

**JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN EN LA VENEZUELA DE  
COMIENZOS DEL SIGLO XXI: CONTRADICCIONES ENTRE LA  
JURISPRUDENCIA, EL LEGISLADOR Y LA PRÁCTICA DE UNA  
LLAMADA “JUSTICIA ADMINISTRATIVA SOCIALISTA.”\***

**(A propósito de la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de  
Justicia de Venezuela N° 290 de 23 de abril de 2010, declarando la constitucionalidad  
del carácter “orgánico” de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso  
Administrativa de 2010)**

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela*

Publicado en *Administración y justicia. Un análisis  
jurisprudencial. Liber Amicorum Tomás-Ramón Fernández*  
(Coordinadores Eduardo García de Enterría, Ricardo Alonso  
García, Editorial Civitas, Madrid 2012.

I

Participar en este *Liber Amicorum* en homenaje al profesor Tomás Ramón Fernández atendiendo la invitación formulada por el profesor Eduardo García de Enterría, ambos entrañables amigos de casi cuatro décadas y representantes destacadísimos de la Universidad, la Academia y la Abogacía en España, en particular, la vinculada al mundo del derecho administrativo, que es el mundo democrático; es un privilegio que he aceptado gustosamente, como amigo personal de ambos y miembro latinoamericano privilegiado de la Escuela que García de Enterría ha moldeado con el apoyo de sus discípulos, y que tanta influencia ha tenido en el desarrollo de nuestra disciplina en el mundo latinoamericano contemporáneo.

Atendiendo a la sugerencia del profesor García de Enterría, de centrar las contribuciones para este Homenaje académico al profesor Fernández en torno al tema de la

---

\* Trabajo elaborado para el *Liber Amicorum, Homenaje al Profesor Tomás Ramón Fernández*, Madrid 2011

“Administración y Justicia. Un análisis Jurisprudencial,” el cual, entre otros aspectos, apunta a precisar las relaciones entre la Administración y el Juez Contencioso Administrativo, me voy a referir específicamente a la situación del contencioso administrativo en Venezuela, es decir, al tema de la difícil efectividad de una Jurisdicción formalmente dispuesta para controlar la Administración Pública, la cual incluso ha sido constitucionalizada, pero enmarcada en un sistema de Estado autoritario con pretensiones de imponerle a los venezolanos un sistema político-económico comunista con un precario ropaje democrático que ya nadie percibe, como el que lamentablemente se ha instalado en mi país.

Para ello voy a partir del análisis de la sentencia No. 230 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela de 23 abril de 2010 mediante la cual se declaró la constitucionalidad del carácter “orgánico” de la *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa* de 2010,<sup>1</sup> y en la cual se formularon apreciaciones sobre el alcance de dicha Jurisdicción en el marco del “Estado democrático y social de derecho y de justicia” que formalmente aún se encuentra formulado en la Constitución. Dichas apreciaciones contrastan abruptamente, por una parte, con los propósitos expresados en la “Exposición de Motivos” del Proyecto que dio origen a la Ley sancionada, donde, al contrario, se habla de una “justicia administrativa socialista” que niega el rol contralor de la propia Jurisdicción Contencioso Administrativa, al ponérsela sólo al servicio de supuestos “intereses generales” y, por la otra, con la práctica judicial que se ha desarrollado en la última década en Venezuela, que ha conducido a la ausencia total de control judicial efectivo sobre la Administración y sus actuaciones.

## II

Como es sabido, desde 1999, en Venezuela, que fue uno de los países de América Latina más admirados durante las últimas cuatro décadas del Siglo XX por sus ejecutorias democráticas y por el desarrollo de las instituciones del Estado de derecho, ha venido sufriendo un progresivo y deliberado proceso de demolición institucional de las bases del

---

<sup>1</sup> La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declaró la “constitucionalidad del carácter orgánico” de la Ley, en sentencia N° 290 de 23 de abril de 2010. Véase el texto en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/290-23410-2010-10-0008.html> Véase el texto de la Ley en *Gaceta Oficial* N° 39.451 de 22 de junio de 2010. Véanse los comentarios a la misma en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

mismo y de la democracia,<sup>2</sup> con el objeto de imponerle a los venezolanos, sin que nadie haya votado por ello, un régimen comunista, inicialmente encubierto por la etiqueta “socialista” que incluso se ha pretendido que supuestamente sea “bolivariana,” cuando el pensamiento de Simón Bolívar nada tiene de socialista;<sup>3</sup> y que con frecuencia se llegó a denominar como del “Socialismo del Siglo XXI.”<sup>4</sup> Ello llevó incluso a que en 2007 el gobierno pretendiera realizar una reforma constitucional para establecer dicho Estado socialista basado en la configuración de un “Poder Popular” en paralelo al “Poder Público,” reforma que fue rechazada por el pueblo en 2007.<sup>5</sup> Dicho rechazo no impidió, sin embargo, a que atropelladamente y en fraude a dicha voluntad popular y a la propia Constitución, la Asamblea Nacional cuyo mandato terminaba en enero de 2011, haya procedido en diciembre

---

<sup>2</sup> Véase en general lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy in Venezuela. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2010; “La situación del derecho público en Venezuela ante la demolición de las bases del Estado de derecho,” en *El derecho público en Iberoamérica. Libro Homenaje al Profesor Jaime Vidal Perdomo*, Editorial Temis S.A., Universidad de Medellín, Medellín 2010, Tomo I, pp. 57-99; “La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009),” en José Reynoso Núñez y Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo (Coordinadores), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2009, pp. 477-517; “La ilegítima mutación de la Constitución por el juez constitucional y la demolición del Estado de derecho en Venezuela,” en *Revista de Derecho Político*, No. 75-76, Homenaje a Manuel García Pelayo, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2009, pp. 289-325; y “La demolición del Estado de Derecho en Venezuela Reforma Constitucional y fraude a la Constitución (1999-2009),” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, No. 6, Editorial Iustel, Madrid 2009, pp. 52-61.

<sup>3</sup> En la obra de Bolívar y en relación con su concepción del Estado nada puede encontrarse al respecto. Véase Allan R. Brewer-Carías, “Ideas centrales sobre la organización el Estado en la Obra del Libertador y sus Proyecciones Contemporáneas” en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 95-96, enero-junio 1984, pp. 137-151. El “bolivarianismo” para calificar la destrucción del Estado de derecho, no es sino una pretensión más de continuar manipulando el “culto” a Bolívar para justificar los autoritarismos, como tantas veces ha ocurrido antes la historia política de Venezuela. Fue el caso de Antonio Guzmán Blanco en el siglo XIX y de Cipriano Castro, Juan Vicente Gómez, Eleazar López Contreras y Marcos Pérez Jiménez en el siglo XX. John Lynch ha señalado que: “El tradicional culto a Bolívar ha sido usado como ideología de conveniencia por dictadores militares, culminando con los regímenes de Juan Vicente Gómez y Eleazar López Contreras; quienes al menos respetaron, más o menos, los pensamientos básicos del Libertador, aún cuando tergiversaron su significado.” Concluye Lynch señalando que en el caso de Venezuela, en la actualidad, el proclamar al Libertador como fundamento de las políticas del régimen autoritario, constituye una distorsión de sus ideas. Véase John Lynch, *Simón Bolívar: A Life*, Yale University Press, New Haven 2007, p. 304. Véase también, Germán Carrera Damas, *El culto a Bolívar, esbozo para un estudio de la historia de las ideas en Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1969; Luis Castro Leiva, *De la patria boba a la teología bolivariana*, Monteávila, Caracas 1987; Elías Pino Iturrieta, *El divino Bolívar. Ensayo sobre una religión republicana*, Alfail, Caracas 2008; Ana Teresa Torres, *La herencia de la tribu. Del mito de la independencia a la Revolución bolivariana*, Editorial Alfa, Caracas 2009. Sobre la historiografía en relación con estos libros véase Tomás Straka, *La épica del desencanto*, Editorial Alfa, Caracas 2009.

<sup>4</sup> Véase Manuel Rachadell, *Socialismo del Siglo XXI. Análisis de la reforma Constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007*, FUNEDA, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2007

<sup>5</sup> 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

de 2010 a la sanción de un conjunto de leyes orgánicas inconstitucionales imponiendo el marco normativo de un nuevo Estado que se ha creado en *paralelo al Estado Constitucional*, ahora conformado como un Estado Comunista, es decir, Socialista, Centralizado, Militarista y Policial, denominado “Estado Comunal.” Dichas Leyes Orgánicas son las del Poder Popular,<sup>6</sup> de las Comunas,<sup>7</sup> del Sistema Económico Comunal,<sup>8</sup> de Planificación Pública y Comunal<sup>9</sup> y de Contraloría Social.<sup>10</sup>

Ha sido entonces en este contexto contradictorio de un Estado autoritario que como tal no admite control, que en 2010 entró en vigencia la largamente esperada Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa,<sup>11</sup> con la cual puede decirse que culminaba la etapa de formalización legal de la misma, luego de un largo proceso que tuvo como base, por una parte, la labor jurisprudencial de la antigua Corte Federal en los años cincuenta, y luego, de la antigua Corte Suprema de Justicia en los años sesenta y comienzos de los setenta; y por la otra, a partir de 1976, con la regulación transitoria de la Jurisdicción en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976<sup>12</sup> y, luego, en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004,<sup>13</sup> la cual fue modificada en 2010, precisamente para

---

<sup>6</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia No. 1329 de 16-12-2009 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley.

<sup>7</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia No. 1330 de 17-12-2010 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1330-171210-2010-10-1436.html>

<sup>8</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia No. 1329 de 16-12-2010 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1329-161210-2010-10-1434.html>

<sup>9</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia No. 1326 de 16-12-2009 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley.

<sup>10</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia No. 1329 de 16-12-2010 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/%201328-161210-2010-10-1437.html>

<sup>11</sup> La Ley Orgánica fue originalmente sancionada por la Asamblea Nacional el 15 de diciembre de 2009, y como se dijo, publicada en *Gaceta Oficial* N° 39.447 de 16 de junio de 2010, y luego reimpresa por “error material” en *Gaceta Oficial* N° 39.451 de 22 de junio de 2010. Debe observarse, en todo caso, que en una incomprensible Disposición Transitoria Segunda, la Ley Orgánica autorizó al Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Plena, para que mediante resolución dictada a solicitud de la Sala Político Administrativa, pueda “diferir la aplicación de la presente Ley, en las circunscripciones judiciales donde no existan las condiciones indispensables para su puesta en práctica”. No es concebible, realmente, que pueda siquiera pensarse que en un Estado de derecho pueda eliminarse el control judicial de la Administración en determinadas circunscripciones judiciales. Ello sería inconstitucional por violación del derecho a la tutela judicial efectiva frente a la Administración.

<sup>12</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.893, Extraordinaria del 30-07-1976. Véase los comentarios a dicha Ley Orgánica de 1976 en Allan R. Brewer-Carías y Josefina Calcaño de Temeltas, *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1989. .

<sup>13</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.942 de 20-05-2004. Véase los comentarios a dicha Ley Orgánica dde 2004 en Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Editorial Jurídica

eliminar las regulaciones sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>14</sup> luego de publicada la Ley Orgánica de la misma.

Ese largo periplo de mas de tres décadas de consolidación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como contralora de la Administración y sus actos, en el cual jugó un rol principal la jurisprudencia, la doctrina y la mencionada legislación transitoria, fue lo que permitió que se pudiera llegar a la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción de 2010, con la cual, en un texto único, se la ha regulado integrada, como siempre, en el ámbito de la organización general del Poder Judicial;<sup>15</sup> previéndose además, un completo sistema institucional de control judicial propio de la estructura de un Estado de derecho. Por ello, por más que se quiera mostrar dicha Ley Orgánica como conteniendo normas “novedosas” que supuestamente habrían sido dictadas el marco de un régimen político autoritario, en el texto de la misma, en realidad, lo que se hizo fue contradecir la existencia de un régimen autoritario precisamente por el sistema que regula para el control judicial de la Administración Pública.

Se insiste, la Ley Orgánica, en realidad, formalizó todos los principios relativos al control de constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos que se habían venido desarrollado particularmente durante el régimen democrático desde 1958, con base en las referidas normas legales transitorias de 1976, con el invalorable aporte de la doctrina,<sup>16</sup> y

---

Venezolana, Caracas, 2004. Véase en general los estudios de Antonio Canova González, Alejandra Figueiras, Andrés E. Troconis Torres, Miguel Ángel Torrealba Sánchez, José Ignacio Hernández G., Daniela Urosa Maggi, Jorge C. Kiriakidis L., Luis Fraga Pittaluga, Betty Andrade Rodríguez, en el libro *El Contencioso Administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Funeda, Caracas, 2009.

<sup>14</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.991 Extraordinaria de 29-07-2010. La ley fue luego reimpressa por error material en *Gaceta Oficial* N° 39.483 de 09-08-2010. Véase Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2010.

<sup>15</sup> Véase M. Pérez Guevara, “Prólogo”, en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II (Ordenamiento Orgánico y Tributario del Estado), Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1976, pp.1-10. Véase además, sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa de 15-12-70 en *Gaceta Forense*, N° 70, 1970, pp.179-185 y en *Gaceta Oficial*, N° 29.434 de 6-2-71, pp. 219-984-5.

<sup>16</sup> Véase 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; Hildegard Rondón de Sansó, *El Sistema Contencioso-Administrativo de la Carrera Administrativa. Instituciones, Procedimiento y Jurisprudencia*, Ediciones Magón, Caracas, 1974. Allan R. Brewer-Carías, *Estado de Derecho y Control Judicial*, Madrid, 1985, pp.281 y ss; José Araujo Juárez, *Derecho Procesal Administrativo*, Vadell Hermanos editores, Caracas, 1996; Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo VII: *Justicia Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal,

mediante una abundantísima jurisprudencia que se había producido progresivamente en la materia.<sup>17</sup>

### III

Ahora bien, al sancionarse en 2010 la Ley Orgánica, tratándose de una ley orgánica, conforme al artículo 203 de la Constitución de 1999 tuvo que ser sometida al control de constitucionalidad obligatorio del carácter “orgánico” de la misma por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la cual en la sentencia No. 290 del 23 de abril de 2010,<sup>18</sup> consideró justificado dicho carácter orgánico pues contiene – dijo- un “desarrollo exhaustivo del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva,” regulándolo en su globalidad. Para arribar a esta conclusión, al analizar la Ley Orgánica, la Sala Constitucional procedió a “discriminar si en efecto la regulación abarca integralmente a un derecho o una determinada garantía, o si por el contrario, comprende ciertos de sus atributos o algunas modalidades del mismo, pues estos casos, como nociones parciales o tangenciales, son susceptibles de ser desarrollados en el marco de leyes ordinarias, y no se insertan, en principio, en la calificación de leyes orgánicas.”

---

1997; Antonio Canova González, *Reflexiones para la reforma del sistema contencioso administrativo venezolano*, Editorial Sherwood, Caracas, 1998; Carlos L. Carrillo Artilles, *El recurso jurisdiccional contra las abstenciones u omisiones de los funcionarios públicos*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1996; Victor Hernández-Mendible, *Tutela judicial cautelar en el contencioso administrativo*, Vadell Hermanos editores, Caracas, 1998; Daniela Urosa Maggi, *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el derecho español y venezolano*, Funeda, Caracas, 2003; M. A. Torrealba Sánchez, *Manual de Contencioso Administrativo (Parte General)*, Caracas, 2006. Véase además, las siguientes obras colectivas: *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979; *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, tercera edición, Caracas, 1993; *Derecho Procesal Administrativo*, Vadell Hermanos editores, Caracas, 1997; *8ª Jornadas “J.M. Domínguez Escovar” (Enero 1983), Tendencias de la jurisprudencia venezolana en materia contencioso-administrativa*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, U.C.V., Corte Suprema de Justicia; Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Tip. Pregón, Caracas, 1983; *Contencioso Administrativo, I Jornadas de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, Funeda, Caracas, 1995; *XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar, Avances jurisprudenciales del contencioso-administrativo en Venezuela*, 2 Tomos, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Diario de Tribunales Editores, S.R.L. Barquisimeto, 1993.

<sup>17</sup> En cuanto a la jurisprudencia, véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V (La Jurisdicción Contencioso-Administrativa), Vol. 1 y 2, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1978; Allan R. Brewer-Carías y Luis Ortiz Álvarez, *Las grandes decisiones de la jurisprudencia Contencioso-Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996; Luis Ortiz-Álvarez, *Jurisprudencia de medidas cautelares en el contencioso-administrativo (1980-1994)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995. La jurisprudencia del Alto Tribunal y de las Cortes de lo Contencioso Administrativo a partir de 1980 ha sido publicada regularmente, ordenada sistemáticamente, en la *Revista de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana.

<sup>18</sup> Véase sentencia N° 290 de 23 de abril de 2010, dictada al declarar la constitucionalidad del carácter Orgánico de la Ley, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/290-23410-2010-10-0008.html>

Conforme a este ejercicio, la Sala procedió a identificar en el artículo 22 de la Constitución el derecho a la tutela judicial efectiva que ya había sido considerado por la propia Sala en sentencia No. 585 del 30 de marzo de 2007 (caso: Felix Sánchez):

“como aquella situación jurídica de poder en la cual toda persona tiene la facultad de recurrir al juez, mediante un juicio en el que se respeten todas las garantías procesales, con el fin de obtener una resolución motivada que sea conforme a derecho. En otros términos, es la facultad de utilizar los recursos que la ley prevea, con el objeto de poner en práctica los derechos subjetivos ventilados en cada caso en concreto y, por ello, se trata de un derecho prestacional que tiende a la defensa de las situaciones jurídicas subjetivas.”

La Sala argumentó, además, que se trata de:

“un derecho operacional que ha permitido la sustitución de la autodefensa y constituye un derivado del ejercicio estatal del monopolio de la coacción física legítima, mediante el cual, se resguarda en el poder judicial cualquier reclamación (no susceptible de autocomposición) sobre un derecho o interés jurídicamente tutelable.”

Sobre este derecho, la Sala Constitucional insistió que:

“engloba las garantías básicas de toda Administración de Justicia, tales como acceder a los órganos jurisdiccionales, la obtención de una sentencia impartida conforme al artículo 26 del Texto Fundamental (imparcial, gratuita, accesible, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa, expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles), el derecho al debido proceso (que a su vez comprende el derecho a la defensa, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a ser oído, el derecho al juez natural, la proscripción a declarar contra sí mismo y allegados, la confesión sin coacción, la libertad de pruebas, el *nulla crimen nulla pena sine lege*, el *non bis in idem* y la responsabilidad del Estado por error judicial), la tutela cautelar, el derecho a una decisión jurídicamente motivada y finalmente, el derecho a la ejecución del fallo dictado.”

Con base en estos argumentos, la Sala Constitucional entró a considerar el contenido de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010, considerándola efectivamente como “una de las leyes adjetivas cuyo ámbito material se encuentra predefinido en la propia Constitución,” indicando que con el artículo 259,<sup>19</sup> que la regula, la Constitución, se:

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

---

<sup>19</sup> “Artículo 259. La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos; y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

En particular sobre la “Jurisdicción” que regula la Ley Orgánica, la Sala Constitucional indicó en la sentencia que:

“el contencioso administrativo se erige como una “jurisdicción” (*rectius*: competencia) que ocupa una posición central dentro de la estructura orgánica y funcional del Poder Judicial, pues, dentro de los mecanismos de control de la actuación del Estado, organiza un sistema judicialista integral de protección de la legalidad administrativa y de los derechos e intereses de los particulares que garantiza la plena jurisdicción de la actividad administrativa, a través de un marco general cuya relevancia y especificidad demandaron del Constituyente de 1999, un reconocimiento constitucional, cuyo desarrollo sólo puede ser encomendado a una ley orgánica, cuya organicidad deriva igualmente de la plena jurisdicción de los actos, hechos y omisiones de los órganos administrativos del Estado al resolver los conflictos donde la naturaleza de la cosa pública es determinante a los fines del mismo.

En este mismo sentido, sobre el objeto de la Jurisdicción, la Sala fue explícita al indicar que la Ley Orgánica:

“implementa un sistema orgánico-procesal expresamente establecido en la Constitución, que viabiliza el ejercicio de los derechos adjetivos de acceso a la justicia (legitimación, caducidad de las acciones, requisitos de la demanda, entre otros), el derecho al juez natural (determinación de las competencias de los juzgados contencioso administrativos), la tutela cautelar (condiciones de procedencia de las medidas cautelares), el debido proceso (procedimiento de sustanciación de las pretensiones anulatorias, demandas patrimoniales e interpretación de leyes, entre otros) y el derecho a la ejecución del fallo (procedimiento para la ejecutoria de lo decidido), los cuales, integran el derecho a la tutela judicial efectiva, dentro del ámbito del control jurisdiccional de las actuaciones administrativas de los Poderes Públicos.

Es decir, que la ley sub examine consagra a nivel legislativo los componentes fundamentales del contencioso administrativo estipulado en la Carta Magna y extiende su contenido a los elementos básicos y esenciales del derecho a la tutela judicial efectiva, desarrollando in extenso su contenido y, en consecuencia, contribuyendo a la mejor aplicación del precepto constitucional contenido en el antes referido artículo 26 del Texto Fundamental o, lo que es lo mismo, cristalizando su ejercicio a través de un cuadro general que reconoce las bases constitucionales del contencioso y del derecho a la tutela judicial, garantizando el acceso de los justiciables a dichos órganos.”

En esta forma, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, como Jurisdicción Constitucional, al declarar en su sentencia la constitucionalidad del carácter orgánico de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso administrativa, estableció el sentido y ámbito de la misma, como el instrumento judicial por excelencia para la protección de los ciudadanos frente a la Administración y para asegurar el sometimiento de la misma a la ley.

#### IV

Ello ha implicado, en la nueva Ley Orgánica, el establecimiento de un sistema caracterizado por la “universalidad del control,” lo que implica, por una parte, la previsión del objeto de control abarcando toda “la actividad administrativa” en el sentido más amplio imaginable, lo que conforme al artículo 8 de la Ley:

“incluye actos de efectos generales y particulares, actuaciones bilaterales, vías de hecho, silencio administrativo, prestación de servicios públicos, omisión de



cumplimiento de obligaciones y, en general, cualquier situación que pueda afectar los derechos o intereses públicos o privados.”

Y por la otra, la previsión de los órganos y entes sujetos a control y que configurarían a la “Administración” en sentido lato, los siguientes que se enumeran en el artículo 7 de la Ley Orgánica, como abarcando:

- “1. Los órganos que componen la Administración Pública;
2. Los órganos que ejercen el Poder Público, en sus diferentes manifestaciones, en cualquier ámbito territorial o institucional;
3. Los institutos autónomos, corporaciones, fundaciones, sociedades, empresas, asociaciones y otras formas orgánicas o asociativas de derecho público o privado donde el Estado tenga participación decisiva;
4. Los consejos comunales y otras entidades o manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos, cuando actúen en función administrativa;
5. Las entidades prestadoras de servicios públicos en su actividad prestacional; y
6. Cualquier sujeto distinto a los mencionados anteriormente, que dicte actos de autoridad o actúe en función administrativa.”

De ello resulta que toda la actividad administrativa realizada por toda la Administración está sujeta a control, y no sólo por la Administración que actúa en ejercicio del Poder Ejecutivo, sino en ejercicio de cualquiera de los otros Poderes Públicos, incluyéndose entre los órganos sujetos a control, las personas privadas o no estatales que puedan dictar actos administrativos actuando en ejercicio de la función administrativa; teniendo todas las personas garantizado el derecho de acceso a la justicia administrativa para la tutela efectiva y la protección de sus derechos e intereses, incluso los de carácter colectivos o difusos.

La consecuencia de ello es, entonces, que la Jurisdicción Contencioso Administrativa se configuró en el artículo 259 de la Constitución de 1999 y en esta nueva Ley Orgánica de 2010, como un instrumento procesal para la protección de los administrados frente a la Administración, y no como un mecanismo de protección de la Administración frente a los particulares; y el hecho de que la Ley atribuya a los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa competencia para conocer de las demandas que pueda intentar la propia Administración contra particulares,<sup>20</sup> o de las demandas entre personas de derecho público (artículo 9,8), lo que implica es la creación de un fuero procesal para la Administración, pero no afecta el carácter fundamental de la misma como instrumento para garantizar el derecho ciudadano al control judicial que siempre debe existir en un Estado de derecho,

---

<sup>20</sup> En este mismo sentido se establece en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia 2010, al regularse la competencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (art. 26,2).

como eje de la balanza que siempre se establece entre los privilegios estatales y los derechos y libertades ciudadanas; relación en la cual este último elemento es el que debe prevalecer.

En ese contexto, precisamente, la nueva Ley Orgánica amplió el ámbito del contencioso administrativo, distinguiendo siete tipos de acciones o recursos<sup>21</sup> que son: las demandas de contenido patrimonial contra los entes públicos; las demandas en relación con la prestación de servicios públicos; las demandas contra las vías de hecho administrativas; las demandas contra las conductas omisivas de la Administración; las demandas de nulidad de los actos administrativos; las demandas de interpretación de leyes administrativas, y las demandas para la solución de las controversias administrativas.

Frente a ese elenco de diferentes demandas, la Ley Orgánica, sin embargo, no estableció una sistemática procesal coherente para el ejercicio, tramitación y decisión de las mismas, sino que estableció, arbitrariamente, solo tres procedimientos: uno para las demandas de contenido patrimonial; otro denominado “procedimiento breve,” para las acciones de contenido no patrimonial y, en especial, las destinadas a reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos, contra las vías de hecho, y contra la abstención de la Administración; y un tercer procedimiento común para las demandas de nulidad de actos administrativos, de interpretación de leyes y para la solución de controversias administrativas. Digo que es una división arbitraria, pues en realidad, por ejemplo, tal y como se había venido construyendo por la jurisprudencia, las demandas contra la carencia, omisión o abstención administrativas debían quizás haber seguido el mismo procedimiento establecido para las demandas de nulidad contra los actos administrativos; y por su lado, las demandas contra las vías de hecho, debía quizás haber seguido el mismo procedimiento establecido para las demandas de contenido patrimonial.

## V

Pero aún con estas imperfecciones, la Ley Orgánica recogió buena parte de los principios que dispersamente regulaban la Jurisdicción Contencioso Administrativa y que se habían desarrollado jurisprudencial y doctrinalmente, por lo que no es nada cierto, como

---

<sup>21</sup>. 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, enero-marzo 1986, p. 6 y ss.

se indicó erradamente en la “Exposición de Motivos” del Proyecto de Ley, que el contencioso administrativo en Venezuela supuestamente no se habría configurado “conforme a la idiosincrasia del país,” sino que supuestamente 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.”<sup>22</sup>

Bien lejos estuvo el redactor de esa “Exposición de Motivos” de la realidad del desarrollo histórico de la Jurisdicción, lo cual se inició formalmente en la Constitución desde 1925, y luego en las leyes sucesivas que la regulaban transitoriamente y que fueron la vieja Ley de la Corte Federal y luego, a partir de 1976, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La verdad es que sólo la ignorancia pudo originar semejante afirmación, y basta para darse cuenta de ello, toda la abundante bibliografía y la infinidad de fallos dictados paulatinamente en las últimas décadas por los tribunales contencioso administrativos.

Frente a esa afirmación sin fundamento de la “Exposición de Motivos,” al contrario, lo que se constata del propio texto de la Ley Orgánica, como lo analizó la sentencia antes mencionada de la Sala Constitucional, es que más bien, la construcción del contencioso administrativo en Venezuela fue obra de los tribunales, del foro y de la academia, en un proceso desarrollado con base en nuestras propias normas constitucionales y legales que fueron engrosando el ordenamiento jurídico, por supuesto, con la ilustración de la mejor doctrina del derecho administrativo contemporáneo universal, y en particular del francés y español. Y por supuesto, como decía al inicio, configurándose la Jurisdicción Contencioso Administrativa, completamente integrada al Poder Judicial.

Por ello, no puede entenderse sino como un soberano disparate, la propuesta que se formuló en la Asamblea Nacional en la segunda discusión del Proyecto de Ley en diciembre de 2009,<sup>23</sup> conforme a la cual lo que se pretendía era que la Asamblea Nacional regulara una llamada “Jurisdicción Administrativa” en lugar de la “Jurisdicción

---

<sup>22</sup> Véase el texto del “Informe del Proyecto de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Administrativa” presentado junto con una *Exposición de Motivos* por oficio N° 1124/09 de 7 de diciembre de 2009 al Secretario de la Asamblea Nacional, en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 267 y ss

<sup>23</sup> *Idem*.

Contencioso Administrativa.” Afortunadamente, el disparate se abandonó, aún cuando sin mayores explicaciones, superándose lo que también sólo la ignorancia podía pretender, pero sin dejarse de afirmar en la “Exposición de Motivos” del Proyecto que la denominación “jurisdicción contencioso administrativa” sería “un atavismo no aceptable en la cultura jurídica relacionada con la jurisdicción,” llegándose incluso a afirmar que como “en Venezuela nunca existió un verdadero ‘contencioso administrativo’ al estilo francés ni de las naciones europeas” - lo que por lo demás, nadie ha pretendido -, resultaba “dicho agregado,” según se afirmó en ese documento “un elemento importado de otras latitudes sin expresión en nuestra realidad.”

Con estas afirmaciones, los redactores de la “Exposición de Motivos, ignorando la constitucionalización incluso de la expresión “contencioso administrativo” desde la Constitución de 1947 (arts. 20 y 220,1), lo que pretendieron fue tratar de justificar, sin haberlo logrado, en una extraña xenofobia maniquea, la disparatada denominación inicial que se quería dar al Proyecto como “Ley Orgánica de la Jurisdicción Administrativa.”

## VI

Por otra parte, tampoco es cierto que conforme al artículo 259 de la Constitución, como también se afirmó erradamente en la mencionada “Exposición de Motivos,” el proceso contencioso administrativo supuestamente hubiera sido en Venezuela “un ámbito de tutela exclusivamente de las garantías judiciales de los administrados individualmente considerados,” y que en cambio, supuestamente ahora, con la nueva Ley Orgánica, se habría pasado a una jurisdicción donde lo que se hace es supuestamente hacer “prevalecer los intereses públicos.” Ambas afirmaciones son falsas, como se deduce de la glosa de la sentencia de la Sala Constitucional antes mencionada de 23 de abril de 2010, al declarar la constitucionalidad del carácter “orgánico” de la Ley; y además, son absurdas, pues una Jurisdicción Contencioso Administrativa sólo establecida para supuestamente hacer prevalecer los intereses públicos incluso cuando para su logro se hubiesen realizado actuaciones contrarias a la ley, es la negación del control judicial de la Administración que impone un Estado de derecho, donde además, la Jurisdicción se establece para garantizar los derechos de las personas frente a la Administración.

Por otra parte, al contrario de lo afirmado por la “Exposición de Motivos,” debe recordarse que el proceso contencioso administrativo siempre se ha concebido como una

garantía de control judicial del sometimiento de la Administración a la legalidad, independientemente de si el accionante busca proteger un interés individual legítimo o un interés colectivo lesionado por la actuación administrativa que se estime contraria a derecho. Ello se deriva de la misma norma constitucional sobre la Jurisdicción que se había incorporado en la Constitución de 1961 y que es la misma que se recogió en la Constitución de 1999, por lo que también es errada la afirmación de la indicada “Exposición de Motivos” de la Ley, en el sentido de que la Constitución de 1999 supuestamente hubiera “dado un salto cualitativo en la perspectiva de la justicia administrativa que viene a superar la ficticia contradicción entre los intereses públicos y los particulares.”

Eso no es más que otro nuevo disparate, pues la contradicción que pudiera haber entre esos dos intereses, cuando de legalidad se trata, no es nada ficticia, pues por más interés público que pueda haber en la realización de una actuación pública, si al ejecutarla la Administración viola la ley afectando intereses de los administrados, la contradicción se produce, pero no solo para hacer prevalecer el interés particular, sino también para hacer prevalecer la legalidad. Y para ello es que se han configurado tribunales especializados en la materia, precisamente para poder controlar judicialmente a la Administración.

## VII

Ello, en todo caso, y no está demás recordarlo para captar lo errado de la labor de los legisladores aficionados, y quizás de alguno de sus asesores, quienes juntos, en la Venezuela contemporánea se han empeñado en tratar de olvidar o borrar la historia, que lo que en esta materia en realidad ha cambiado, no son los principios del contencioso administrativo antes mencionados, que han sido plasmados en la nueva Ley y analizados por la Sala Constitucional, sino los jueces que integran los Tribunales llamados a aplicarlos, que al haber perdido la autonomía e independencia, parecería que se olvidaron de su deber de asegurar la tutela judicial efectiva y el derecho ciudadano al control, convirtiéndose más bien en agentes de la Administración y del gobierno autoritario. Trágicamente ha sido en ese rol que los tribunales contencioso administrativos, en los últimos años, han terminado administrado de hecho una “justicia administrativa” que según la mencionada “Exposición de Motivos” del Proyecto de Ley, buscaría:

“sustituir pacíficamente el antiguo modelo de justicia administrativa, por otro modelo que -todavía en construcción- satisfaga las exigencias de un *sistema de justicia socialista* y, por ende, profundamente humano.”

Esa “justicia socialista” es la que supuestamente ha de prescindir, al decir de la misma “Exposición de Motivos,” de los intereses “particulares” para centrarse en los “intereses públicos,” que son los que en palabras de la “Exposición de Motivos,” han vivido una supuesta “ficticia contradicción”.

Sin embargo, nada de esto está en el texto de la Ley Orgánica, ni se deriva de su articulado. Ello sólo estuvo en la mente del redactor de la “Exposición de Motivos” del Proyecto de Ley, como mensaje sin duda destinado a los jueces nombrados a dedo en los Tribunales de la Jurisdicción, para que la terminen de dismantelar impunemente, renunciando a su función de control, bajo la presión del Poder Ejecutivo.

Ese proceso comenzó claramente desde 2003, cuando en respuesta a una medida cautelar adoptada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de Venezuela en un juicio contencioso administrativo contra actos administrativos dictados por el Ministerio de Sanidad y el Gobierno Metropolitano de Caracas relativos a la contratación pública de médicos extranjeros sin licencia para ejercer la medicina en programas sociales de atención médica, se produjo una violenta reacción de parte del Poder Ejecutivo, que neutralizó completamente a la Jurisdicción. La medida cautelar mencionada se dictó a solicitud del Colegio de Médicos de Caracas, accionante en el caso, que alegaba que la mencionada contratación de médicos constituía una discriminación contra los médicos venezolanos o extranjeros debidamente licenciados para ejercer la profesión médica.<sup>24</sup> La respuesta del Gobierno contra esa simple medida cautelar de suspensión de efectos de unos actos administrativos, después de anunciar públicamente que no sería acatada,<sup>25</sup> fue el allanamiento policial de la sede del alto Tribunal; la destitución de todos sus Magistrados<sup>26</sup> provocando la clausura de hecho de la Corte por casi un año; el avocamiento del caso por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo la cual diligentemente anuló la

---

<sup>24</sup> Véase los comentarios sobre el caso en Claudia Nikken, “El caso “Barrio Adentro”: La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia o el avocamiento como medio de amparo de derechos e intereses colectivos y difusos,” en *Revista de Derecho Público*, No 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, pp. 5 y ss.

<sup>25</sup> “Váyanse con su decisión no sé para donde, la cumplirán ustedes en su casa si quieren...” Exposición en el programa radial *Aló Presidente*, N° 161, 24-08-2004

<sup>26</sup> El Presidente destituido de la Corte Primera señaló que: “La justicia venezolana vive un momento tenebroso, pues el tribunal que constituye un último resquicio de esperanza ha sido clausurado.” Véase en *El Nacional*, Caracas 05-11-2004, p. A2.

medida cautelar; y el insulto público proferido por el Presidente de la República contra los Magistrados destituidos.

El caso de la destitución de los jueces de la Corte Primera efectuada en violación de sus garantías judiciales,<sup>27</sup> fue llevado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual dictó sentencia en 2008 condenando al Estado venezolano por la violación del debido proceso y de las garantías judiciales de los Jueces;<sup>28</sup> pero la respuesta de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo expedida a solicitud del Gobierno, fue simplemente declarar formalmente que las decisiones de la Corte Interamericana son “inejecutables” en Venezuela.<sup>29</sup> Tan simple como eso, mostrando la total subordinación de las instituciones judiciales respecto de las políticas, deseos y dictados del Presidente de la República.

A partir de ese incidente, puede decirse que la Jurisdicción Contencioso Administrativa dejó de ser un instrumento para garantizar la legalidad y proteger los derechos de las personas frente a las arbitrariedades de las autoridades administrativas, y no porque la Ley hubiese sido cambiada o porque no existiese una sólida tradición jurisprudencial, sino por el control absoluto que el Gobierno asumió respecto de lo que pueda decidirse en la misma, donde difícilmente se puede encontrar ya un caso en el cual se anule un acto administrativo. Por ello se clausuró dicha Corte Primera de lo Contencioso Administrativa por más de diez meses; y todo, por haber sus jueces dictado una simple medida de cautelar de amparo en contra de autoridades nacionales y municipales en relación con la ejecución de una política pública referida a la atención médica en los barrios de Caracas.

---

<sup>27</sup> Véase sobre este caso los diversos comentarios que hemos efectuado 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.

<sup>28</sup> Véase sentencia de la Corte Interamericana de 5 de agosto de 2008 Caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*, en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr) . Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 182;

<sup>29</sup> Véase sentencia de la Sala Constitucional, sentencia No 1.939 de 18 de diciembre de 2008 (Caso *Abogados Gustavo Álvarez Arias y otros*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1939-181208-2008-08-1572.html>. Véase los comentarios en Allan. R. Brewer-Carías, “La interrelación entre los Tribunales Constitucionales de América Latina y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la cuestión de la inejecutabilidad de sus decisiones en Venezuela,” en Armin von Bogdandy, Flavia Piovesan y Mariela Morales Antonorzi (Coodinadores), *Derechos Humanos. Democracia e Integración Jurídica na América do Sul*, umen Juris Editora, Rio de Janeiro 2010, pp. 661-701

## VIII

En esta materia algo es definitivamente claro, y es que para que una Jurisdicción Contencioso Administrativa pueda funcionar en cualquier país, controlando a la Administración Pública, no basta una Ley que la regule y ni siquiera que el Estado esté formalmente configurado como un Estado de Derecho, sino que es necesario que funcione como tal en un régimen democrático, donde esté efectivamente garantizada la separación de poderes, y en particular, la autonomía e independencia de los jueces. Sólo unos jueces autónomos e independientes son los que pueden declarar la nulidad de los actos del Poder Público, y condenar al Estado por responsabilidad contractual o extracontractual. Es por ello, precisamente, que la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Venezuela tuvo su mayor desarrollo a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1961, durante las cuatro décadas de régimen democrático que vivió el país hasta 1999.

Lamentablemente, precisamente a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 y durante la última década, a pesar de todas las declaraciones formales contenidas en la Constitución y ahora en la ley Orgánica de la Jurisdicción de 2010, la situación ha variado radicalmente y el régimen autoritario que se ha apoderado violentamente del Estado y de todas sus instituciones, ha hecho añicos la independencia y autonomía de los jueces,<sup>30</sup> y con ello, la efectividad de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, situación en la cual el sistema de control de constitucionalidad, legalidad y legitimidad de la actuación de la Administración Pública en la práctica ha quedado en desuso. Y lo peor es que para lograrlo, el Poder Ejecutivo ha utilizado al Tribunal Supremo de Justicia que se ha convertido en el instrumento más insano utilizado para afianzar el autoritarismo en el país, como sucedió con la mencionada intervención de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, secuestrándose su competencia y destituyéndose a sus Magistrados.

En todo caso, el efecto demostración que tuvo esa violenta intervención policial de un alto tribunal contencioso administrativo, respecto de lo que le puede ocurrir y efectivamente la ha ocurrido a cualquier otro juez cuando se trate de dictar medidas judiciales que afecten intereses gubernamentales o simplemente funcionariales, fue ciertamente devastador. Ello desencadenó la trágica situación en la que actualmente se

---

<sup>30</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy in Venezuela. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York 2010.



encuentra la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la cual a pesar de las excelencias de la ley Orgánica que la regula, los jueces de los tribunales que la conforman – por el temor de confrontar al Poder –, simplemente se han negado a aplicar el derecho administrativo, a controlar a la Administración Pública y a proteger a los ciudadanos frente a la misma; situación que estamos en el deber de seguir denunciando, como por nuestra parte lo he venido haciendo desde 1999.

Lo que está claro, en todo caso, si se confronta el texto de la nueva Ley Orgánica con la práctica judicial, es que en esta materia en Venezuela formalmente no se puede hablar de la existencia de una supuesta “justicia socialista” conforme a lo que habría dispuesto el Legislador, ya que realmente éste no ha establecido nada distinto a lo que antes existía en el texto transitorio de las leyes reguladoras del Tribunal Supremo; y más bien, de lo que se debería hablar es de una “justicia socialista,” primero, según un trasnochado redactor de la “Exposición de Motivos” del Proyecto de Ley, y segundo, en la práctica judicial implementada por unos jueces sometidos, que desconocen que la Jurisdicción se estableció para la protección de los derechos y garantías de los administrados frente a la Administración. El Legislador, como se dijo, a pesar de los desaguizados expresados por el redactor de la “Exposición de Motivos,” no niega protección a los administrados, ni solo asegura protección a la Administración Pública excluyente y arbitraria que se ha instalado en el país. Ello, en realidad, incluso antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica, es el resultado de la práctica judicial desarrollada por jueces contencioso administrativos que olvidándose del derecho administrativo, han sido nombrados en el marco del apoderamiento de los tribunales de la Jurisdicción por parte del poder político.

Frente a esa situación debo recordar una y otra vez el llamada hecho por uno de mis destacados alumnos en Caracas, el profesor Antonio Canova González, cuando en su importante libro sobre *La realidad del contencioso administrativo venezolano (Un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Político Administrativa)*,” después de constatar, soportado en un valioso estudio documental de campo, que menos del uno por ciento de las decisiones de los tribunales de la Jurisdicción son desfavorables a la Administración, ha afirmado que tenemos que negarnos “a ver morir” el derecho administrativo, que es el instrumento por excelencia para garantizar la libertad de los

ciudadanos, y que tenemos que denunciar en “forma contundente lo que ocurre y señalar con firmeza a los culpables.”<sup>31</sup>

Y para ello está precisamente la Academia y las Facultades de Derecho con larga tradición democrática como las que aún tenemos en el país, donde los profesores cuando enseñan la materia o escriben sobre ella, tienen que seguir indicándole siempre a los alumnos que el proceso de aniquilamiento de las instituciones del Estado de derecho en el país, al menos en materias como el contencioso administrativo, en definitiva no es obra del texto de la Ley, sino de quienes están llamados a aplicarla. Lo cierto es que la mejor de las leyes está llamada a fracasar si no hay jueces que puedan actuar con independencia y autonomía, y además, no hay abogados probos que aseguren su aplicación.

## IX

La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que no contiene en su articulado nada de lo que se imaginó el redactor de la “Exposición de Motivos,” con todas sus fallas sigue siendo una pieza fundamental de ese instrumento que es el derecho administrativo que tenemos que seguir defendiendo para garantizar la libertad y los derechos ciudadanos. Dicha Ley Orgánica, si sobrevive la demolición institucional, en todo caso, en algún momento en el cual se recupere la institucionalidad del Estado Constitucional en Venezuela, en manos de jueces independientes y autónomos, será la que servirá para poder controlar el ejercicio del Poder por parte de la Administración Pública y para proteger a los ciudadanos frente sus actuaciones.

Aún cuando no pierdo la esperanza de presenciar con el entusiasmo de siempre esa alborada, a pesar de todas las dificultades, por los momentos, lo cierto es que todo conspira contra la efectividad de la Ley Orgánica, como se comprueba por lo que expresado en el acto de apertura del Año Judicial de Venezuela, el 5 de febrero de 2011, en discurso pronunciado por uno de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, en el cual destacó, contrariamente a lo que establece la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que “el Poder Judicial venezolano está en el deber de dar su aporte para la eficaz ejecución, en el ámbito de su competencia, de la Política de Estado que adelanta el

---

<sup>31</sup> Véase Antonio Canova González, *La realidad del contencioso administrativo venezolano (Un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Político Administrativa en 2007 y primer semestre de 2008)*, Caracas 2008, p. 14.

gobierno nacional,” en el sentido de desarrollar “una acción deliberada y planificada para conducir un socialismo bolivariano y democrático,” y que “la materialización del aporte que debe dar el Poder Judicial para colaborar con el desarrollo de una política socialista, conforme a la Constitución y la leyes, viene dado por la conducta profesional de jueces, secretarios, alguaciles y personal auxiliar,” agregando que:

*“Así como en el pasado, bajo el imperio de las constituciones liberales que rigieron el llamado estado de derecho, la Corte de Casación, la Corte Federal y de Casación o la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales, se consagraban a la defensa de las estructuras liberal-democráticas y combatían con sus sentencias a quienes pretendían subvertir ese orden en cualquiera de las competencias ya fuese penal, laboral o civil, de la misma manera este Tribunal Supremo de Justicia y el resto de los tribunales de la República, deben aplicar severamente las leyes para sancionar conductas o reconducir causas que vayan en desmedro de la construcción del Socialismo Bolivariano y Democrático.”<sup>32</sup>*

Queda claro, por tanto, cuál ha sido la razón del rol asumido por el Tribunal Supremo en Venezuela y por los jueces de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, contrario a lo que se dispone en la Constitución y en la Ley Orgánica de 2010, y que no es otra que la destrucción del “llamado Estado de derecho” y “de las estructuras liberales-democráticas,” con el objeto, al contrario, de lograr la “construcción del Socialismo Bolivariano y Democrático,” por el cual, dicho sea de paso, como antes se dijo, no sólo nadie ha votado en Venezuela, sino que la población mayoritaria del país ha objetado, al rechazar, mediante referendo la reforma constitucional de 2007, y mediante el voto popular, las políticas gubernamentales autoritarias en las elecciones parlamentarias de septiembre de 2010.

Ciertamente, al centrarme en la elaboración de este trabajo al tema de “Administración y Justicia. Un análisis Jurisprudencial,” tal como me fue requerido para este Libro homenaje al querido amigo profesor Tomás Ramón Fernández, en esa situación me era imposible poder analizar, por ejemplo, algún aspecto jurisprudencial relativo a los avances del control de la Justicia sobre la Administración en Venezuela. Lamentablemente, la realidad del país y lo que significa que un régimen autoritario se haya apoderado de sus instituciones, particularmente a quienes creemos que el control del poder, en general, y el control judicial de la Administración, en particular, sólo pueden ser efectivos en un régimen

---

<sup>32</sup> Discurso del Magistrado Fernando Vargas, de la Sala Electoral. Véase la Nota de Prensa oficial difundida por el Tribunal Supremo. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasdeprensa/notasdeprensa.asp?codigo=8239>

democrático, nos imponen una tarea distinta; y esta es, la de evidenciar la contradicción que existe entre unas formas legales reguladoras de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como las contenidas en la Ley Orgánica recién sancionada de 2010, y la realidad de una práctica judicial conducida por unos jueces dependientes del Poder Ejecutivo, que actúan como sus agentes, privilegiando a la Administración en relación con los administrados, haciendo completamente nugatorio el derecho a la tutela judicial efectiva.

Por mi parte, es el mejor homenaje que hoy puedo rendir al referirme en esta materia a la situación venezolana, como muestra de afecto personal e intelectual a quien como Ramón Tomás ha dedicado tantos años a lo contrario, es decir, al afianzamiento del sistema de control de la Administración por una Justicia autónoma e independiente; y a quien además, pudo conocer y apreciar personalmente, en nuestra compañía, algo de la Venezuela democrática, hoy destruida.

Escrito en el exilio, en New York, marzo de 2011