo distinguirse los cuatro antes mencionados,³² los cuales son:

En primer lugar, el proceso contencioso-administrativo de los actos administrativos, conforme a los ordinales 9 al 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de 1976, cuyo objeto siempre es un acto administrativo, teniendo la acción respectiva siempre una pretensión de anulación de los mismos. Sin embargo, hablamos del “contencioso de los actos administrativos” y no del contencioso de anulación, pues si bien siempre debe haber una pretensión de anulación de los actos, el proceso no se agota en dicha anulación, y las acciones y recursos pueden contener otras pretensiones procesales de condena adicionales y anexas a la pretensión de anulación del acto administrativo, conforme se establece en el artículo 206 de la Constitución y en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En todo caso, y en virtud de que pueden formularse pretensiones de condena anexas a las pretensiones de anulación de un acto administrativo, el contencioso de los actos administrativos se concibe como un proceso subjetivo,³³ a pesar de que el objeto principal del mismo es un acto administrativo. Sin embargo, procesalmente, conforme a la Ley Orgánica de 1976, el proceso contencioso de los actos administrativos seguía concebido como un juicio contra un acto administrativo, en el cual se solicitaba del juez declarase su nulidad y, en su caso, pronunciar las decisiones de condena que se pretendieran como consecuencia de la anulación. Por tanto, en el contencioso de los actos administrativos no se demandaba ni a las personas jurídicas de derecho público que dictaron el acto recurrido, ni a los posibles beneficiarios de dicho acto. Sólo se impugnaba el acto y como consecuencia, se podían solicitar pretensiones de condena contra dichas personas de derecho público u otros entes que hayan dictado el acto (art. 137).

Con base en lo anterior, el proceso contencioso administrativo de los actos administrativos, además de pretensiones de anulación, podía contener pretensiones de

³¹ Véase H. Rondón de Sansó, “Medios de proceder por la vía contencioso-administrativa” en A. Moles y otros, *Contencioso-administrativo...*, cit., pp. 110-123.

³² Véase Allan R. Brewer-Carías, “Algunos aspectos del proceso contencioso-administrativo” en Allan R. Brewer-Carías y Josefina Calcaño de Temeltas, *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, 2ª edición actualizada, Caracas 1991, pp. 137-290.

³³ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Política Administrativa de 3-10-85 en *Revista de Derecho Público* N° 24, EJV, Caracas 1985, pp. 156-162.

condena, lo cual conllevaba a que el proceso podía clasificarse en tres clases: el proceso contencioso de sola anulación; el proceso contencioso de anulación y de condena, y el proceso contencioso de anulación y amparo constitucional.

En segundo, estaba el proceso contencioso administrativo de las demandas contra los entes públicos, conforme se establecía en los ordinales 14 a 16 del artículo 42 de la Ley Orgánica de 1976, en el cual no sólo se establecía una verdadera litis procesal entre demandante y demandado, que se desarrollaba a través de un proceso subjetivo, entre partes, sino que tenía la característica general de orden negativo, de que en el objeto de la demanda y de las pretensiones del demandante, no había actos administrativos envueltos. Por tanto, la relación jurídica procesal que se originaba en estas demandas contra los entes públicos, no tenía su origen en un acto administrativo que debía recurrirse, pues si ése hubiese sido el caso, correspondería a lo que habíamos denominado el contencioso de los actos administrativos.

En consecuencia, este proceso contencioso-administrativo de las demandas contra los entes públicos, es el propio de las acciones que se intenten contra éstos, basadas en pretensiones de condena que tienen su origen, básicamente, en la responsabilidad de la Administración, de orden contractual o extracontractual, que buscan la condena al pago de sumas de dinero o de daños y perjuicios e incluso, el restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada, y cuyo origen no está en actos administrativos. Por supuesto, tratándose de un contencioso de las demandas, la legitimación activa corresponde en estos casos al titular de un derecho subjetivo, quien puede accionar contra un ente público para lograr la satisfacción del mismo; y el procedimiento estaba regulado en la Ley, siguiendo el esquema del procedimiento ordinario, en la Sección Primera del Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, intitulada "De las demandas en que sea parte la República" (arts. 103-111).

El tercer lugar, estaba el proceso contencioso administrativo contra las conductas omisivas de la Administración, lo cual es otra de las importantes regulaciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 (Art. 42.23 y 182.1), al atribuirle a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para "Conocer la abstención o negativa de los funcionarios nacionales [o de 'las autoridades estatales o municipales', en su caso], a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas." (Art. 42.23).

Esta norma, que consagraba el proceso contra las conductas omisivas de la Administración³⁴ tenía su fundamento, por una parte, en el incumplimiento por parte de la Administración de una obligación legal 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, a la base de este proceso estaba una relación jurídica (deber-poder) específica, que se concretaba en una obligación también específica de la Administra-

³⁴ Este recurso como lo apuntó Antonio Moles Caubet hace años, existe en Venezuela desde 1925. Véase Antonio Moles Caubet y otros, "Rasgos generales de la jurisdicción contencioso-administrativo", en *Contencioso Administrativo.....cit.*, p. 76.

ción de actuar, frente a una situación jurídica, asimismo específica de poder de un sujeto de derecho, que se configuraba como un derecho subjetivo de orden administrativo a la actuación administrativa. No se trataba, 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. 67, Constitución). Se trataba, en cambio, de una relación obligación-derecho establecida entre la Administración y un particular, a una actuación administrativa determinada.

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 esta acción 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.³⁵

Debe destacarse, por otra parte, que la pretensión del recurrente en estos procesos 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 que lo que busca realmente es que se ordene a la Administración a adoptar determinados actos.

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. Como 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 presupone la realización de actuaciones tendientes a satisfacer la pretensión deducida por el administrado."³⁶

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; consecuentemente, 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 era necesario para ejercer su derecho.

³⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías "Consideraciones en torno a la figura del silencio consagrado a los efectos del recurso contencioso-administrativo de anulación" en *Revista de Control Fiscal*, N° 96, Caracas 1980, pp. 11-38; Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1982, pp. 225 y ss.

³⁶ Véase sentencia de 6-12-84 en *Revista de Derecho Público* N° 20, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1984, p. 174.

Por último, debe señalarse que en estos supuestos de procesos contencioso-administrativos contra las conductas omisivas de la Administración, en ausencia de un procedimiento específico previsto en la Ley, los jueces aplicaron el procedimiento de los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares.³⁷

En cuarto lugar, estaba el proceso contencioso administrativo para la solución de las controversias que correspondía a la Sala Político Administrativa, conforme al artículo 42.22, para “dirimir las controversias que se susciten entre autoridades políticas o administrativas de una misma o diferentes jurisdicciones con motivo de sus funciones, cuando la Ley no atribuya competencia para ello a otra autoridad.”

Y en quinto lugar, estaba el proceso contencioso administrativo de interpretación de textos legales,³⁸ originalmente establecido sólo en materia de carrera administrativa como competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa,³⁹ el cual fue formalmente establecido con carácter general por la Ley Orgánica de 1976, aun cuando sólo admisible en los casos previstos en la Ley (art. 42.24).⁴⁰ 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.

Tal era, en líneas muy generales, no sólo la fuente legislativa que utilizó la Corte Suprema de Justicia para sentar las bases de los procesos constitucionales y contencioso administrativos, que estaban ya configurados cuando se sancionó la Constitución de 1999, sino el marco general de dichos procesos.

III. LOS PRINCIPIOS DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS DICTADOS EN EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999, CONFORME A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 2004

La Constitución de 1999, sin duda, puede considerarse como el punto culminante de la evolución de los sistemas de control de constitucionalidad y de control contencioso administrativo de los actos estatales, y por tanto, el punto de partida para la configuración definitiva del derecho procesal constitucional y del derecho procesal administrativo.

³⁷ Véase sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 28-9-82 en *Revista de Derecho Público* N° 12, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1982, p. 176.

³⁸ E. Pérez Olivares, “El recurso de interpretación” en *El control jurisdiccional de los poderes públicos...*, cit., pp. 149-165.

³⁹ Art. 64 Ley de Carrera Administrativa, véase Hildegard Rondón de Sanso, *El sistema contencioso Administrativo de la carrera administrativa*, Caracas 1974, pp. 315 y ss.

⁴⁰ Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 27-04-82 en *Revista de Derecho Público*, N° 10, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1982, p. 174. Era por ejemplo, el caso en materia de la carrera administrativa respecto de las dudas que surgieran en cuanto a la aplicación e interpretación de la Ley y su Reglamento, y en materia de la Ley de Licitaciones respecto de las dudas que pudieran presentarse en casos concretos en cuanto a la inteligencia, alcance y aplicación de la Ley, y como competencia de la Corte Suprema de Justicia exclusivamente. Véase Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 118-81 en *Revista de Derecho Público*, N° 8, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1981, p. 138. Véase artículo 78 de la vieja Ley de Licitaciones. *Gaceta Oficial* N° 34.528 de 10-8-90.

La misma está concebida formalmente como el marco jurídico para un Estado de derecho, que conlleva 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. De ello deriva el principio de la legalidad, que en relación con todos los órganos del Estado, y en particular de la Administración Pública, les impone la obligación de actuar con arreglo a lo establecido en la Constitución, ley y las otras normas jurídicas que regulan su actividad.⁴¹

Esta idea del Estado de derecho implica, además, la indispensable previsión de garantías de control judicial a los efectos de asegurar la sumisión de los órganos del Estado al derecho, a cuyo efecto se han desarrollado y estructurado por una parte, la Jurisdicción Constitucional, y por la otra, la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las cuales se distinguen como siempre, en la Constitución, no por los motivos de impugnación de los actos estatales, sino básicamente, por los actos objeto de control.⁴²

1. *Sobre la Jurisdicción Constitucional en la Constitución de 1999 y en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004*

Conforme al artículo 266.1 de la Constitución de 1999, el Tribunal Supremo de Justicia ejerce la Jurisdicción Constitucional la cual conforme al Título VIII de la misma está atribuida, en exclusiva, a la Sala Constitucional.

Pero por supuesto, Jurisdicción Constitucional no se puede confundir con “justicia constitucional.” Esta última se refiere en general a la competencia judicial para velar por la integridad y supremacía de la Constitución, y que en Venezuela se ejerce por *todos los jueces* y no sólo por el Tribunal Supremo de Justicia, ni sólo por su Sala Constitucional, en cualquier causa o proceso que conozcan y, además, en particular, cuando conozcan de acciones de amparo o de las acciones contencioso administrativas al tener la potestad para anular actos administrativos por contrariedad a la Constitución (como forma de contrariedad al derecho) (art. 259).⁴³

En cuanto al Tribunal Supremo de Justicia, en materia de justicia constitucional, todas sus Salas también tienen expresamente como competencia, el garantizar “la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales”, correspondiéndoles a todas las salas el ser “el máximo y último intérprete de la Constitución” y velar “por su uniforme interpretación y aplicación” (art. 335). La Sala Constitucional, por tanto, no es “el máximo y último intérprete de la Constitución” como se ha

⁴¹ 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.

⁴² Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, T. VI, *Justicia Constitucional*, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal 1996; Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1997; *La Justicia Constitucional (Procesos y procedimientos constitucionales)*, Universidad nacional Autónoma de México, México 2007.

⁴³ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, T. VII, *La Justicia Contencioso administrativa*, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal 1997, pp. 26 y ss.

afirmado,⁴⁴ o como lo ha señalado la propia Sala Constitucional, no es el órgano judicial que tenga “el monopolio interpretativo último de la Constitución.”⁴⁵ Esta es una apreciación completamente errada, que no deriva del texto de la Constitución, de cuyo artículo 335, al contrario, lo que se deriva es que *todas las Salas* ejercen la justicia constitucional conforme a sus respectivas competencias y son el máximo y último intérprete de la Constitución. También se deriva que es a través de la Sala Constitucional, que el Tribunal Supremo de Justicia concentra la Jurisdicción Constitucional (Arts. 266, ord. 1º y 336).

De lo anterior resulta, en todo caso, que la expresión “justicia constitucional” es un concepto material que equivale a *control judicial de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales*, el cual ha sido ejercido en Venezuela, siempre, por todos los tribunales pertenecientes a todas las Jurisdicciones, es decir, por todos los órganos que ejercen el Poder Judicial, dando origen a los procesos constitucionales.

En cambio, la expresión “*Jurisdicción Constitucional*” es una noción orgánica, que tiende a identificar a un órgano específico del Poder Judicial que tiene, en forma exclusiva, la potestad de anular *ciertos actos estatales* por razones de inconstitucionalidad, en particular, las leyes y demás actos con rango de ley o de ejecución directa e inmediata de la Constitución; atribución que en Venezuela siempre ha correspondido al Supremo Tribunal de Justicia,⁴⁶ ahora a través de su Sala Constitucional.

La noción de justicia constitucional, por tanto, es distinta a la de Jurisdicción Constitucional. Esta se identifica con la potestad de la Sala Constitucional de juzgar en materia constitucional, y aquella en cambio con la “la potestad de juzgar en materia constitucional” que corresponde, además de a la Sala Constitucional, a otros órganos judiciales.⁴⁷

La particularidad de la Jurisdicción Constitucional, si se quiere, es que tiene atribuidas en forma exclusiva unas competencias judiciales en materia de justicia constitucional, como son por ejemplo, las de anular ciertos y determinados actos estatales: las leyes y demás actos de rango legal o de ejecución directa e inmediata de la Constitución, y las de revisar las sentencias en materia constitucional. De ello deriva, que la Sala Constitucional ni siquiera tiene el monopolio para ejercer el control concentrado de la constitucionalidad de los actos estatales, y solo tiene el monopolio de dicho control *respecto de determinados actos estatales* (los de rango y

⁴⁴ Véase en José Vicente Haro G., “La justicia constitucional en Venezuela y la Constitución de 1999.” en *Revista de Derecho Constitucional*, Editorial Sherwood, N° 1, Caracas, sep-dic. 1999, pp. 137 y 146.

⁴⁵ Véase sentencia N° 1374 de 09-11-2000, en *Revista de Derecho Público*, N° 84, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 267.

⁴⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, T. VI, *La Justicia Constitucional*, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1996; Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge, 1989.

⁴⁷ No es correcto, por tanto, lo afirmado por la Sala Constitucional en el sentido de que la misma tenga atribuida competencia para ejercer la “la potestad de juzgar y de hacer ejecutar lo juzgado en materia constitucional.” Véase sentencia N° 129 de 17-03-2000 (Caso *Vicente Bautista García Fermín*), Expediente 00-0005. Ello sólo es así cuando ejerce la Jurisdicción Constitucional.

fuerza de ley y los dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución), como se la caracteriza en el derecho comparado.⁴⁸

Por ello puede decirse, en general, que el control concentrado de la constitucionalidad de los actos estatales conforme a la Constitución, se ejerce por dos Jurisdicciones distintas: la Jurisdicción Constitucional y la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ello se deriva del hecho de que los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa tienen competencia, conforme al artículo 259 de la Constitución, para controlar la constitucionalidad de los actos administrativos, tanto normativos (Reglamentos) como no normativos, que son siempre actos de rango sublegal. Esta norma, eliminó la incongruencia que en la Constitución de 1961 prevalecía, al atribuir a la Jurisdicción Constitucional de entonces (Corte Plena), la competencia para controlar la constitucionalidad de los Reglamentos Ejecutivo, tal como ya se ha dicho anteriormente.

De ello resulta, por tanto, que los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ejercen la justicia constitucional mediante el control concentrado de la constitucionalidad, al conocer de los recursos contenciosos administrativos de anulación contra los actos administrativos por razones de inconstitucionalidad; entendiéndose por supuesto que los actos administrativos son siempre de carácter sublegal, no siendo por tanto en forma alguna dictados “en ejecución directa e inmediata de la Constitución.” Estos últimos actos ejecutivos están sometidos al control de constitucionalidad exclusivamente a cargo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo.

Con base en este marco constitucional se dictó la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, la cual derogó la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, cuyo articulado había sido el que efectivamente había innovado en esta materia, habiendo sentando las bases para el ejercicio del control jurisdiccional. La Ley de 2004, en realidad, salvo por lo que se refirió a las nuevas normas que eran indispensables para poner a funcionar un nuevo Tribunal que había sustituido a la antigua Corte Suprema, desde el punto de vista sustantivo no pasó de ser, en realidad, sino una muy mala y disparatada copia de las previsiones de la Ley de 1976.

Sin embargo desde el punto de vista formal, la Ley Orgánica de 2004 se caracterizó por tener una disparatada composición, una asistemática división y una absurda ordenación.⁴⁹ La verdad es que puede decirse que no existe en los anales de la historia legislativa del país, desde 1830, un texto legal tan mal concebido y peor expresado como aquella Ley Orgánica de 2004, que quedó como legado de unos legisladores poco conocedores de la más elemental técnica legislativa; que sancionaron un texto que será ejemplo de cómo no debe legislarse.

En dicha Ley Orgánica de 2004, en todo caso, en su artículo 5, párrafo 2º, se le atribuyeron al Tribunal Supremo en Sala Constitucional, como Jurisdicción Consti-

⁴⁸ Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Comparative Law*, op. cit. p. 190; y Allan R. Brewer-Carías, *El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes (Estudio de Derecho Comparado)*, Caracas 1994, p. 19.

⁴⁹ Véase la crítica sobre la técnica de redacción utilizada en la ley de 2004 en Carlos Luis Carrillo Artilles, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Titulada, Concordada, Comentada con sus Antecedentes y Modificaciones*, Funeda, Caracas 2004, pp. 7-13.

tucional,⁵⁰ los asuntos previstos en los numerales 3 al 23 del párrafo 1º de dicho artículo, que originaron por una parte diversos procesos constitucionales, y por la otra algunos procedimientos constitucionales, en los cuales no se traba litis procesal.

A. *Los procesos constitucionales en la Ley Orgánica de 2004*

En primer lugar, están por tanto, una serie de competencias atribuidas a la Sala Constitucional que originan procesos constitucionales y que están signados por el principio de la bilateralidad, requiriendo siempre instancia de parte. Esos de acuerdo con la Ley Orgánica de 2004 eran los siguientes:

1. Primero el proceso constitucional de control concentrado de constitucionalidad de las leyes y otros actos estatales de igual rango y valor (control concentrado de la constitucionalidad), regulado en los ordinales 6 a 9 del párrafo 1º del artículo 5 de la Ley Orgánica de 2004 que atribuían a la Sala Constitucional las siguientes competencias en materia de control de la constitucionalidad de actos del Estado establecidas en el artículo 336 de la Constitución, según los actos objeto de control:

En primer lugar, “6. Declarar la nulidad total o parcial de las *leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional*, que colidan con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, mediante el ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad.”

Esta norma repetía tanto el texto constitucional como el del artículo 42.1 de la Ley Orgánica de 1976, a los cuales sólo se le agregó la última frase sobre el “ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad,” terminología que, por tanto, adquirió rango legal en Venezuela. Los actos con rango de ley de la Asamblea Nacional serían aquellos actos parlamentarios sin forma de ley dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, como los *interna corporis*.

⁵⁰ Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *El Sistema de Justicia Constitucional en la Constitución de 1999: Comentarios sobre su desarrollo jurisprudencial y su explicación a veces errada, en la Exposición de Motivos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000; Allan R. Brewer-Carías, “La Justicia Constitucional en la Nueva Constitución” en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 1, Septiembre-Diciembre 1999, Editorial Sherwood, Caracas 1999, pp. 35-44; Allan R. Brewer-Carías, “La justicia constitucional en la Constitución de 1999”, en *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., Editorial Porrúa, México 2001, pp. 931-961. Publicado también en *Reflexiones sobre el Constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 255-285; Jesús M. Casal H., *Constitución y justicia constitucional: los fundamentos de la justicia constitucional en la nueva Carta Magna*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2000; Héctor Fix Zamudio, “La justicia constitucional y la judicialización de la política”, en *Constitución y Constitucionalismo Hoy*, Editorial Ex Libris, Caracas 2000, pp. 557-592; Jesús M. Casal H., “Hacia el fortalecimiento y racionalización de la justicia constitucional”, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 2 (enero-junio), Editorial Sherwood, Caracas 2000, pp. 215-242; Antonio Canova González, “La futura justicia constitucional en Venezuela”, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 2 (enero-junio), Editorial Sherwood, Caracas 2000, pp. 93-181; María A. Bonnemaïson, “El control constitucional de los Poderes Públicos”, en *Bases y principios del sistema constitucional venezolano (Ponencias del VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional realizado en San Cristóbal del 21 al 23 de Noviembre de 2001)*, Volumen II, pp. 233-260; Carla Crazut Jimenez, “Progreso de la protección constitucional en Venezuela”, en *Libro Homenaje a Enrique Tejera Paris, Temas sobre la Constitución de 1999*, Centro de Investigaciones Jurídicas (CEIN), Caracas 2001, pp. 273 a 289.

En segundo lugar, “7. Declarar la nulidad total o parcial de las *Constituciones y leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos* de los cuerpos deliberantes de los Estados, Municipios y del Distrito Capital, dictados *en ejecución directa e inmediata de la Constitución* y que colidan con ella, mediante el ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad.”

En este caso, también, la novedad respecto de lo que establecía la Constitución de 1999 y de lo que establecía Ley Orgánica de 1976 no sólo fue la calificación del proceso, también como “el ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad,” sino la referencia, conforme a la Constitución (Arts. 334 y 336) de los actos estatales sometidos a control como aquellos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, y que sin tener “valor de ley” tienen el mismo rango. En la Ley Orgánica se agregaron, además, los actos de tal naturaleza del Distrito Capital.

En tercer lugar, “8. Declarar la nulidad total o parcial de *los actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo Nacional*, que colidan con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, mediante el ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad.”

Esta norma se refería, básicamente, a los decretos leyes dictados en virtud de ley habilitante (Art. 203), así como a las regulaciones sobre el ejercicio de derechos constitucionales que debe dictar el Ejecutivo Nacional en caso de restricción de garantías derivadas de un decreto de estado de excepción (Art. 339). Se destaca igualmente, el calificativo del proceso que originaba la competencia como de “el ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad.

En cuarto lugar, “9. Declarar la nulidad total o parcial de los actos dictados por cualquier órgano en ejercicio del Poder Público, en ejecución directa e inmediata de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando colidan con ésta y que no sean reputables como actos de rango legal.”

Lamentablemente en la identificación del objeto de la acción de inconstitucionalidad en este caso, el Legislador de 2004 no sólo no lo calificó como “control concentrado de la constitucionalidad,” perdiendo la coherencia normativa, sino que no entendió las disposiciones constitucionales (Arts. 334, 336.4) que se refieren al control de constitucionalidad de los “actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución,” los cuales precisamente por ello tienen rango legal, aún cuando puedan no tener valor de ley. Las categorías de actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y los actos con rango de ley, no son excluyentes. Los actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, precisamente por ello sólo pueden estar regulados por sus normas y no admiten que se pueda dictar una ley para regularlos. Pero la noción nada tiene que ver con el concepto de normas constitucionales de aplicación directa e inmediata. No es lo mismo, por tanto, un acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución que una norma constitucional de aplicación directa e inmediata.⁵¹

⁵¹ Ello, lamentablemente se ha confundido en forma inaceptable por la Sala Constitucional en la sentencia N° 566 de 12-04-2004 (Caso *Julio Borges, César Pérez Vivas, Henry Ramos Allup, Jorge Sucre Castillo, Ramón José Medina y Gerardo Blyde vs. Consejo Nacional Electoral*) mediante la cual la Sala Constitucional se avocó al conocimiento de la causa relativa al referendo revocatorio presiden-

En todo caso, en ejercicio de estas cuatro competencias (ordinales 6 a 9) y aún cuando no se utilizó la misma terminología en el ordinal 9, la Sala Constitucional ejercía el “control concentrado de la constitucionalidad”, el cual, como lo precisaba el artículo 5, párrafo 3º de la Ley Orgánica de 2004:

“Sólo corresponderá a la Sala Constitucional en los términos previstos en esta Ley, la cual no podrá conocerlo incidentalmente en otras causas, sino únicamente cuando medie un recurso popular de inconstitucionalidad, en cuyo caso no privará el principio dispositivo, pudiendo la Sala suplir, de oficio, las deficiencias o técnicas del recurrente sobre las disposiciones expresamente denunciadas por éste, por tratarse de un asunto de orden público”.

Con esta disposición expresa, en el caso de control concentrado de constitucionalidad, el Legislador buscó poner límite a la potestad de control concentrado de oficio que había venido desarrollando la Sala Constitucional, imponiendo aquí el principio dispositivo al exigir el ejercicio de una acción popular. Esta terminología de “recurso popular de inconstitucionalidad”, además, adquirió rango legal en Venezuela con esta disposición.

Debe advertirse, por último, que si bien en todos estos casos se hablaba en la Ley Orgánica de “ejercicio del control concentrado de constitucionalidad,” la verdad es que no lo agotaban, pues los otros procesos constitucionales que se desarrollaba ante la Sala Constitucional como Jurisdicción Constitucional, también constituían, precisamente por ello, control concentrado de la constitucionalidad.

2. Segundo, el proceso constitucional de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes como incidente con motivo del control difuso de constitucionalidad efectuado por otras Salas del Tribunal Supremo. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 1º, 22 de la Ley Orgánica, era competencia de la Sala Constitucional:

“22. Efectuar el examen abstracto y general sobre la constitucionalidad de una norma previamente desaplicada mediante control difuso de la constitucionalidad por alguna de las Salas del Tribunal Supremo de Justicia, absteniéndose de conocer sobre el mérito y fundamento de la sentencia pasada con fuerza de cosa juzgada”.

En estos casos, conforme al artículo 5, párrafo 5º,

“Cuando cualquiera de las Salas del Tribunal Supremo de Justicia haga uso del control difuso de la constitucionalidad, únicamente para un caso concreto, deberá informar a la Sala Constitucional sobre los fundamentos y alcances de la desaplicación adoptada para que ésta proceda a efectuar un examen abstracto sobre la constitucionalidad de la norma en cuestión, absteniéndose de revisar el mérito y alcance de la sentencia dictada por la otra Sala, la cual seguirá conservando fuerza de cosa juzgada”.

Conforme a estas normas, por tanto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo era competente para ejercer el control concentrado de la constitucionalidad de

cial que competía a la Sala Electoral. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *La Sala Constitucional vs. El Estado Democrático de Derecho (El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política)*, Ediciones El Nacional, Caracas 2004, pp. 133 y ss.

las normas legales cuando las mismas hubieran sido desaplicadas en casos concretos por las otras Salas del Tribunal Supremo mediante la aplicación del método difuso de control de constitucionalidad.

3. Tercero, el proceso constitucional de control concentrado de la inconstitucionalidad de la omisión del Legislador y de los demás órganos del Poder Público en relación con sus obligaciones constitucionales, el cual se extiende a las omisiones de los órganos que ejercen el poder legislativo municipal, estatal o nacional, cuando dichos órganos hayan dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución, o las hubiesen dictado en forma incompleta. En la decisión de estos procesos, la Sala Constitucional tiene competencia para establecer el plazo para la emisión de la legislación necesaria y para, de ser necesario, establecer los lineamientos para la corrección de la misión.

La Constitución reguló este proceso constitucional de control de la constitucionalidad de las omisiones del Legislador (Art. 336,7), el cual se recogió en el artículo 5, párrafo 1º,12 de la Ley Orgánica, al atribuirse a la Sala Constitucional, competencia para:

“Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del Poder Legislativo Municipal, Estatal o Nacional cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, o las haya dictado en forma incompleta, y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos generales esenciales para su corrección, *sin que ello implique usurpación de funciones de otro órgano del Poder Público, o extralimitación de atribuciones*”.

La última frase subrayada, constituye un agregado del Legislador respecto de lo que dispone la Constitución, en el sentido de imponerle límites a la Sala Constitucional en cuanto a que los lineamientos que puede establecer para la corrección de la omisión por parte del órgano legislativo, no puede implicar en caso alguno, que la Sala pueda sustituirse en el ejercicio de la competencia del órgano legislativo omiso y asumir y ejercer su competencia; es decir, usurpar sus funciones e incurrir en extralimitación de atribuciones.⁵²

Pero la Ley Orgánica en su artículo 5, párrafo 1º,13 amplió las competencias de la Sala Constitucional, al regular el control concentrado de la constitucionalidad de las omisiones respecto de cualesquiera otros órganos del Poder Público, y no sólo del órgano legislativo, en relación con el cumplimiento de obligaciones directamente establecidas en la Constitución, así:

“13. Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones de cualquiera de los órganos que ejerzan el Poder Público de rango nacional, respecto a obligaciones o deberes establecidos directamente por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.

⁵² Como lo hizo en agosto de 2003 al designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, y limitarles sus atribuciones. Véase sentencias N° 2073 de 4-8-2003 (Caso *Hernann E. Escarrá Malavé (acción de inconstitucionalidad por omisión contra la Asamblea Nacional)*), y N° 2341 de 25-08-2003 (Caso *Hermann Escarrá y otros*), en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, EJV, Caracas 2003, pp. 520 ss. y pp. 525 ss. Véanse los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *La Sala Constitucional vs. El Estado Democrático de Derecho, (El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política)*, Caracas 2004, pp. 43 y ss.

Esta disposición, tal como está redactada, implicaba la concentración en la Sala Constitucional, por ejemplo, del conocimiento de todas las acciones de amparo o contencioso administrativas contra las conductas omisivas de los entes y funcionarios públicos en el cumplimiento de las obligaciones que le son impuestas en las regulaciones referidas, por ejemplo, a los derechos constitucionales, que son normas de aplicación directa e inmediata. Ello resquebrajaba las competencias judiciales en materia de amparo y contencioso administrativas.

4. Cuarto, el proceso constitucional para la solución de las controversias constitucionales entre los órganos del Poder Público. De acuerdo con el artículo 336.9 de la Constitución, la Sala Constitucional conforme al artículo 5, párrafo 1º,15 de la Ley Orgánica tiene competencia para: “15. Dirimir las controversias constitucionales que se susciten entre cualquiera de los órganos del Poder Público”.

5. Quinto, el proceso constitucional de la interpretación constitucional. A pesar de la jurisprudencia desarrollada por la Sala Constitucional, la Ley Orgánica no reguló expresamente el proceso constitucional de interpretación de la Constitución, mediante acción autónoma; y lo que la Ley estableció fue un conjunto de atribuciones que son comunes a todas las Salas del Tribunal Supremo, entre las cuales está el conocimiento de los recursos de interpretación de las leyes.

6. Sexto, el proceso constitucional de la revisión de sentencias en materia constitucional. De acuerdo con la innovación consagrada en el artículo 336,10 de la Constitución,⁵³ se atribuye a la Sala Constitucional La competencia para conocer del recurso extraordinario de revisión de sentencias definitivamente firmes dictadas en los procesos de amparo constitucional y por los jueces ejerciendo el control difuso de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas al decidir casos concretos. Conforme con el artículo 5, párrafo 1º,16 de la Ley Orgánica de 2004, igualmente se atribuyó competencia a la Sala Constitucional competencia para “revisar las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional y control difuso de la constitucionalidad de leyes o normas jurídicas, dictadas por los demás tribunales de la República.”

Se trata de una competencia que tiene por objeto establecer la uniformidad de la aplicación e interpretación constitucional, al permitirle a la Sala Constitucional conocer, a su discreción, de los recursos extraordinarios de revisión que se intenten contra sentencias definitivamente firmes de los tribunales dictadas en materia de amparo, en los casos en los cuales han ejercido el control difuso de la constitucionalidad de las leyes.

⁵³ En la propuesta que formulamos ante la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de octubre de 1999 sobre el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, consideramos que en la Constitución: “También debería atribuirse a la Sala Constitucional una competencia para conocer de un recurso extraordinario de revisión que pueda intentarse contra las sentencias de *última instancia* en las cuales se resuelvan cuestiones constitucionales relativas a las leyes, de conocimiento discrecional por la Sala. En esta forma, en materia de cuestiones de constitucionalidad, la Sala Constitucional de la Suprema Corte, a su juicio, podría tener la última palabra en estas materias y en los casos en los que estime necesario estatuir con fuerza de precedente y uniformizar la jurisprudencia.” Véase en Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, T. III (18 octubre-30 noviembre 1999), Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, p. 105.

En particular, sobre las sentencias dictadas en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad, el artículo 5, párrafo 4º de la Ley Orgánica, dispuso que “de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, todo tribunal de la República podrá ejercer el control difuso de la constitucionalidad únicamente para el caso concreto, en cuyo supuesto dicha sentencia estará expuesta a los recursos o acciones ordinarias o extraordinarias a que haya lugar.” Dicho artículo dejó “a salvo en todo caso”, que la Sala Constitucional pueda hacer uso, *de oficio o a instancia de parte*, de la competencia de revisión prevista en el numeral 16 del artículo 5 “y se avoque a la causa para revisarla cuando ésta se encuentre definitivamente firme.”

La jurisprudencia de la Sala Constitucional, sin embargo, apartándose de la Constitución, fue ampliando sus competencias de revisión de sentencias dictadas por otras Salas del Tribunal Supremo (distintas a las dictadas en materia de amparo o de control difuso de la constitucionalidad), lo cual fue regularizado por el Legislador en la Ley Orgánica de 2004, atribuyendo además a la Sala Constitucional, en su artículo 5, párrafo 1º, 4, competencia para:

“4. Revisar las sentencias dictadas por una de las Salas, cuando se denuncie fundadamente la violación de principios jurídicos fundamentales contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Tratados, Pactos o Convenios Internacionales suscritos y ratificados válidamente por la República, o que haya sido dictada como consecuencia de un error inexcusable, dolo, cohecho o prevaricación; asimismo podrá avocarse al conocimiento de una causa determinada, cuando se presuma fundadamente la violación de principios jurídicos fundamentales contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Tratados, Pactos o Convenios Internacionales suscritos y ratificados válidamente por la República, aun cuando por razón de la materia y en virtud de la ley, la competencia le esté atribuida a otra Sala.”

Debe mencionarse por último, que conforme al artículo 5, párrafo 1º,14 la Ley Orgánica de 2004, siguiendo la tradición en la materia, regulo, la competencia de la Sala Constitucional para resolver sobre la colisión (vigencia y derogación) de leyes, atribuyendo a la Sala Constitucional competencia para “resolver las colisiones que existan entre diversas disposiciones legales y declarar cuál debe prevalecer.”

En este caso se trata de un proceso destinado a determinar cuál es la ley aplicable en caso de colisiones entre leyes.

B. *Los procedimientos constitucionales en la Ley Orgánica de 2004*

Pero por otra parte, como se dijo, conforme a la Constitución, la Ley Orgánica definió una serie de competencias respecto de procedimientos de control concentrado de la constitucionalidad de ciertos actos estatales, los cuales no se rigen por el principio de la bilateralidad ni requieren de instancia de parte. Así, estos se refieren de acuerdo con la Constitución, en primer lugar, a mecanismos de control de constitucionalidad, de carácter preventivo, primero, respecto del carácter orgánico de las leyes (art. 203); segundo respecto de la conformidad con la Constitución de los tratados internacionales suscritos por la República, antes de su ratificación (art. 335.5); y tercero a la revisión en todo caso, aun de oficio, de la constitucionalidad de los decretos que declaren estados de excepción dictados por el Presidente de la República (artículo 336.6).

Estos procedimientos constitucionales, en efecto, son los siguientes:

1. Primero, el procedimiento de control concentrado y obligatorio de la constitucionalidad de las leyes orgánicas. La Constitución estableció, en su artículo 203, un control de constitucionalidad de carácter obligatorio respecto de ciertas leyes orgánicas, aquellas “que así haya calificado la Asamblea Nacional” en la forma dispuesta en dicha norma; las cuales constituyen sólo uno de los cinco tipos de leyes orgánicas que regula la Constitución.

El artículo 5, párrafo 1º, 17 de la Ley Orgánica, sin embargo, pareció haber extendido este control automático y obligatorio por parte la Sala Constitucional respecto de *todas las leyes orgánicas*, al atribuirle competencia para:

“17. Conocer, antes de su promulgación, la constitucionalidad del carácter orgánico de las leyes dictadas por la Asamblea Nacional, y de los Decretos con Fuerza de Ley que dicte el Presidente de la República en Consejo de Ministros mediante Ley Habilitante”.

A pesar de lo mal redactado de la norma, debía presumirse que el control previsto respecto de los decretos ejecutivos con fuerza de Ley en ella establecido, sólo se refiere a aquellos que tengan el carácter de “Leyes Orgánicas.”

2. Segundo, el procedimiento de control concentrado y obligatorio de constitucionalidad de los decretos de estado de excepción. Conforme al artículo 336,6 de la Constitución, el artículo 5, párrafo 1º,11 de la Ley Orgánica atribuye a la Sala Constitucional competencia para controlar la constitucionalidad en forma obligatoria de los decretos de estados de excepción, así: “11. Revisar, en todo caso, aun de oficio, la constitucionalidad de los decretos que declaren estados de excepción dictados por el Presidente o Presidenta de la República.”

3. Tercero, el proceso constitucional de control concentrado preventivo de la constitucionalidad de los Tratados. Conforme al artículo 5, párrafo 1º, 10 de la Ley, y al artículo 336.5 de la Constitución, la Sala Constitucional era y es competente para verificar, a solicitud del Presidente de la República o de la Asamblea Nacional, la conformidad con la Constitución, de los Tratados Internacionales suscritos por la República antes de su ratificación.

Se trata entonces del ejercicio de un control concentrado de carácter preventivo de la constitucionalidad de los tratados internacionales, a solicitud del Presidente de la República o de la Asamblea nacional.

A ello habría que agregar la competencia de la Sala Constitucional para la resolución de controversias en relación con los tratados internacionales, que se reguló en la Ley Orgánica, en el artículo 5, párrafo 1º, 23, al atribuirle competencia para:

“23. Conocer de las controversias que pudieren suscitarse con motivo de la interpretación y ejecución de los tratados, convenios o acuerdos internacionales suscritos y ratificados por la República. La sentencia dictada deberá ajustarse a los principios de justicia internacionalmente reconocidos y será de obligatorio cumplimiento por parte del Estado Venezolano”.

Nada más reguló la Ley Orgánica sobre estas competencias ni sobre la legitimación activa para iniciar el proceso.

4. Cuarto, el proceso constitucional de control concentrado preventivo de la constitucionalidad de leyes sancionadas antes de su promulgación tal como se reguló en el artículo 214 de la Constitución. Conforme al artículo 5, párrafo 1º, 21 de la Ley Orgánica, correspondía a la Sala Constitucional, “conocer de la solicitud de pronunciamiento, efectuada por el Presidente de la República, sobre la inconstitucionalidad de las leyes sancionadas por la Asamblea Nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 214 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.”⁵⁴

En este caso, igualmente se trata del ejercicio de un control concentrado preventivo de la constitucionalidad de las leyes antes de su publicación, a solicitud del Presidente de la República e independientemente del ejercicio del veto presidencial.

2. *Sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa en la Constitución de 1999 y en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*

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 Jurisdicción Contencioso Administrativa como el conjunto de órganos judiciales encargados de controlar la constitucionalidad y legalidad de las actuaciones de la Administración, tanto por sus actos, omisiones y hechos materiales, como por las relaciones jurídico administrativas en las cuales aquélla inter venga.⁵⁵

La norma fundamental que siguió constitucionalizando esta Jurisdicción es la contenida en el artículo 259 de la Constitución de 1999, la cual dispone:

“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”.

Fue precisamente con base en esta norma constitucional, que repite casi textualmente el contenido del artículo 206 de la anterior Constitución de 1961, que en Venezuela se continuó con el desarrollo los procesos contencioso administrativos atribuidos al conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que se ejerce por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y los otros tribunales que debía establecer la Ley, con la misión específica, entre otras, de ejercer la justicia constitucional y de la legalidad respecto de los actos de la Administración. La configuración de dicha jurisdicción, por otra parte, se ha completado en la Constitución de 1999, al regularse también, en el artículo 297, a la Jurisdicción

⁵⁴ En esta forma, este control de constitucionalidad de las leyes no sancionadas, ni publicadas, se desligó del veto presidencial tal como estaba regulado en la Constitución de 1961, artículo 173.

⁵⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1964, pp. 295 y ss.

Contencioso Electoral atribuyéndose su ejercicio a la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales que determine la ley; especializándose así, el control de legalidad y constitucionalidad respecto de los actos administrativos dictados por los órganos del Poder Electoral.

En las Disposiciones Transitorias de esa Ley Orgánica de 1976, como se ha dicho, se había regulado la organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con indicación de los diversos tribunales que además de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema, la integraban, particularmente, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y Tribunales Superiores Contencioso Administrativos. Incomprendiblemente, sin embargo, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de mayo de 2004, a pesar de regular los principios del procedimiento contencioso administrativo en sus artículos 18 a 21, sin embargo careció de Disposiciones transitorias para darle base legal fundamental a la organización de la Jurisdicción. Sólo se estableció en la Disposición Derogatoria, Transitoria y Final de la Ley, que mientras se dictase la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el procedimiento regulado sólo se aplicaría a los juicios desarrollados ante el propio Tribunal Supremo, agregando que respecto de los otros tribunales, la Sala Plena debía dictar un Reglamento Especial que regulase “el funcionamiento y la competencia de los tribunales respectivos”, lo que nunca ocurrió, de manera que el régimen del procedimiento se estableció jurisprudencialmente.

La Constitución de 1999, conforme al artículo 266, atribuye a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia 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, el control de la constitucionalidad e ilegalidad con poderes anulatorios de los reglamentos y demás actos administrativos del Ejecutivo Nacional, ello permitió atribuir a los tribunales superiores con competencia contencioso administrativa el control de la constitucionalidad e ilegalidad de los actos de las autoridades administrativas de los Estados y Municipios. En cuanto a las demás autoridades administrativas nacionales que no conforman estrictamente los órganos del “Ejecutivo Nacional”, el control contencioso administrativo de sus actos, tanto por razones de inconstitucionalidad como de ilegalidad, se atribuyó conforme la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, la importancia del texto del artículo 259 de la Constitución de 1999, y su efecto inmediato, que es la constitucionalización de la Jurisdicción Contencioso

Administrativa, radica en la ratificación de los siguientes principios relativos a los procesos contencioso administrativos:⁵⁶

En *primer* lugar, el de la *universalidad del control* de constitucionalidad y legalidad que la Constitución regula respecto de los reglamentos y demás actos administrativos, en el sentido, de que todos, absolutamente todos los actos administrativos pueden ser sometidos a control judicial por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa.

La intención del artículo 259 de la Constitución de 1999 fue, entonces, ratificar el principio de que todos los actos administrativos, por cualquier motivo de contrariedad al derecho, puedan ser controlados por los tribunales que conforman la Jurisdicción Contencioso Administrativa, respecto de lo cual no se admiten excepciones, de manera que se puedan dejar fuera de control algunos actos administrativos. Ello, por supuesto, trae como consecuencia fundamental que cualquier exclusión de control judicial 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.

La universalidad del control radica entonces en que todos los actos administrativos están sometidos a control judicial de constitucionalidad y legalidad, por cualquier motivo de contrariedad al derecho, de manera que los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa tienen competencia constitucional para juzgar tanto la constitucionalidad como la legalidad propiamente dicha de los actos administrativos.

En *segundo* lugar y como consecuencia de esta tendencia hacia la universalidad del control, se ha puesto a disposición de los particulares un conjunto de recursos y acciones para acceder a la justicia contencioso administrativa que dan origen a un conjunto de procesos, que son, además del proceso de anulación contra los reglamentos y demás actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares, incluso con pretensión de condena y de amparo constitucional, están el proceso contencioso administrativo contra la abstención o negativa de los funcionarios públicos a actuar conforme a las obligaciones legales que tienen; el proceso contencioso administrativo de interpretación de las leyes; el proceso contencioso administrativo de las demandas contra los entes públicos; y el proceso contencioso administrativo para la resolución de los conflictos entre autoridades administrativas del Estado.

Pero en *tercer* lugar, la importancia de la constitucionalización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es decir, del control judicial de constitucionalidad y legalidad de todos los actos administrativos, está en que no sólo la norma constitucional del artículo 259 persigue una asignación de competencias a unos órganos judiciales, sino en que consagra un *derecho fundamental del ciudadano a la tutela judicial efectiva frente a la Administración*, en el sentido de lo establecido en el artículo 26 de la propia Constitución y en el artículo 18, primer párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo. En esta forma, la Jurisdicción Contencioso Administrativa se configura constitucionalmente como un sistema judicial para la protección de los

⁵⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Nuevas Tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1993.

administrados frente a la Administración. De allí la ratificación del principio de la universalidad del control, en el sentido de que tratándose de un derecho constitucional al mismo, no podría el Legislador excluir de control a determinados actos administrativos.

Además, en *cuarto* lugar, la forma como están concebidas constitucionalmente la universalidad de control y el derecho ciudadano a la tutela judicial frente a la Administración, implica la asignación al juez contencioso administrativo de *amplísimos* poderes de tutela, no sólo para el control de la constitucionalidad y legalidad objetivas que debe siempre ser respetada por la Administración, sino de las diversas situaciones jurídicas subjetivas que pueden tener los particulares en relación con la Administración. De allí que el contencioso administrativo, conforme al artículo 259 de la Constitución, no sea solamente un proceso contra actos administrativos, sino que está concebido como un sistema de justicia para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados, incluyendo, por supuesto, los derechos y libertades constitucionales.

Por tanto, no se concibe el contencioso administrativo sólo como un proceso de control de constitucionalidad y legalidad, sino también 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.

IV. LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES CONFORME A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DE 2010

En 2010, se sancionó la nueva la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia que derogó la Ley Orgánica de 2004, volviéndose en cierta forma, particularmente desde el punto de vista formal, al espíritu de la Ley Orgánica de 1976, es decir, la vuelta a la sensatez legislativa.

La Ley Orgánica de 2010, en efecto, en relación con la Ley 2004, solo significó una variación en cuanto al ámbito de sus Disposiciones Transitorias procesales, que eran la médula de esta regulación legal desde 1976, quedando en la misma reducidas a regular sólo los procesos y procedimientos constitucionales y los contencioso electorales, incluyendo, en los primeros, además de la acción popular de inconstitucionalidad, las demandas de protección de derechos e intereses colectivos y difusos y el proceso de habeas data.⁵⁷

⁵⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, "Introducción General al Régimen del Tribunal Supremo de Justicia y de los procesos y procedimientos constitucionales y contencioso electorales," en Allan

En esta última materia, en realidad, lo que hizo la Asamblea fue poner en articulado las normas que como legislador positivo había venido dictando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en varias de sus sentencias. El resultado ha sido, en todo caso, que en la Ley de 2010 se han eliminado de las normas transitorias que estaban destinadas a regular los procesos contencioso administrativos, que se han incorporado en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010.

Es decir, los pocos cambios sustantivos que se aprecian en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de 2010, en comparación con la de 2004, contrastan sin embargo, con los grandes cambios introducidos en la Ley Orgánica desde el punto de vista formal, en el sentido de que afortunadamente, sus redactores tuvieron la virtud de haber superado la disparatada y asistemática composición de aquella. En la Ley Orgánica de 2010 afortunadamente, volvió a la racional división de Títulos, Capítulos y Secciones, y aquellos largos, interminables, desordenados y confusos artículos que tenía, se han agrupado en la forma usual de la más elemental técnica legislativa tradicional.

En la Ley Orgánica de 2010, se pueden también identificar los distintos procesos y procedimientos constitucionales cuyo conocimiento se atribuye a la Sala Constitucional como Jurisdicción Constitucional, dependiendo si en su conformación procesal se está en presencia de una litis o contradictorio. En los procesos constitucionales, en efecto, tiene que establecerse una litis o contradictorio entre un demandante y unos demandados que deben ser emplazados, que son procesos sujetos a tramitación como se indica en el artículo 128 de la Ley Orgánica; en cambio en los procedimientos constitucionales no se plantea tal contradictorio, y conforme al artículo 145 de la Ley Orgánica son los que no requieren sustanciación.

1. *Los diversos procesos constitucionales en la Ley Orgánica de 2010*

En esta forma, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de 2010 permite distinguir los siguientes procesos constitucionales:

A. *El proceso constitucional de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos de ejecución directa de la Constitución*

Primero, el proceso constitucional de control de la constitucionalidad de las leyes iniciado mediante la acción popular de inconstitucionalidad, que se desarrolla ante la Jurisdicción Constitucional, y en el cual la Sala Constitucional tiene poderes anulatorios teniendo sus decisiones en tal sentido efectos *erga omnes*, y en principio *pro futuro* o *ex nunc*. Este proceso constitucional de anulación se desarrolla de acuerdo con el artículo 334 de la Constitución, respecto de las leyes y demás actos estatales de valor o rango de ley, o dictados "en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley." Esto significa, que de acuerdo con el artículo 336, numerales 1 a 4 de la Constitución, la Sala Constitucional del Tribunal Supre-

R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. El Tribunal Supremo de Justicia y los procesos y procedimientos constitucionales y contencioso electorales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

mo, como Jurisdicción Constitucional tiene la atribución de control concentrado de la constitucionalidad de las *leyes nacionales* y demás actos con *rango de ley* de la Asamblea Nacional; las *Constituciones* y *leyes estatales*, las *ordenanzas municipales* y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios dictados en *ejecución directa e inmediata* de la Constitución; los *actos con rango de ley* dictados por el Ejecutivo Nacional; y los *actos en ejecución directa e inmediata* de la Constitución, dictados por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público. Estas competencias se repiten, en el artículo 25, numerales 1 a 4 de la Ley Orgánica.

Tratándose de un proceso constitucional que se inicia mediante una acción popular, rige el principio dispositivo, de manera que la Sala Constitucional en ningún caso puede iniciar de oficio el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, como en decisiones anteriores lo había pretendido.⁵⁸ Debe señalarse, sin embargo, que con motivo del ejercicio del control difuso de la constitucionalidad de las leyes, en particular, por parte de las otras salas del Tribunal Supremo, la Sala Constitucional también había venido desarrollando un mecanismo de control abstracto, vía incidente, de constitucionalidad de las leyes, desarrollando incluso poderes de control de oficio de la constitucionalidad. Es decir, partiendo del control difuso por las otras salas, la Sala Constitucional había desarrollado otro mecanismo de control concentrado de la constitucionalidad,⁵⁹ al declarar la nulidad con efectos generales de disposiciones legales por vía de lo que ha llamado incidente de constitucionalidad. Esta posibilidad ahora se ha recogido en el artículo 33 de la Ley Orgánica al disponer que:

“Cuando cualquiera de las Salas del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales de la República ejerzan el control difuso de la constitucionalidad deberán informar a la Sala Constitucional sobre los fundamentos y alcance de la desaplicación que sea adoptada, para que ésta proceda a efectuar un examen abstracto sobre la constitucionalidad de la norma en cuestión. A tal efecto deberán remitir copia certificada de la sentencia definitivamente firme.”⁶⁰

En estos casos, conforme al artículo 34 de la Ley,

“cuando se declare la conformidad a derecho de la desaplicación por control difuso, la Sala Constitucional podrá ordenar el inicio del procedimiento de nulidad que dispone esta Ley. Igualmente procederá cuando el control difuso de la constitucionalidad sea ejercido por dicha Sala.”

⁵⁸ Véase por ejemplo en sentencia N° 331 de 13 de marzo de 2001 (Caso *Henrique Capriles R. vs. Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles*), en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, p. 391.

⁵⁹ Véase sentencia N° 1225 de 19 de octubre de 2000, Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 259-260.

⁶⁰ El artículo 5, párrafo 5° de la Ley Orgánica de 2004 agregaba en esta misma norma la aclaratoria lógica de que la sala debía abstenerse “de revisar el mérito y alcance de la sentencia dictada por la otra Sala, la cual seguirá conservando fuerza de cosa juzgada.

B. *El proceso constitucional de control de la inconstitucionalidad de la omisión del Legislador*

Segundo, el proceso constitucional de control de la inconstitucionalidad de la omisión del Legislador, que como se ha dicho también reguló la Constitución de 1999 (art. 336.7), al atribuirle a la Sala Constitucional competencia para “declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estatal o nacional, cuando hayan dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución, o las hayan dictado en forma incompleta, y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección.”

La Ley Orgánica, reiteró estas competencias, pero las amplió al atribuirle a la Sala Constitucional también competencia para declarar la inconstitucionalidad de las omisiones de cualquiera de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal (Art. 25,7). El mecanismo para impulsar este control de las omisiones legislativas estimamos que recibe el mismo tratamiento de una *acción popular*, es decir, que basta el simple interés en la constitucionalidad para intentar la acción, desarrollándose un proceso contradictorio.

C. *El proceso constitucional de las controversias constitucionales*

Tercero, el proceso constitucional de las controversias constitucionales entre los órganos del Poder Público. El Tribunal Supremo, en Sala Constitucional, también tiene competencia, conforme al artículo 336.9 de la Constitución, para “dirimir las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos del Poder Público,” lo que ha sido recogido en el artículo 25.9 de la Ley Orgánica. Esta competencia de la Sala Constitucional tiene por objeto resolver los conflictos constitucionales que se planteen entre los órganos que ejercen el Poder Público, tanto en su distribución vertical (República, Estados y Municipios), como en su división horizontal a nivel nacional (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Ciudadano, Poder Electoral) y a nivel estatal y municipal (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo).

Es decir, se trata de la resolución de controversias sobre atribuciones *constitucionales* entre los órganos que ejercen del Poder Público; que son distintas a las controversias administrativas que se puedan suscitar entre la República, los Estados, Municipios u otro ente público, las que compete ser resueltas por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (art. 266,4), como Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En estos casos, la legitimación activa para intentar un recurso a los efectos de dirimir controversias constitucionales, corresponde a los órganos del Poder Público que sean parte en la controversia, abriéndose en el proceso, necesariamente una litis entre órganos del Poder Público en controversia, habiendo necesariamente un órgano estatal demandante y un órgano estatal demandado.

D. *El proceso constitucional de la interpretación de las leyes*

Cuarto, el proceso constitucional de la interpretación constitucional, que deriva de la competencia de la Sala Constitucional como Jurisdicción Constitucional, para conocer del recurso de interpretación abstracta de la Constitución, que fue creado

por la propia Sala Constitucional, mediante la interpretación que le dio al artículo 335 de la Constitución,⁶¹ que atribuye al Tribunal Supremo el carácter de ser “máximo y último intérprete de la Constitución.” El artículo 25.17 de la Ley Orgánica de 2010, sin embargo, ha consagrado como competencia de la Sala Constitucional el conocer “la demanda de interpretación de normas y principios que integran el sistema constitucional,” la cual en los términos del artículo 128 de la Ley Orgánica da origen a un proceso constitucional.

Este proceso, como lo precisó la Sala Constitucional, tiene por objeto obtener una sentencia declarativa de mera certeza sobre el alcance y contenido de las normas constitucionales, que no anula el acto en cuestión, pero que busca en efecto semejante, ya que en estos casos, coincide el interés particular con el interés constitucional. En cuanto a la legitimidad necesaria para interponer la demanda, la Sala Constitucional ha señalado que el recurrente debe tener un interés particular en el sentido de que “Como persona pública o privada debe invocar un interés jurídico actual, legítimo, fundado en una situación jurídica concreta y específica en que se encuentra, y que requiere necesariamente de la interpretación de normas constitucionales aplicables a la situación, a fin de que cese la incertidumbre que impide el desarrollo y efectos de dicha situación jurídica.”⁶²

En todo caso, estimamos que en el supuesto de la acción de interpretación constitucional, también se está en presencia de un proceso constitucional, que requiere de un accionante, debiendo abrirse el proceso a un contradictorio conforme a las normas procesales antes indicadas. Ello por lo demás deriva de lo que se establece en el artículo 128 de la Ley Orgánica. Lamentablemente, sin embargo, no ha sido ese el criterio de algunas sentencias de la Sala Constitucional dictadas antes de la sanción de la Ley.⁶³

2. *Los diversos procedimientos constitucionales en la Ley de 2010*

Aparte de los anteriores procesos constitucionales en la Ley Orgánica de 2010, en los cuales en general debe abrirse un contradictorio, dada la demanda o solicitud fundamentada que los motiva, conforme a las previsiones de la Ley Orgánica también se pueden desarrollar varios procedimientos constitucionales de control de constitucionalidad, los cuales, al contrario, no requieren sustanciación (Art. 145) por

⁶¹ Sentencia N° 1077 de la Sala Constitucional de 22-09-00 (Caso *Servio Tulio León Briceño*), en *Revista de Derecho Público*, N° 83, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 247 y ss. Véase Allan R. Brewer-Carías, “Le recours d’interprétation abstrait de la Constitution au Venezuela”, en *Le renouveau du droit constitutionnel, Mélanges en l’honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, Paris 2007, pp. 61-70.

⁶² Caso *Servio Tulio León Briceño*, en *Revista de Derecho Público*, N° 83, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 247 y ss. Adicionalmente, en otra sentencia, N° 1029 de 13-06-2001, la Sala Constitucional atemperó el rigorismo de declarar inadmisibile el recurso si no precisaba el contenido de la acción, ya que señaló que “La solicitud deberá expresar: 1.- Los datos concernientes a la identificación del accionante y de su representante judicial; 2.- Dirección, teléfono y demás elementos de ubicación de los órganos involucrados; 3.- Descripción narrativa del acto material y demás circunstancias que motiven la acción.”

⁶³ Véase sentencia N° 2651 de 2 de octubre de 2003 (Caso *Ricardo Delgado*, Interpretación artículo 174 de la Constitución).

lo que puede decirse que en los mismos no se abre un contradictorio ni se entra una litis. En general se trata de procedimientos en algunos casos obligatorios y automáticos establecidos para el control de constitucionalidad de determinados actos estatales, en particular, de ciertas leyes orgánicas y de los decretos de estados de excepción. Estos son:

A. *El procedimiento constitucional de control preventivo de la constitucionalidad de los tratados internacionales*

Primero, el procedimiento constitucional de control preventivo de la constitucionalidad de los tratados internacionales. En el artículo 336.5 de la Constitución de 1999 como se ha dicho, se estableció una innovación en materia de control de constitucionalidad, al regularse la competencia de la Sala Constitucional, a solicitud del Presidente de la República o de la Asamblea Nacional, para verificar la conformidad con la Constitución de los tratados internacionales suscritos por la República antes de su ratificación. Se trata de un control previo de la constitucionalidad de los tratados antes de su ratificación y en su caso, antes de su aprobación por ley, lo que implica que en esos casos no puede ejercerse una acción popular para que el Tribunal Supremo realice tal verificación constitucional; esta en cambio podría intentarse contra las leyes aprobatorias de los tratados, una vez sancionadas y publicadas.

B. *El procedimiento constitucional de control de la constitucionalidad de los decretos de estados de excepción*

Segundo, el procedimiento de control de constitucionalidad obligatorio de los decretos de estado de excepción. De acuerdo con el artículo 339 de la Constitución, el decreto que declare el Estado de Excepción debe en todo caso ser remitido por el Presidente de la República a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, para que ésta se pronuncie sobre su inconstitucionalidad. Por ello, el artículo 336.6 le atribuye a la Sala, competencia expresa para “revisar, en todo caso, *aun de oficio*, la constitucionalidad de los decretos que declaren estados de excepción dictados por el Presidente de la República.” Se trata del único supuesto constitucional en el cual la Sala puede actuar de *ex officio*, una vez que el decreto se haya publicado en *Gaceta Oficial*.

C. *El procedimiento constitucional de revisión de sentencias constitucionales*

Tercero, el procedimiento constitucional de la revisión de sentencias en materia constitucional. A tal efecto, como hemos dicho, el artículo 336.10 de la Constitución atribuye a la Sala Constitucional, competencia que es de ejercicio discrecional, para “revisar las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República, en los términos establecidos por la Ley Orgánica respectiva.”⁶⁴

⁶⁴ Esta competencia fue recogida en el artículo 5, párrafo 1º,16 de la Ley Orgánica de 2004, como competencia excepcional para que la Sala Constitucional pudiera revisar, a su juicio y discreción, mediante un recurso extraordinario que se podía ejercer contra sentencias de *última instancia* dictadas por los tribunales de la República, incluidas las otras Salas del Tribunal Supremo, en materia de amparo constitucional o dictadas en ejercicio del método difuso de control de la constitu-

Esta competencia, sin embargo, fue inmediatamente ampliada por la sala Constitucional al establecer en la sentencia N° 93 de 6 de febrero de 2001 (Caso *Olimpia Tours and Travel vs. Corporación de Turismo de Venezuela*), dentro del objeto de revisión otras sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Supremo u otros tribunales, distintas a las dictadas en materia de amparo o de control difuso de constitucionalidad, afirmando así su potestad para revisar, además de estas, las siguientes:

3. Las sentencias definitivamente firmes que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás tribunales o juzgados del país apartándose u obviando expresa o tácitamente alguna interpretación de la Constitución contenida en alguna sentencia dictada por esta Sala con anterioridad al fallo impugnado, realizando un errado control de constitucionalidad al aplicar indebidamente la norma constitucional.

4. Las sentencias definitivamente firmes que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás tribunales o juzgados del país que de manera evidente hayan incurrido, según el criterio de la Sala, en un error grotesco en cuanto a la interpretación de la Constitución o que sencillamente hayan obviado por completo la interpretación de la norma constitucional. En estos casos hay también un errado control constitucional.⁶⁵

Esta tendencia expansiva, fue legitimizada en la Ley Orgánica de 2010, en los numerales 10, 11 y 12 del artículo 25, en los cuales, además de asignarse competencia a la Sala para revisar las sentencias definitivamente firmes en las que se haya “ejercido el control difuso de la constitucionalidad de las leyes u otras normas jurídicas,” se le asignó competencia para revisar las sentencias definitivamente firmes “cuando hayan desconocido algún precedente dictado por la Sala Constitucional; efectuado una indebida aplicación de una norma o principio constitucional; o producido un error grave en su interpretación; o por falta de aplicación de algún principio o normas constitucionales;” o cuando incurran en “violación de principios jurídicos fundamentales que estén contenidos en la Constitución, tratados, pactos o convenios internacionales suscritos y ratificados válidamente por la República o cuando incurran en violaciones de derechos constitucionales.”

cionalidad de las leyes. Véase en general, José V. Haro G., “El mecanismo extraordinario de revisión de sentencias definitivamente firmes de amparo y control difuso de la constitucionalidad previsto en el artículo 336, numeral 10 de la Constitución”, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 3 (julio-diciembre), Editorial Sherwood, Caracas 2000, pp. 231-266; Adán Febres Cordero, “La revisión constitucional”, en *Nuevos estudios de derecho procesal, Libro Homenaje a José Andrés Fuenmayor*, Vol. I, Tribunal Supremo de Justicia, Colección Libros Homenaje, N° 8, Caracas 2002 pp. 489 a 508.

⁶⁵ Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 414-415. La Sala Constitucional, por otra parte, en sentencia N° 727 de 8 de abril de 2003 continuó precisando las sentencias que pueden ser objeto del recurso extraordinario de revisión, indicando que además de las sentencias de amparo constitucional y las sentencias de control expreso de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas fundamentadas en un errado control de constitucionalidad, pueden ser objeto del recurso de revisión: “(iii) Las sentencias que de manera evidente hayan incurrido, según el criterio de la Sala, en un error grotesco en cuanto a la interpretación de la Constitución o que sencillamente hayan obviado por completo la interpretación de la norma constitucional y (iv) Las sentencias que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás juzgados del país apartándose u obviando, expresa o tácitamente, alguna interpretación de la Constitución que contenga alguna sentencia de esta Sala con anterioridad al fallo que sea impugnado.” Véase Caso *Revisión de la sentencia dictada por la Sala Electoral en fecha 21 de noviembre de 2002*, en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2003. Véase también, *Revista de Derecho Público*, N° 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 412-414.

La única norma procesal respecto de este recurso extraordinario de revisión de sentencia en la Ley Orgánica, se consagró en su artículo 35 en el cual se dispone que:

Artículo 35. Cuando ejerza la revisión de sentencias definitivamente firmes, la Sala Constitucional determinará los efectos inmediatos de su decisión y podrá reenviar la controversia a la Sala o Tribunal respectivo o conocer la causa, siempre que el motivo que haya generado la revisión constitucional sea de mero derecho y no suponga una nueva actividad probatoria; o que la Sala pondere que el reenvío pueda significar una dilación inútil o indebida, cuando se trate de un vicio que pueda subsanarse con la sola decisión que sea dictada.

D. *El procedimiento constitucional de control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas*

Cuarto, el procedimiento de control de constitucionalidad obligatorio de ciertas leyes orgánicas. Conforme al artículo 203 de la Constitución, la Sala Constitucional debe pronunciarse sobre la constitucionalidad del carácter orgánico de las *leyes orgánicas* que así hayan sido calificadas por la Asamblea Nacional, antes de su promulgación. No se trata, por tanto, de un procedimiento de control de constitucionalidad establecido respecto de cualquier Ley Orgánica, sino de sólo aquellas así calificadas por la Asamblea Nacional. En estos casos, el Presidente de la Asamblea o el Presidente de la República deben remitir, *automáticamente*, antes de su promulgación, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que ésta se pronuncie acerca de la constitucionalidad de ese carácter orgánico. Sin embargo, la Ley Orgánica de 2010, ha establecido una competencia general que no se ajusta al sentido de la norma constitucional, al atribuir a la Sala Constitucional competencia para “determinar, antes de su promulgación, la constitucionalidad del carácter orgánico de las leyes que sean sancionadas por la Asamblea Nacional”.

En todo caso, puede decirse que en estos procedimientos tampoco existe un proceso, pues no hay ni demanda ni fundamentación requerida alguna que cuestione la calificación de la ley como orgánica. No habiendo una legitimación activa atribuida a un órgano o persona específica para requerir este control, el mismo debe realizarse de manera automática, para lo cual, la Asamblea Nacional está obligada a remitir la ley sancionada a la Sala Constitucional.

E. *El procedimiento constitucional de control preventivo de la constitucionalidad de las leyes*

Quinto, el procedimiento constitucional de control preventivo de la constitucionalidad de leyes sancionadas antes de su promulgación, que resulta del artículo 214 de la Constitución, respecto de las leyes sancionadas por la Asamblea Nacional, lo que se ha establecido, también, en el artículo 25.15 de la Ley Orgánica. Se trata de una innovación de la Constitución de 1999, que lo ha regulado desvinculándolo del llamado “veto presidencial” a las leyes, que siempre implica su devolución a la Asamblea Nacional.

En estos casos, el Presidente de la República, al recibir la ley sancionada para su promulgación, puede solicitar a la Sala Constitucional en el lapso que tiene para promulgar las leyes, que esta la revise por cuestiones de constitucionalidad. La legitimación activa para iniciar este proceso se reserva al Presidente de la República,⁶⁶ por lo que con esta regulación se ratifica el criterio jurisprudencial de la improcedencia de la acción popular contra las leyes sancionadas, antes de su promulgación ejecutiva y su publicación.

3. *El tema del proceso sobre colisión de leyes*

Debe mencionarse por último, que en la Ley Orgánica y conforme a la Constitución, se establece el proceso sobre colisión de leyes, que no es propiamente de “constitucionalidad” sino de determinación de la vigencia o derogación de disposiciones legales.

Conforme a una tradicional competencia que tenía la antigua Corte Suprema de Justicia (art. 215, 5 de la Constitución de 1961), el artículo 336.8 de la Constitución de 1999 le atribuye al Tribunal Supremo competencia para “resolver las colisiones que existan entre diversas disposiciones legales y declarar cuál de éstas debe prevalecer.” Este mecanismo de control, antes que un control abstracto de constitucionalidad, es un control respecto de la vigencia de las leyes en casos de derogación tácita en aplicación del artículo 218 de la Constitución que dispone que “las leyes se derogan por otras leyes.”

Sobre este recurso, la Sala Constitucional ha ratificado la doctrina jurisprudencial que había sentado la Sala Plena de la antigua Corte Suprema de Justicia en sentencia de 31 de octubre de 1995 (Caso *Alí José Venturini B.*), la cual transcribió en sentencia N° 265 de 25 de abril de 2000, en la cual se dispuso que “1. La Corte conoce del mismo a instancia de parte interesada, tal como lo prevé el artículo 82 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. (...); [y que] 2. Se trata de un verdadero y propio recurso, en el sentido de que se solicita a la Corte se dirima un conflicto planteado por la preexistencia de normas que aparentemente coliden.”⁶⁷

En cuanto al procedimiento, la Sala Constitucional en este caso, igualmente debe abrir un contradictorio, notificando y emplazando a los interesados para que se hagan parte en el proceso.

⁶⁶ La Sala Constitucional ha considerado que se trata de una legitimación activa exclusiva del Presidente de la República. Véase sentencia N° 194 de 15-02-2001, en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 416 y ss.

⁶⁷ Véase sentencia N° 265 de 25-04-2000 en *Revista de Derecho Público*, N° 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 146.

V. LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS CONFORME A LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE 2010

1. *El proceso y el necesario carácter “contencioso” de los procedimientos*

Además de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de 2010, más importante en contenido a los efectos de la definición de los procesos contencioso administrativos fue la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que la Asamblea Nacional sancionó el 15 de diciembre de 2009,⁶⁸ la cual había sido para los administrativistas, una de las leyes más esperadas de las últimas décadas.

Con ella esperaba que definitivamente quedara sellado el vacío legislativo que siempre había existido en la materia, desde cuando se constitucionalizó la Jurisdicción Contencioso Administrativa en la Constitución de 1961, y que había comenzado a ser llenado sólo en forma transitoria, en las normas de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de 1976, y de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de 2004.

Sin embargo, lo que resultó fue una grave desilusión, ya que no se superaron las tradicionales deficiencias en la materia, habiéndose perdido una oportunidad única al sancionarse 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.⁶⁹

En ese contexto, no puede dejarse de recordar que a Ley sancionada se la quiso denominar impropriamente como Ley sobre la “Jurisdicción Administrativa,” en lugar una ley sobre la “Jurisdicción Contencioso Administrativa,” con el argumento que se consignó en la “Exposición de Motivos” de que como la última denominación provenía de la Constitución de 1961 y aún cuando se había mantenido en la Constitución de 1999, la misma supuestamente constituía “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 lo que resulta dicho agregado un elemento importado de otras latitudes sin expresión en nuestra realidad.”⁷⁰

Con esta afirmación, los redactores de la “Exposición de Motivos” llegaron a considerar el adjetivo “contencioso” como inapropiado, pues, según ellos “todo lo jurisdiccional presupone, en principio, un proceso litigioso con un contradictorio claramente definido,”⁷¹ lo que no es sino un disparate. Afortunadamente la propuesta se abandonó, a pesar de que los redactores de la Exposición de Motivos conside-

⁶⁸ Véase en G.O. N° 39.451 de 22-06-2010. Véanse los comentarios sobre esta ley, en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

⁶⁹ Por ejemplo, el proyecto de Ley elaborado por Víctor Hernández Mendible, en “La jurisdicción contencioso administrativa”, en *Revista de Derecho*, N° 2, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas 2000, pp. 283-340.

⁷⁰ Véase el texto en el libro: Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

⁷¹ *Idem.*

rarán incorrectamente que el contencioso administrativo en Venezuela supuestamente no se habría configurado “conforme a la idiosincrasia del país,” sino que habría sido “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.”⁷² De nuevo ello, lo que evidenció fue la tremenda ignorancia de sus redactores de la labor de la doctrina nacional en la construcción del contencioso administrativo⁷³ y peor aún, la labor de la jurisprudencia en la materia.⁷⁴ Por ello, y a pesar de la ignorancia de los legisladores, la Ley sancionada no se apartó grandemente de lo que venía siendo el proceso de configuración de los procesos contencioso administrativos,⁷⁵ aún cuando con regulaciones deficientes.

2. *Los diversos procesos contencioso administrativos en la Ley de 2010*

El sistema de los procesos contencioso administrativos que se regulan en la Ley Orgánica de 2010 resulta, sin duda, del conjunto de atribuciones asignadas en la misma a los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que son la Sala Político Administrativa en su cúspide, y en orden descendente, los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativos y los Juzgados Municipales de la Jurisdicción Contencioso Administrativos.

Esas competencias, establecidas en los artículos 23, 24, 25 y 26, en nuestro criterio, dan origen a los siguientes procesos contencioso administrativos: (i) el proceso

⁷² *Idem*

⁷³ Véase además de todo la bibliografía citada a lo largo de este estudio, 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, 3^{ra}. edición, Caracas 1993; *Derecho Procesal Administrativo*, Vadell Hermanos editores, Caracas, 1997; 8^a *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*, 1 *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.

⁷⁴ En cuanto a la jurisprudencia, véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, T. 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.

⁷⁵ Véase el texto en el libro: Allan R. Brewer-Carías “Introducción General al Régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa,” en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 9-151.

contencioso administrativo de las demandas patrimoniales⁷⁶; (ii) el proceso contencioso administrativo de las demandas contra las vías de hecho⁷⁷; (iii) el proceso contencioso administrativo en materia de prestación servicios públicos⁷⁸; (iv) el proceso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos⁷⁹; (v) el proceso contencioso administrativo contra las carencias administrativas; (vi) el proceso contencioso administrativo de las controversias administrativas; y (vii) el proceso contencioso administrativo de la interpretación de las leyes.

Debe señalarse además, que en la Ley Orgánica se atribuyó competencia en el artículo 24.6 a los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer de “los juicios de expropiación intentados por la República, en primera instancia,” con la apelación para ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, y cuyo procedimiento se regula en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social de 2002.⁸⁰

A. *Los procesos contencioso administrativos de las demandas patrimoniales*

En primer lugar, están los procesos contencioso administrativos de las demandas patrimoniales contra entes públicos o que estos puedan intentar, a cuyo efecto, el artículo 23 atribuye a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, competencia 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.

⁷⁶ Véase Miguel Ángel Torrealba Sánchez, “Las demandas de contenido patrimonial en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, en *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol, II, FUNEDA, Caracas 2011, pp. 299-340.

⁷⁷ Véase Miguel Ángel Torrealba Sánchez, *La vía de hecho en Venezuela*, FUNEDA, Caracas 2011.

⁷⁸ Véase Jorge Kiriakidis, “Notas en torno al Procedimiento Breve en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa,” *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol, II, FUNEDA, Caracas 2011, pp. 167-193.

⁷⁹ Véase en general la obra colectiva, *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol, I y II, FUNEDA, Caracas 2010 y 2011, respectivamente.

⁸⁰ Véase en G.O. N° 37.475 de 01-07-02. Véanse los comentarios sobre esta ley en Allan R. Brewer-Carías, Gustavo Linares Benzo, Dolores Aguerrevere Valero y Caterina Balasso Tejera, *Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002.

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.

Por su parte el artículo 24 de la Ley Orgánica asigna a los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, competencia 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.

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.

Conforme al artículo 25 de la Ley Orgánica, a los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se les asigna competencia 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.

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

Una de las innovaciones de la Ley Orgánica de 2010 en la conformación del proceso contencioso administrativo de las demandas de contenido patrimonial, fue 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. La Ley 2010, ha regulado en cambio la competencia en materia de demandas de contenido patrimonial, independientemente de que sean derivadas de responsabilidad contractual o extracontractual, y la misma ha sido sólo distribuida entre los diversos Juzgados según la 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 cuándo un contrato público era o no era “contrato administrativo” para determinar la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa. La materia, que había sido establecida en la Ley Orgánica de 1976 (Art. 42,14) y repetida en la Ley Orgánica de 2004 (Artículo 5, párrafo 1º, 25). En todo caso, debe mencionarse que a pesar de dichas normas, 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.⁸¹ 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 también el derecho privado, teniendo, según su objeto, un régimen preponderante de derecho público o de derecho privado;⁸² 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.⁸³ 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.

⁸¹ 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*, T. I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, pp. 41-69; y *Estudios de Derecho Administrativo*, Bogotá, 1986, pp. 61-90. Además, publicado como “Evolução do conceito do contrato administrativo,” in *Revista de Direito Publico* N° 51-52, Sao Paulo, julio-diciembre 1979, pp. 5-19.

⁸² Véase Allan R. Brewer-Carías, *Contratos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, 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.

⁸³ 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*, T. II, Instituto de Derecho Público, UCV, Editorial Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 1773 ss.

En definitiva, como lo propusimos en 2004,⁸⁴ la referencia a “contratos administrativos” ha sido eliminada de la Ley Orgánica de 2010, 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.

B. *Los procesos contencioso administrativos de las demandas contra las vías de hecho administrativas*

En segundo lugar, está el proceso contencioso administrativo de las demandas contra las vías de hecho administrativas, a cuyo efecto, el artículo 23.4 asigna a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, competencia para conocer de “las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a las altas autoridades antes enumeradas.”

Por su parte el artículo 24.4 de la Ley Orgánica asigna a los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, competencia para conocer de “Las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a las autoridades a las que se refiere el numeral anterior.”

Y conforme al artículo 25.5 de la Ley Orgánica, a los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se les asigna competencia para conocer de “las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a autoridades estadales o municipales de su jurisdicción.”

C. *Los procesos contencioso administrativos de las demandas relativas a los servicios públicos*

En tercer lugar, está el proceso contencioso administrativo de las demandas de los servicios públicos a las cuales se refiere el artículo 259 de la Constitución. Conforme al cual la Ley Orgánica, que creó como innovación fundamental en la organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa a los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de carácter unipersonal (art. 21), les asignó 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).⁸⁵

Debe destacarse que en realidad, 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

⁸⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2004, p. 219.

⁸⁵ Se dispuso sin embargo en la Disposición Transitoria Sexta de la Ley Orgánica, que hasta tanto entren en funcionamiento estos Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los Juzgados de Municipio existentes son los que deben conocer de esta competencia.

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).

D. Los procesos contencioso administrativos de anulación de los actos administrativos

En cuarto lugar está el proceso contencioso administrativo de anulación, a cuyo efecto el artículo 23 asigna a la Sala Político Administrativa, competencia para conocer de:

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.

El artículo 24 de la Ley, por su parte, asigna competencia a los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer de:

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.

El artículo 25 de la Ley Orgánica, además, asigna a los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa competencia para conocer de:

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.

En cuanto al procedimiento en los casos de demandas de nulidad de los actos administrativos, deben destacarse varios aspectos específicos que resultan de las disposiciones de la Ley Orgánica de 2010.

En primer lugar está el tema de la legitimación activa en los procesos de nulidad de los actos administrativos respecto de los cuales la Ley Orgánica de 2010 omitió toda regulación, lo que implica que el interés para recurrir debe estar condicionado básicamente por los efectos producidos por los actos impugnados. En cuanto a los actos administrativos de efectos generales, la legitimación para impugnarlos y para hacerse parte en los juicios, en nuestro criterio debe corresponder a cualquiera que alegue un simple interés en la anulación o en el mantenimiento del acto impugnado, por lo que consideramos que el carácter popular de la acción contra los actos administrativos de efectos generales no ha variado.

En cuanto a la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares, debe recordarse que tradicionalmente se había establecido para la admisibilidad de las acciones, que el recurrente tuviese un interés personal, legítimo y directo⁸⁶ en la impugnación. Se consideraba, así, que tratándose de actos individuales o de efectos particulares, en principio, en el proceso sólo podían “actuar los sujetos a quienes directamente afecta el acto administrativo,”⁸⁷ es decir, “los que tuvieran un interés legítimo en su anulación.”⁸⁸ Esta noción de interés personal, legítimo y directo, fue precisada con acuciosidad por la Corte Primera de lo Contencioso- Administrativa en su sentencia del 13 de octubre de 1988 (Caso *Cememosa*), al clarificar que por interés legítimo “debe entenderse como la existencia de una tutela legal sobre la pretensión del actor;” 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;” y que el interés sea directo, se refiere a “que el efecto del acto recaiga sobre el actor” y que “el acto esté destinado al actor.” En fin la exigencia apunta a que “el impugnante sea el afectado, el que recibe los efectos inmediatos de la decisión sobre su esfera de intereses.”⁸⁹

Esta exigencia, sin embargo, comenzó a variar en 2000, mediante sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, en efecto, N° 873 de 13 de abril de 2000 (Caso *Banco FIVENEZ vs. Junta de Emergencia Financiera*), en la cual consideró que con la Constitución de 1999, había “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.” La Sala concluyó entonces indicando que “el interés para recurrir que exige la nueva Constitución, obviamente, sigue siendo “legítimo”, ya que el ordenamiento jurídico no

⁸⁶ 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*, N° 16, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1983, pp. 227-233.

⁸⁷ Véase en *Gaceta Forense*, N° 27, pp. 127-132. Véase además en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema*, T. V, Vol. I, cit., p. 293.

⁸⁸ Véase *Gaceta Oficial* N° 14.72 Extra, de 11-06-71.

⁸⁹ Véase *Revista de Derecho Público*, N° 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 445 ss.

puede proteger intereses ilegítimos.” Sin embargo, por lo que respecta al interés directo, la Sala lo consideró sin aplicación por lo que el recurrente en estos procesos de nulidad, “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” debe admitirse la impugnación al ser “titular de un ‘interés indirecto’, lo cual lo legitima para ejercer el recurso contencioso administrativo.” Consideró la Sala, en consecuencia, que es suficiente para impugnar tanto actos de efectos particulares como actos de efectos generales, “que se tenga un interés conforme con el ordenamiento jurídico, aunque dicho interés no sea personal y directo.” Además, señaló la Sala que en lo que respecta a la exigencia de que el interés sea “personal,” que “la nueva Constitución permite el acceso a la justicia para la defensa de los intereses “difusos” y “colectivos,” concluyendo entonces que “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.” Terminó la Sala Político Administrativa aclarando que, en todo caso, “no puede confundirse la legitimación por simple interés legítimo que exige la nueva Constitución con la denominada acción popular” en cuyo caso “al particular deberá admitírsele la interposición del recurso con independencia de que pueda ostentar un derecho o interés lesionado.”⁹⁰

Pero a pesar de este criterio jurisprudencial de 2000, la Ley Orgánica de 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, como se dijo, ni la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ni la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2010 establecen condición alguna de interés del recurrente para intentar acciones contencioso administrativas contra actos de efectos particulares, por lo que será la jurisprudencia la que irá delineando la legitimación.

Otro aspecto que debe mencionarse en relación con el proceso contencioso de anulación de los actos administrativos, tal como se regula en los artículos 76 a 96 de la Ley Orgánica de 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 patrimonial conforme se establece en el artículo 259 de la Constitución. En estos últimos casos, sin embargo, la Ley Orgánica no estableció procedimiento

⁹⁰ Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002, pp. 582-583.

específico, 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, en cabeza del Procurador General, como representante de la República.

Debe mencionarse que con la Ley Orgánica, como se ha dicho, quedó totalmente rota la tradicional dicotomía del contencioso de anulación, por un lado, y del contencioso de los derechos, por el otro,⁹¹ de manera que en el contencioso de los actos administrativos, además de la anulación del acto, la pretensión del recurrente y la decisión del juez puede ser de condena a la Administración al pago de sumas de dinero, de reparación de daños y perjuicios y de restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por el acto anulado. Esas pretensiones pueden tener su origen básicamente en la responsabilidad de la Administración derivada del acto administrativo ilegal. Para estos fines, en todo caso, la legitimación del recurrente tiene que ser algo más que “el simple interés legítimo” del cual hablaba la Sala Político Administrativa, como antes se ha dicho, y tendrá que ser propia de además, un interés personal y directo, cuando no un derecho subjetivo.⁹²

Por último, en esta materia de los procesos contencioso administrativos de anulación, debe mencionarse que conforme al artículo 8 de la Ley Orgánica de 2010, además de los actos administrativos de efectos generales y particulares, también pueden ser objeto de control judicial las “actuaciones bilaterales,” lo que apunta, sin duda, a los contratos públicos. Esto se había establecido en la derogada Ley Orgánica de 2004, que expresamente preveía la posibilidad de la impugnación por ilegalidad o inconstitucionalidad de los contratos o acuerdos celebrados por la Administración 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). La Ley Orgánica de 2010, sin embargo, en esta materia, tampoco reguló procedimiento contencioso específico alguno.

E. *Los procesos contencioso administrativos contra las carencias administrativas*

El quinto lugar, está el proceso contencioso administrativo que regula la Ley Orgánica es el establecido contra la carencia administrativa, a cuyo efecto, el artículo 23 asigna a la Sala Político Administrativa, competencia para conocer de:

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.

⁹¹ 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.

⁹² *Idem*, pp. 74-75.

Por su parte el artículo 24 de la Ley Orgánica le asigna a los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, competencia para conocer de:

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.

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

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

F. *Los procesos contencioso administrativos de las controversias administrativas*

El sexto proceso contencioso administrativo previsto en la Ley es el proceso contencioso administrativo de las controversias administrativas, a cuyo efecto, el artículo 23 asigna a la Sala Político Administrativa, competencia para conocer de:

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.

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

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

G. *Los procesos contencioso administrativos de interpretación de las leyes*

El séptimo proceso contencioso administrativo es el de interpretación de las leyes, a cuyo efecto el artículo 23.21 asigna a la Sala Político Administrativa, con exclusividad, competencia para conocer de “los recursos de interpretación de leyes de contenido administrativo.”

Se precisó, en esta forma, frente a la competencia general de todas las Salas para interpretar las leyes, que lo que corresponde a la Sala Político Administrativa en exclusividad es sólo la interpretación de las leyes de “contenido administrativo.”

3. *Acciones y demandas contencioso administrativas y los procedimientos*

A los efectos del desarrollo de estos procesos, conforme a la Ley Orgánica, se han puesto a disposición de que quienes ejerzan los puedan iniciar, como lo hemos señalado en otro lugar,⁹³ las siguientes siete de acciones contencioso-adminis-

⁹³ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Introducción General al Régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa,” en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica*

trativos: 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; en sexto lugar, las demandas de interpretación de leyes administrativas, y en séptimo lugar, las demandas para la solución de las controversias administrativas.

Por otra parte, la Ley Orgánica de 2010 estableció en relación a todos estos procesos, un conjunto de normas procesales comunes a todas las demandas, dividiendo arbitrariamente los procedimientos que deben seguirse en los procesos, sólo en tres tipos:

Primero, el procedimiento aplicable al proceso contencioso administrativo de las demandas de contenido patrimonial;

Segundo, un procedimiento denominado “breve,” aplicable (i) al proceso contencioso administrativos de las demandas de contenido no patrimonial o indemnizatorio y en especial, las ejercidas con ocasión de la omisión, demora o deficiente prestación a los servicios públicos; (ii) al proceso contencioso administrativos de las demandas contra las vías de hecho; y (iii) al proceso contencioso administrativos de las demandas contra la abstención o carencia de la Administración; y

Tercero, un procedimiento común aplicable (i) el proceso contencioso administrativos anulación de los actos administrativos; (ii) al proceso contencioso administrativos para la interpretación de leyes; y (iii) al proceso contencioso administrativos para la solución de controversias administrativas.

Esta división de los procedimientos contencioso administrativos, como hemos dicho, fue hecha en forma arbitraria, sin explicación alguna de la agrupación de procesos, mezclando así en un procedimiento, procesos que nada tienen en común. No se entiende, por ejemplo, porqué a los procesos contencioso administrativos contra la carencia o abstención administrativas no se aplicó, por ejemplo, el mismo procedimiento establecido para los procesos contencioso administrativos de anulación de actos administrativos; o porqué a los procesos contencioso administrativos de demandas contra vías de hecho, no se aplicó el mismo procedimiento establecido para los procesos contencioso administrativos de las demandas de contenido patrimonial.

VI. REFLEXION FINAL

El tema del control judicial de la constitucionalidad y legalidad de los actos del Estado y en particular de la actividad administrativa no se agota en el establecimiento de los procesos constitucionales y contencioso administrativos en la Constitución y las leyes, como ha ocurrido en el país.

nica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 9-151. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, “Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela”, en *Revista de Derecho Público*, N° 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1986, pp. 6 ss.

Para que dicho control tenga efectividad, es indispensable, no sólo que el Estado esté formalmente configurado como un Estado de Derecho, sino que 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 jueces constitucionales o contencioso administrativos autónomos e independientes son los que, por ejemplo, pueden declarar la nulidad de los actos dictados en ejercicio del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, y condenar al Estado por responsabilidad contractual o extra-contractual. Es por ello, precisamente, que las Jurisdicciones Constitucional y Contencioso Administrativa tuvieron su proceso de formación y 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 1999-2011, la situación ha variado radicalmente y el régimen autoritario que se ha apoderado del Estado ha hecho añicos la independencia y autonomía del Tribunal Supremo de Justicia y de los jueces en general,⁹⁴ 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 ha quedado en entredicho.

Ello, al menos, es lo que nos muestra la experiencia en los últimos años del funcionamiento de las Jurisdicciones Constitucional⁹⁵ y Contencioso Administrativa,⁹⁶ particularmente desde que el Poder Ejecutivo, a partir de 2000 controló el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, lo que se consolidó a partir de 2004,⁹⁷ y se agravó en 2010,⁹⁸ mediante un nombramiento de Magistrados

⁹⁴ Véase Rafael J. Chavero Gazdik, *La Justicia Revolucionaria. Una década de reestructuración (o involución) Judicial en Venezuela*, Editorial Aequitas, Caracas 2011; Laura Louza Scognamiglio, *La revolución judicial en Venezuela*, FUNEDA, Caracas 2011; Allan R. Brewer-Carías, "La progresiva y sistemática demolición institucional de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2004", en *XXX Jornadas J.M Domínguez Escovar, Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2005, pp. 33-174.

⁹⁵ Véase, Allan R. Brewer-Carías, *Crónica Sobre la "In" Justicia Constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Colección Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007; "El rol del Tribunal Supremo de Justicia en Venezuela, en el marco de la ausencia de separación de poderes, producto del régimen autoritario", en *Segundo Congreso Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, Bogotá D.C., 16 de marzo de 2011*, Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, Universidad Católica de Colombia, Bogotá de Bogotá 2011, pp. 85-111; "El juez constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución: el caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009)", en *Revista de Administración Pública*, N° 180, Madrid 2009, pp. 383-418.

⁹⁶ Véase Antonio Canova González, *La realidad del contencioso administrativo venezolano (Un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Política Administrativa en 2007 y primer semestre de 2008)*, Funeda, Caracas 2009.

⁹⁷ Tal como lo reconoció públicamente el Presidente de la Comisión parlamentaria que escogió los Magistrados, al punto de afirmar públicamente que "En el grupo de postulados no hay nadie que vaya actuar contra nosotros." Dicho diputado en efecto, declaró a la prensa: "Si bien los diputados tenemos la potestad de esta escogencia, el Presidente de la República fue consultado y su opinión fue tomada muy en cuenta." Añadió: "Vamos a estar claros, nosotros no nos vamos a meter autogoles. En la lista había gente de la oposición que cumplen con todos los requisitos. La oposición hubiera podido usarlos para llegar a un acuerdo en las últimas sesiones, pero no quisieron. Así que nosotros no lo vamos a hacer por ellos. En el grupo de postulados no hay nadie que

casi todos sometidos al Poder Ejecutivo; y desde que el Poder Ejecutivo en 2003, utilizando al propio Tribunal Supremo, intervino a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, secuestrando su competencia y destituyendo a sus Magistrados, habiendo quedado clausurada por más de diez meses.

En el caso de la Corte Primera de lo Contencioso administrativo su intervención ocurrió por haber “osado” sus jueces, a dictar una simple medida 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.⁹⁹

vaya actuar contra nosotros.” Véase *El Nacional*, Caracas, 13 de diciembre de 2004. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sugirió en su Informe a la Asamblea General de la OEA para 2004 que las “normas de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia habrían facilitado que el Poder Ejecutivo manipulara el proceso de elección de magistrados llevado a cabo durante 2004.” Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Venezuela 2004*, párrafo 180

⁹⁸ Con motivo de la ilegítima “reforma” de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de 2010, mediante una irregular “reimpresión por error material,” véase Víctor Rafael Hernández Mendible, “Sobre la nueva reimpresión por “supuestos errores” materiales de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo, octubre de 2010,” y Antonio Silva Aranguren, “Tras el rastro del engaño en la web de la Asamblea Nacional,” en *Revista de Derecho Público*, N° 124, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2101, pp. 110-111 y pp. 112-114, respectivamente), el nombramiento de los nuevos Magistrados del Tribunal Supremo significó el control total de casi todas sus Salas por el poder político, al punto de que Hildegard Rondón de Sansó señaló que “El mayor de los riesgos que plantea para el Estado la desacertada actuación de la Asamblea Nacional en la reciente designación de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, no está solo en la carencia, en la mayoría de los designados de los requisitos constitucionales, sino el haber llevado a la cúspide del Poder Judicial la decisiva influencia de un sector del Poder Legislativo, ya que para diferentes Salas, fueron elegidos cinco parlamentarios.” Destacó además la profesora Sansó que “todo un sector fundamental del poder del Estado, va a estar en manos de un pequeño grupo de sujetos que no son juristas, sino políticos de profesión, y a quienes corresponderá, entre otras funciones el control de los actos normativos;” agregando que “Lo más grave es que los designantes, ni un solo momento se percataron de que estaban nombrando a los jueces máximos del sistema jurídico venezolano que, como tales, tenían que ser los más aptos, y de reconocido prestigio como lo exige la Constitución.” Concluyó reconociendo entre “los graves errores” que incidieron sobre la elección, el hecho de “la configuración del Comité de Postulaciones Judiciales, al cual la Constitución creó como un organismo neutro, representante de los “diferentes sectores de la sociedad” (Art. 271), pero la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, lo convirtió en forma inconstitucional, en un apéndice del Poder Legislativo. La consecuencia de este grave error era inevitable: los electores eligieron a sus propios colegas, considerando que hacerlo era lo más natural de este mundo y, ejemplo de ello fueron los bochornosos aplausos con que se festejara cada nombramiento.” Véase en Hildegard Rondón de Sansó, “*Obiter Dicta*. En torno a una elección,” en *La Voce d'Italia*, Caracas 14-12-2010

⁹⁹ 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, N° 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 N° 182. Frente a ello, sin embargo, la Sala Constitucional del Tribu-

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,¹⁰⁰ 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, se han negado a controlar a la Administración Pública y se han negado a proteger a los ciudadanos frente a la misma. Todos sabemos, además, del efecto demostración, más que devastador, que se ha producido más recientemente en la jurisdicción penal con el encarcelamiento de una Juez a quien se le ocurrió que podía dictar una sentencia, siguiendo recomendaciones de un Panel de expertos de Naciones Unidas en materia de Detenciones Arbitrarias, y ordenar el enjuiciamiento en libertad de un procesado a lo que además, tenía derecho. Ello le costó su propia libertad, en una detención que el mismo Panel de expertos ha calificado de arbitraria indicando que:

“Las represalias por ejercer funciones constitucionalmente garantizadas y la creación de un clima de temor en el poder judicial y en los abogados no sirve a otro propósito que el de socavar el estado de derecho y obstruir la justicia.”¹⁰¹

En todas las jurisdicciones, pero en particular, en el ámbito de la Jurisdicción Constitucional y de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, esa situación de sumisión e inhibición forzada debe seguirse denunciando, como lo ha hecho Antonio Canova González, al repetir que se ha negado y se sigue negando:

“a ver morir en mi país el Derecho 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.”¹⁰²

Y estos son, sin duda, aquellos que desde 1999 han asaltado el Poder y el Estado, apropiándose en beneficio personal y de otros países, y en todo caso, en perjuicio de los ciudadanos, y quienes en nombre de una supuesta “democracia participativa,” que no es otra cosa que una excusa para evitar que el pueblo participe efectivamente e imponer un régimen socialista por el cual nadie ha votado, y más bien el pueblo ha rechazado, han venido aniquilando la democracia representativa con todos sus elementos y componentes esenciales, entre ellos la posibilidad misma de controlar judicialmente a los órganos de los Poderes Públicos.

nal Supremo de Justicia en sentencia N° 1.939 de 18 de diciembre de 2008 (Caso *Gustavo Álvarez Arias y otros*), declaró inexecutable dicha decisión de la Corte Interamericana. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1939-181208-2008-08-1572.html>

¹⁰⁰ 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*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2003, pp. 5 y ss.

¹⁰¹ Véase “Expertos de la ONU critican a Chávez por detención de la juez Afiuni,” donde se indica que en el Comunicado, el grupo de expertos “expresaron hoy su profunda preocupación por el reciente arresto de una juez en Venezuela, y lo calificaron de “golpe del presidente venezolanos, Hugo Chávez, a la independencia de los magistrados y abogados en el país.” Véase en *Actualidad Unión Radio*, 16-12-2009, en <http://www.unionradio.net/Actualidad/?NewsId=35473>

¹⁰² Véase Antonio Canova González, *La realidad del contencioso administrativo venezolano (Un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Política Administrativa en 2007 y primer semestre de 2008)*, cit., p. 14.

Sin duda, leyes como las sancionadas en 2010 relativas al Tribunal Supremo de Justicia y a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en cualquier parte podrían ser piezas fundamentales llamadas a garantizar la constitucionalidad y legalidad de las acciones del Estado, y la libertad y los derechos ciudadanos. Esas leyes, a pesar de sus deficiencias, en un régimen democrático, hubieran podido ser instrumentos fenomenales para garantizar el sometimiento del Estado y su Administración a la Constitución y las leyes.

Lamentablemente, sin embargo, por la sumisión del Poder Judicial en su conjunto a los designios del Poder Ejecutivo, dichas leyes en estos tiempos no pasan de ser unos papeles sin importancia. ¿De qué sirve una ley de la jurisdicción contencioso administrativa, si los jueces que la integran se inhiben sistemáticamente a controlar a la Administración tal como lo demuestran las estadísticas en la materia? E igualmente, ¿de qué sirve una ley que regule el Tribunal Supremo de Justicia, en particular, su Sala Constitucional, si sus Magistrados, además de inhibirse en ejercer el control de la constitucionalidad de leyes y actos estatales, lo que han hecho es legitimar el ejercicio autoritario del Poder, cuyos magistrados consideran que es uno y único, denunciando al principio mismo de la separación de poderes, como mecanismo que “debilita al Estado”?¹⁰³

De esto ya tenemos dilatada experiencia en el país, con una Sala Constitucional que ha mutado a su antojo la Constitución,¹⁰⁴ por ejemplo implementando vía interpretación lo que no se pudo imponer mediante referendo en la proyectada reforma constitucional de 2007, es decir, a pesar de que fuera rechazada por el pueblo;¹⁰⁵ que ha reformado arbitrariamente y a su antojo leyes, incluso de oficio, sin tener autoridad alguna para ello, y a pesar incluso hasta de protestas de la propia Asamblea Nacional.¹⁰⁶ Si esto lo hace el más alto tribunal de la República, nada serio se puede esperar del resto de los tribunales, salvo sumisión al Poder o inhibición frente al mismo.

¹⁰³ Véase Juan Francisco Alonso, “La división de poderes debilita al estado. La presidenta del TSJ [Luisa Estela Morales] afirma que la Constitución hay que reformarla,” *El Universal*, Caracas 15-12-2009, http://www.eluniversal.com/2009/12/05/pol_art_morales:-la-divisio_1683109.shtml

¹⁰⁴ Véase entre otros, Allan R. Brewer-Carías, “La fraudulenta mutación de la Constitución en Venezuela, o de cómo el juez constitucional usurpa el poder constituyente originario,” en *Anuario de Derecho Público*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Año 2, Caracas 2009, pp. 23-65; “La ilegítima mutación de la Constitución por el juez constitucional y la demolición del Estado de derecho en Venezuela,” *Revista de Derecho Político*, N° 75-76, Homenaje a Manuel García Pelayo, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2009, pp. 289-325.

¹⁰⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La proyectada reforma constitucional de 2007, rechazada por el poder constituyente originario,” en *Anuario de Derecho Público 2007*, Año 1, Instituto de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas 2008, pp. 17-65.

¹⁰⁶ Véase la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, N° 301 del 27-02-2007 (Caso *Adriana Vigilancia y Carlos A. Vecchio*) (Exp. N° 01-2862) en *Gaceta Oficial* N° 38.635 del 01-03-2007. Véanse comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “El juez constitucional en Venezuela como legislador positivo de oficio en materia tributaria” en *Revista de Derecho Público* N° 109, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 193-212; y “De cómo la Jurisdicción constitucional en Venezuela, no sólo legisla de oficio, sino subrepticamente modifica las reformas legales que “sanciona”, a espaldas de las partes en el proceso: el caso de la aclaratoria de la sentencia de Reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 2007,” *Revista de Derecho Público*, N° 114, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 267-276.

Y por supuesto, en esta situación, a pesar de que se pueda contar con leyes nuevas, el control judicial de actos de los órganos que ejercen los Poderes Públicos lamentablemente no pasará de ser una parodia. Esa es lamentable y trágica la situación actual y la perspectiva que tenemos hacia el futuro, que solo será cambiable cuando la democracia se imponga como régimen político, y cuando quienes sin escrúpulos asaltaron el poder desde 1999, sean devueltos a la oscura mediocridad de la cual salieron.

De lo contrario, la perspectiva es que veamos florecer un nuevo “derecho” en el país, en el cual, por ejemplo, simplemente no exista el derecho constitucional ni el administrativo, ni el derecho procesal y mucho menos el derecho procesal constitucional o el derecho procesal administrativo.¹⁰⁷

Nueva York, Julio 2011

¹⁰⁷ Ello es lo que se puede apreciar, por ejemplo, de la “malla curricular” que forma el plan de la carrera “Estudios Jurídicos” para formar “abogados” que ofrece una llamada “Universidad Bolivariana de Venezuela,” donde ninguna de esas ramas del derecho existe. Véase en la página web del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior” en http://www.ubv.edu.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=105; y en http://pfgej.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=37&Itemid=37