

# LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA COMO FRENO AL EJECUTIVO: EL SISTEMA PANAMEÑO Y ALGUNAS COMPARACIONES CON EL CASO VENEZOLANO\*

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor Emérito de la Universidad Central de Venezuela*

## I. ESTADO DE DERECHO Y GARANTÍAS JUDICIALES

Un Estado de derecho, en el cual impera el principio de limitación al poder con órganos dispuestos con base en el principio de la separación de poderes, existe efectivamente cuando todas las actuaciones de los mismos se encuentran sometidas al ordenamiento jurídico en su conjunto, es decir, no sólo a la Constitución y las leyes, sino a los reglamentos y normas dictados por las autoridades competentes; y además, cuando se hayan establecido las necesarias garantías judiciales para asegurar dicha sumisión de los órganos del Estado al derecho; todo lo cual en general definimos en sentido amplio como el “principio de legalidad.”<sup>1</sup>

En tal sentido, por ejemplo, en el proceso de consolidación del Estado de derecho en Panamá, y en particular desde la sanción de la Constitución de 1941, se han venido desarrollando tres sistemas judiciales de control de la conformidad de los actos estatales con el derecho, que son en primer lugar, el sistema de *control judicial de la constitucionalidad* de las leyes y todos los demás actos estatales, atribuido en exclusividad al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, configurada como *Jurisdicción Constitucional*; en segundo lugar, el sistema de *control judicial de legalidad de los actos administrativos* y demás actuaciones de la Administración, atribuido a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia configurada como *Jurisdicción Contencioso Administrativa*; y en tercer lugar, el sistema de *control de casación respecto de la legalidad de los actos judiciales*, atribuido a las Salas Primera, Segunda y Tercera de la Corte Suprema de Justicia, como tribunales de casación.

Estas tres Jurisdicciones, con sus peculiaridades en cada caso, puede decirse en términos generales que se encuentran en la actualidad establecidas en ca-

---

\* Documento de base preparado para la conferencia en el *Colegio Nacional de Abogados de Panamá*, con motivo de la instalación de la *Comisión de Derecho Administrativo, iniciando la celebración de los 100 años de vigencia del Código Administrativo*, Panamá 3 de diciembre de 2015. Agradezco al profesor Javier E. Sheffer Torrón la lectura que le dio a este documento y las observaciones que me formuló sobre el sistema panameño.

1. 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.

si todos los países del mundo contemporáneo, siendo lo importante a destacar en relación con Panamá, lo relativo al criterio seguido por el Constituyente para distinguirlas, que está basado, no en el objeto de control, es decir, no en los actos sujetos a control en cada caso como sucede en general en el derecho comparado,<sup>2</sup> sino en los motivos de control, según sea de inconstitucionalidad o de ilegalidad, que es lo que precisamente hace al sistema panameño que sea considerado único en el derecho comparado.

En efecto, en general, como por ejemplo sucede en Venezuela, la distinción entre dichas Jurisdicciones, no se establece por el motivo de control (inconstitucionalidad o ilegalidad),<sup>3</sup> sin por el objeto controlado, por lo cual allí la Jurisdicción Constitucional tiene por objeto conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad que se intenten *contra las leyes y demás actos de rango legal o ejecución directa e inmediata de la Constitución*; correspondiendo en cambio, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocer de las *acciones de nulidad sea por inconstitucionalidad o ilegalidad, contra los reglamentos y demás actos administrativos*, que son siempre de rango *sub legal*.<sup>4</sup> En ese contexto, igualmente la Jurisdicción de Casación, conoce de los

---

2. Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional. Procesos y procedimientos constitucionales*, Porrúa México, 2007; *Derecho Procesal Constitucional. Instrumentos para la Justicia Constitucional*, Tercera edición ampliada: Colección Centro de Estudios de Derecho Procesal Constitucional, Universidad Monteávila, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014.

3. En tal sentido, la Sala Constitucional, en la sentencia N° 194 de 4 de abril de 2000 ratificó lo que había decidido en sentencia de 27 de enero de 2000 (Caso *Milagros Gómez y otros*), así: “El criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende *al rango de las actuaciones objeto de control*, esto es, que dichas actuaciones tienen una relación directa con la Constitución que es el cuerpo normativo de más alta jerarquía dentro del ordenamiento jurídico en un Estado de derecho contemporáneo. Así las cosas, *la normativa constitucional aludida imposibilita una eventual interpretación que tienda a identificar las competencias de la Sala Constitucional con los vicios de inconstitucionalidad que se imputen a otros actos o con las actuaciones de determinados funcionarios u órganos del Poder Público*.” De lo anterior, la Sala concluyó precisando su propia competencia así: “la Sala Constitucional, en el ejercicio de la jurisdicción constitucional, conoce de los recursos de nulidad interpuestos contra los actos realizados en ejecución directa de la Constitución o que tengan forma de ley. De allí que, en el caso de autos, al tratarse el reglamento impugnado de un acto de rango sublegal, esta Sala Constitucional carece de competencia para controlar su conformidad a Derecho, ya que tal competencia corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Así se decide”. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000.

4. En tal sentido se resolvió en la sentencia de la Sala Constitucional N° 6 de 27 de enero de 2000 (Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 213.) lo que se ratificó expresamente por la misma la Sala, en sentencia N° 194 de 04 de abril de 2000, al decidir un recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad ejercido conjuntamente con una pretensión de amparo constitucional contra un dispositivo del Reglamento de Personal y Régimen Disciplinario del Personal del Instituto Autónomo Policía Municipal del Municipio Chacao y contra los actos administrativos dictados en ejecución del Reglamento impugnado, señalando lo siguiente: “La Constitución vigente distingue claramente la jurisdicción constitucional de la contencioso administrativa, delimitando el alcance de ambas competencias en *atención al objeto de impugnación*, es decir, *al rango de los actos objeto de control y no a los motivos por los cuales se impugnan*.” Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000.

recursos de casación que se intenten tanto *por inconstitucionalidad o ilegalidad contra las sentencias judiciales*.

En contraste con esa tendencia general, el sistema panameño de garantías relativo a la conformidad con el derecho de los actos estatales, sin embargo se presenta entonces como una disidencia en el derecho comparado, pues al configurarse la *Jurisdicción Constitucional* con el monopolio para conocer *de la inconstitucionalidad* de todos los actos estatales (leyes, actos administrativos y sentencias), la *Jurisdicción contencioso administrativa* se establece para conocer sólo *de la ilegalidad* de los actos administrativos; y la Jurisdicción de Casación quedó también para conocer sólo del control *de la ilegalidad* de las sentencias casadas.

En cuanto a la *Jurisdicción contencioso-administrativa* que es a la cual queremos referirnos, es el artículo 206.2 de la Constitución el que la regula para controlar “los *actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones* que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas,” atribuyéndole a la Corte Suprema de Justicia en su Sala Tercera, la competencia para anular, con audiencia del Procurador de la Administración, “los *actos acusados de ilegalidad*; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.” A tal efecto, la misma norma regula las vías de acceso a la Jurisdicción contencioso-administrativa, ante la cual pueden acudir en contra de los actos administrativos de efectos particulares “las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate”; y en cuanto a los actos de efectos generales, “en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país.”

Con esta norma que tuvo su origen en la Constitución de 1941 puede decirse que en Panamá, se constitucionalizó el contencioso administrativo, aun cuando entonces la competencia de la misma fue atribuida, no a la Corte Suprema de Justicia, sino a un Tribunal Contencioso Administrativo separado, el cual fue creado dos años después mediante la Ley N° 135, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de 30 de abril de 1943, luego reformada por la Ley N° 33 de 1946.

Ese Tribunal funcionó hasta 1956 cuando mediante una nueva reforma constitucional la competencia en materia contencioso administrativa se atribuyó en forma exclusiva a la Sala tercera de la Corte Suprema de Justicia, produciéndose lo que en general se ha denomina como “la judicialización del contencioso administrativo,”<sup>5</sup> pasándose de una jurisdicción contencioso administrativa desconcentrada a una jurisdicción concentrada en la Corte Suprema.

En Venezuela, en cambio, el proceso de desarrollo de la jurisdicción fue inverso, y además fue establecida con base en el objeto de control. Allí, la constitucionalización de la competencia en materia contencioso administrativa para controlar los actos administrativos se produjo a partir de 1925, cuando se atribuyó a la Corte Suprema de Justicia en forma concentrada, hasta que la Constitución de 1961, al regularla, remitió a la Ley la posibilidad de que la Jurisdicción estuviese integrada, además de por una Sala del Corte, por otros tribunales. El importante artículo 206 de la Constitución de 1961, cuyo texto se recogió luego en el artículo 259 de la Constitución de 1999,<sup>6</sup> dispone que:

“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”.

Con base en esa norma, además de la identificación del motivo de la jurisdicción para controlar la conformidad con el derecho de los actos administrativos, se previó la desconcentración de la Jurisdicción, la cual se comenzó a producir a partir de 1976 con la sanción de la Ley Orgánica de la Corte Su-

---

5. Véase Javier Ernesto Sheffer Tuñon, “Un camino posible en pos de la reforma del contencioso administrativo en Panamá,” en Jaime Rodríguez Arana Muñoz y marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 401.

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

prema de Justicia,<sup>7</sup> estableciéndose entonces tres niveles de competencia judicial contencioso administrativa (Sala Político Administrativa de la Corte Suprema, Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y Tribunales Superiores Contencioso Administrativos), garantizándose en general el principio de la doble instancia.<sup>8</sup> Ese proceso se completó con la sanción de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010,<sup>9</sup> en la cual se establecieron cuatro niveles de tribunales contencioso administrativos, según la jerarquía de los actos controlados, siempre garantizándose el principio de la doble instancia.

Fue precisamente con base en la mencionada norma constitucional incorporada en 1961, que paulatinamente en Venezuela se fueron sentando las bases del contencioso administrativo, primero por vía jurisprudencial,<sup>10</sup> y luego con los aportes de la doctrina nacional,<sup>11</sup> todo lo cual condujo al espectacular desarrollo de la jurisdicción garantista que se consolidó en el país durante todo el período democrático hasta 2000. A esos principios por supuesto son a los que me referiré al comentar comparativamente los principios del sistema venezolano con el régimen en Panamá, no sin antes expresarles la amarga frus-

- 
7. Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia del 30 de julio de 1976 (LOCSJ) en *Gaceta Oficial* N° 1.893, Extraordinaria del 30-07-76. Véase sobre dicha Ley: Allan R. Brewer-Carías y Josefina Calcaño de Temeltas, *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1994.
  8. En cuanto a la jurisprudencia, véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, *La Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. 1 y 2, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1978; Allan R. Brewer-Carías y Luís Ortiz Álvarez, *Las grandes decisiones de la jurisprudencia Contencioso administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996; y: Luís Ortiz-Álvarez, *Jurisprudencia de medidas cautelares en el contencioso administrativo (1980-1994)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995.
  9. La Ley Orgánica fue sancionada por la Asamblea Nacional el 15 de diciembre de 2009, y publicada en *Gaceta Oficial* N° 39.447 de 16 de junio de 2010. Véase los comentarios a la Ley Orgánica en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.
  10. En cuanto a la jurisprudencia, véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, *La Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. 1 y 2, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1978; Allan R. Brewer-Carías y Luís Ortiz Álvarez, *Las grandes decisiones de la jurisprudencia Contencioso administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996; y: Luís Ortiz-Álvarez, *Jurisprudencia de medidas cautelares en el contencioso administrativo (1980-1994)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995.
  11. Véase entre otros estudios colectivos: *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; *Tendencias de la jurisprudencia venezolana en materia contencioso administrativa*, 8ª Jornadas “J.M. Domínguez Escovar” (Enero 1983), 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.

tración<sup>12</sup> que produce el hecho de que en Venezuela tengamos uno de los más completos sistemas de control judicial de la Administración, y a la vez, desde 2003, uno de los sistemas menos efectivos en la práctica por el férreo control político que el régimen totalitario ejerce sobre unos tribunales, particularmente los de garantías, ya totalmente carentes de independencia y autonomía.<sup>13</sup>

Hecha esta salvedad, un dato común que se puede destacar del sistema contencioso administrativo en ambos países, con la evolución específica en cada caso respecto a los criterios adoptados para configurarlo (por el objeto de control en Venezuela y por el motivo de control en Panamá), es que el contencioso administrativo se estableció en ambos casos como una jurisdicción especial integrada al Poder Judicial, de manera que el derecho administrativo en nuestros países no se construyó sobre la base de una supuesta distinción entre una “jurisdicción judicial” y una “jurisdicción administrativa,” sino sobre la base de una competencia especializada atribuida a determinados tribunales para conocer de litigios en los cuales interviene la Administración, pero siempre integrados en el Poder Judicial.<sup>14</sup>

La diferencia entre ambos países, sin embargo está en la organización de la Jurisdicción. En Venezuela, además de la Corte Suprema de Justicia, con

- 
12. Véase Allan R. Brewer-Carías, “La constitucionalización de la jurisdicción contencioso administrativa en Venezuela: Formalidad y frustración,” en Jaime Rodríguez Arana, William Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín Reortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica*, Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo I, pp. 288-320.
  13. Véase Allan R. Brewer-Carías, “The Government of Judges and Democracy. The Tragic Situation of the Venezuelan Judiciary,” en Sophie Turenne (Editor.), *Fair Reflection of Society in Judicial Systems - A Comparative Study*, Ius Comparatum. Global Studies in Comparative Law, Vol. 7, Springer 2015, pp. 205-231; “Sobre la ausencia de independencia y autonomía judicial en Venezuela, a los doce años de vigencia de la constitución de 1999 (O sobre la interminable transitoriedad que en fraude continuado a la voluntad popular y a las normas de la Constitución, ha impedido la vigencia de la garantía de la estabilidad de los jueces y el funcionamiento efectivo de una “jurisdicción disciplinaria judicial”), en *Independencia Judicial*, Colección Estado de Derecho, Tomo I, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Acceso a la Justicia org., Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (Funeda), Universidad Metropolitana (Unimet), Caracas 2012, pp. 9-103
  14. Véase Martín Pérez Guevara, “Prólogo”, en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II. *Ordenamiento Orgánico y Tributario del Estado*, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1976, pp. 1-10. Como lo expresó acertadamente la antigua Corte Suprema de Justicia venezolana en sentencia de 15 de octubre de 1970 al comentar el texto del artículo 206 de la Constitución de 1961, se buscó, con el mismo: “resolver, de una vez, en nuestro país, mediante un precepto constitucional, la polémica que ha dividido a tratadistas y legisladores, tanto en Europa como en América, acerca de la conveniencia de que sean órganos independientes del Poder Judicial los que conozcan de las cuestiones que se susciten entre los particulares y la Administración con motivo de la actividad propia de ésta, en sus diversos niveles. Como se indica en la Exposición de Motivos de la Constitución, ésta “consagra el sistema justicialista de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, apartándose del sistema francés y reafirmando la tendencia tradicionalmente predominante en la legislación nacional, de atribuir el control jurisdiccional de la legalidad de los actos de la Administración a los órganos del Poder Judicial.” Véase sentencia de la antigua 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.

competencia para anular actos administrativos de las autoridades nacionales,<sup>15</sup> como dije, otros Tribunales (Juzgados Nacionales, los Juzgados Estadales y los Juzgados de Municipio de la jurisdicción Contencioso Administrativo, art. 11 Ley Orgánica 2010) tienen competencia para anular actos administrativos y para controlar la actividad administrativa desarrollada por las autoridades administrativas estadales y municipales.

En cambio, en Panamá, dada la concentración de la Jurisdicción contencioso administrativa en la Corte Suprema de Justicia, éste es el único tribunal en la República con competencia en la materia sea cual sea la autoridad que los emita.

En ambos casos, por otra parte, fue la constitucionalización de la Jurisdicción, en el artículo 259 de la Constitución venezolana de 1999 (que proviene de la Constitución de 1961),<sup>16</sup> y en el artículo 206.2 de la Constitución panameña de 1972 con sus diversas reformas hasta 2004 (que proviene de la Constitución de 1941), lo que ha permitido en cada país, la consolidación de la misma como garantía para asegurar el sometimiento de la Administración al derecho aun cuando siempre con diferente ámbito, pues en Venezuela, la Jurisdicción Contencioso Administrativa se establece para controlar el sometimiento de la Administración *al derecho*, en cambio que en Panamá, es solo para controlar el sometimiento de la Administración *a la legalidad*, que no es lo mismo.

Por otra parte, en ambos países, el objeto del control es el mismo: son en general los actos administrativo y las actuaciones de la Administración; pero los dos sistemas difieren, como se ha dicho, en cuanto a los motivos de control. En Venezuela, como es la regla general en el derecho comparado, la Jurisdicción contencioso administrativa está establecida para asegurar que los órganos del Poder Ejecutivo, o más ampliamente, de la Administración Pública, así como de otros órganos del Estado o los particulares actuando en función administrativa, se sometan en su actuación al derecho, en el sentido más

---

15. La Constitución de 1999, asigna directamente a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia un conjunto de competencias reducido 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; y 6. Conocer de los recursos de interpretación sobre el contenido y alcance de los textos legales, en los términos contemplados en la ley.”

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

amplio de la expresión, como sometimiento a todas las fuentes del ordenamiento, es decir, a la Constitución, a las leyes, a los reglamentos y a las demás disposiciones normativas del Estado. Por ello, los tribunales de la Jurisdicción tienen competencia para controlar la actuación de la Administración, cualquiera que sea el motivo que se denuncie para ello, incluyendo tanto vicios de inconstitucionalidad como de ilegalidad en sentido estricto. Es por eso que el artículo 259 de la Constitución venezolana habla de la potestad de la Jurisdicción para anular “los actos administrativos *por contrariedad al derecho*, incluso por desviación de poder,” lo que hace que en Venezuela, el juez contencioso administrativo también sea juez constitucional de los actos administrativos.

En cambio en Panamá, al regularse directamente en el mismo artículo 206 de la Constitución la competencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, como Jurisdicción constitucional, organizándola por el motivo de control respecto de la constitucionalidad de los actos estatales, cualquiera que ellos sean, la Jurisdicción contencioso administrativa entonces, atribuida a la Sala Tercera de la Corte Suprema, entonces, inevitablemente se la concibió para efectuar solo el *control de la legalidad* de la actuación de la Administración, estándole vedada pronunciarse sobre la constitucionalidad de la actuación administrativa, lo que solo puede hacer en exclusiva la Jurisdicción constitucional. Por ello, el artículo 206.2 de la Constitución especifica que la Jurisdicción contencioso administrativa solo puede “*anular los actos acusados de ilegalidad*,” quedándole vedado a la misma poder juzgar sobre la constitucionalidad de las actuaciones administrativas, lo que lamentablemente, en definitiva, aleja la Constitución del ciudadano y de la cotidianeidad del control.

Tomando en cuenta esta disidencia del sistema panameño en relación con el derecho comparado, quisiera referirme ahora a algunos aspectos fundamentales relativos a la Jurisdicción Contencioso Administrativa comparando el sistema de Panamá con el venezolano, tratando tres aspectos específicos: en primer lugar, el principio de la especialidad que caracteriza a la Jurisdicción; en segundo lugar, el principio de la universalidad del control; y en tercer lugar, a la iniciativa del control, dando cuenta allí de otra disidencia del caso panameño en relación con la tendencia general en el derecho comparado que son las llamadas “consultas de ilegalidad.”



## II. EL PRINCIPIO DE LA ESPECIALIDAD EN LA ORGANIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

En cuanto al tema de la especialidad de la Jurisdicción contencioso administrativa, la misma se ha configurado en general, como sucede en todos los países de régimen administrativo –con excepción de Francia y otros países como Colombia– como una Jurisdicción especial en el ámbito del Poder Judicial, para controlar determinados actos estatales que son los actos administrativos y demás actuaciones de la Administración.

### 1. *El principio de la especialidad de la organización de la Jurisdicción dentro del Poder Judicial*

El primero de los aspectos relativo al principio de la especialidad es el referido a la organización de la jurisdicción contencioso administrativa, como una jurisdicción especial dentro del Poder Judicial del Estado, encomendándose a unos órganos judiciales determinados y especializados, en este caso, por razón de los actos sometidos a control, y obviamente de los sujetos que los producen.

Como hemos dicho, tanto el sistema venezolano como el panameño se apartan del sistema francés que nació de una peculiar interpretación del principio de la separación de poderes condicionada por la desconfianza en los jueces que tuvo su origen en los días de la Revolución francesa. De esta peculiaridad histórica derivó la prohibición para los jueces de poder controlar la Administración y sus actos, todo lo cual condujo al sometimiento de la Administración a unos órganos jurisdiccionales separados del Poder Judicial, en particular del Consejo de Estado, y con ello, al propio desarrollo del derecho administrativo en Francia que tanto influyó en todos los países latinos; influencia que, sin embargo, no comprendió el sistema jurisdiccional administrativo separado del judicial que se desarrolló en Francia.<sup>17</sup>

Por ello lo cierto es que, con la excepción de Colombia, en todos los países latinoamericanos impera el principio de la judicialización de la Jurisdicción contencioso administrativa, quedando claro como lo han reconocido los propios autores franceses, que una “jurisdicción administrativa” separada de la

---

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

“jurisdicción judicial,” no es condición necesaria para la existencia misma del derecho administrativo.<sup>18</sup>

Esta judicialización de la Jurisdicción contencioso administrativa, en todo caso, es la que existe en Venezuela y Panamá, con la diferencia de que como ya señalé, en Venezuela es desconcentrada atribuida a la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia; y a los Juzgados Nacionales, a los Juzgados Superiores Estadales y a los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Art. 11, Ley Orgánica 2010);<sup>19</sup> y en Panamá es concentrada atribuida a un solo órgano judicial, que es la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, lo que ha sido así desde la eliminación en 1956 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que se había organizado en 1943.

Esta diferencia que existe entre Venezuela y Panamá, de una Jurisdicción en el primer caso desconcentrada en varios niveles tribunalicios según los actos sometidos a control (de autoridades nacionales, estadales y municipales), y en el segundo, concentrada en un solo tribunal, que es la Corte Suprema, en todo caso origina diferencias notables, que sin duda afectan tanto las posibilidades mismas de control, como la garantía del debido proceso.

En cuanto al caso de Panamá, dado el importante desarrollo que ha experimentado la Administración Pública en Panamá en las últimas décadas, las posibilidades de control sin duda puede considerarse que se han visto afectadas por la congestión que tiene que haberse producido en la Sala Tercera, donde solo tres magistrados tienen la abrumadora carga de pretender controlar toda la actividad administrativa de este país, en toda la extensión de su territorio, mediante decisiones adoptadas en única instancia, definitivas y obligatorias (art. 20.2).

Misión, sin duda, que pienso que es casi imposible de cumplir, como por ejemplo lo que observado Javier Ernesto Sheffer, por el “excesivo centralismo y carencia de especialidad” que existe, propugnando la necesaria reforma del

---

18. Véase Jean Rivero, *Droit Administratif*, Précis Dalloz, París, 1962, pág. 118.

19 Además, debe decirse que también forman parte de la jurisdicción contencioso administrativa, por una parte, los tribunales que forman la “jurisdicción especial tributaria” con un régimen especial previsto en el Código Orgánico Tributario (art. 11); por la otra la incipiente Jurisdicción Contencioso Electoral atribuida a la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (art. 297)l y finalmente, la jurisdicción especial contencioso administrativa en materia agraria y ambiental, prevista en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario,<sup>19</sup> atribuida a los Tribunales Superiores Regionales Agrarios y a la Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia. Véase sentencia de la Sala Político Administrativa N° 836 del 15 de julio de 2004 (Caso: *Daniel Laguado Estupiñán*).

sistema para distribuir la competencia contencioso administrativa entre varios niveles de tribunales.<sup>20</sup>

Pero a la congestión de asuntos en la Sala Tercera, pensamos además que se suma otro problema, que es la ausencia de especialidad, al haberse atribuido a la misma la competencia para conocer de los recursos en materia de casación laboral respecto de las resoluciones judiciales dictadas en asuntos obrero patronales del sector privado (art. 97.13 y 99 del Código Judicial aprobado por medio de la Ley No. 29 de 1984). Ello, sin duda, creo que es totalmente inconveniente en vista de la especialidad que requieren los asuntos contenciosos relativos al control de la legalidad de los actos administrativos y de las actuaciones de la Administración,<sup>21</sup> tan alejados de los conflictos laborales.

Esta concentración de la competencia contencioso administrativa en la Sala Tercera de la Corte Suprema, por otra parte, puede decirse que también afecta el derecho ciudadano de acceso a la justicia contencioso administrativa, haciendo difícil el litigio a los ciudadanos residenciados en los confines del territorio, por tener que venir a la Capital donde está ubicada la Corte Suprema. Además también podría decirse que afecta el derecho ciudadano a la revisión de las decisiones judiciales al no estar asegurado el derecho a la doble instancia<sup>22</sup> que garantiza, entre otras, la Convención Americana de Derechos Humanos.

## ***2. El principio de la especialidad de la competencia por el objeto de control: actos administrativos, Administración, servicios públicos, actividad administrativa***

Pero el principio de la especialidad en la Jurisdicción contencioso administrativa no solo determina su organización, sino por supuesto, también determina la competencia de sus órganos, es decir, la especialidad de los asuntos que corresponden ser sometidos al conocimiento de los mismos, los cuales están condicionados por dos factores fundamentales: por una parte, por las personas jurídicas que como sujetos de derecho están sometidos a dicha jurisdicción es-

---

20 Véase Javier Ernesto Scheffer Tuñón, "La justicia contencioso administrativa panameña: Una visión prospectiva y propositiva," en Jaime Rodríguez Arana, William Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica*, Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo I, pp. 621, 623).

21 Véase Javier Ernesto Scheffer Tuñón, "La justicia contencioso administrativa panameña: Una visión prospectiva y propositiva," *loc. cit.*, pp. 624.

22 *Idem.*

pecial, en el sentido de que una de las partes de la relación jurídico-procesal debe ser en principio, una persona estatal, es decir, integrada a la organización general del Estado, que puede ser de derecho público, o de derecho privado como parte de la organización de la Administración pública del Estado, e incluso, en algunos casos, una entidad privada actuando en función administrativa o ejerciendo prerrogativas del Poder Público, o que, por ejemplo, preste un servicio público mediante concesión.<sup>23</sup>

Por otra parte, respecto a las relaciones jurídicas, hechos, omisiones y actos jurídicos que la jurisdicción especial está llamada a juzgar, esos son los actos administrativos y los hechos, omisiones y relaciones jurídico-administrativos originados por la actividad administrativa,<sup>24</sup> que son siempre de carácter sublegal.

En el caso de Venezuela, por ejemplo, el artículo 9 de la Ley Orgánica de 2010 en tal sentido enumera las competencias de la Jurisdicción, para conocer de:

- “1. Las impugnaciones que se interpongan contra los *actos administrativos* de efectos generales o particulares contrarios a derecho, incluso por desviación de poder.
2. De la *abstención o la negativa* de las *autoridades* a producir un acto al cual estén obligados por la ley.
3. Las reclamaciones contra las *vías de hecho* atribuidas a los *órganos del Poder Público*.
4. Las *pretensiones de condena* al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originados por *responsabilidad* contractual o extracontractual de los *órganos que ejercen el Poder Público*.
5. Los reclamos por la *prestación de los servicios públicos* y el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por los *prestadores* de los mismos.
6. La resolución de los recursos de *interpretación* de leyes de *contenido administrativo*.
7. La resolución de las *controversias administrativas* que se susciten entre la *República, algún estado, municipio u otro ente público*,

---

23 Art. 7, LOJCA 2010, Venezuela.

24 Art. 8, LOJCA 2010, Venezuela.

cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades.

8. Las *demandas* que se ejerzan contra la *República, los estados, los municipios, los institutos autónomos, entes públicos, empresas o cualquier otra forma de asociación, en las cuales la República, los estados, los municipios o cualquiera de las personas jurídicas* antes mencionadas tengan participación decisiva.
9. Las *demandas* que ejerzan la *República, los estados, los municipios, los institutos autónomos, entes públicos, empresas o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios o cualquiera de las personas jurídicas* antes mencionadas tengan participación decisiva, si es *de contenido administrativo*.
10. Las *actuaciones, abstenciones, negativas o las vías de hecho* de los consejos comunales y de otras personas o grupos que en virtud de la participación ciudadana ejerzan *funciones administrativas*.
11. Las demás *actuaciones de la Administración Pública* no previstas en los numerales anteriores.”

En el caso de Panamá, la Ley N° 135 de 1943 Orgánica de la Jurisdicción Contencioso administrativa, reformada sustancialmente por la Ley N° 33 de 1954, enumera la competencia por el objeto de control deriva del artículo 206.2 de la propia Constitución,<sup>25</sup> conforme al cual la Sala Tercera tiene competencia para:

1. Controlar las *resoluciones, órdenes o disposiciones* que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los *funcionarios públicos y autoridades* nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas, y anular los *actos administrativos* que dicten acusados de ilegalidad, con competencia para estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

2. Controlar las omisiones en que incurran, en el ejercicio de sus funciones, los *funcionarios públicos y autoridades* nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

---

<sup>25</sup> Lo que se complementa con lo establecido en el artículo 97 del Código Judicial, y por la Ley No. 38 de 2000, que contiene el procedimiento administrativo general, y cuyo Libro primero prevé el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

3. Controlar la prestación defectuosa o deficiente de los *servicios públicos*.

4. Restablecer los derechos particulares violados por la *Administración* y condenar a la *Administración* por reparación por lesión de derechos subjetivos, lo que abre el enorme campo para el contencioso de la responsabilidad administrativa, contractual y extra contractual.

Por tanto, en general, en ambos casos se trata de una competencia especializada de los tribunales de la Jurisdicción, a los cuales están sometidas ciertas personas de derecho público o de derecho privado de carácter estatal, o personas o entidades que ejercen la función administrativa o prestan servicios públicos, y que juzga determinados actos o relaciones jurídicas de derecho administrativo.

Por ello, de acuerdo con estas normas, en cuanto a la especialidad de la jurisdicción contencioso administrativa, la misma se construye en torno a los conceptos básicos a que hacen referencia las mismas, que son los “*actos administrativos*,” la “*administración*,” los “*servicios públicos*”, la “*responsabilidad*” administrativa y a la “*actividad administrativa*,” de lo que resulta que el ámbito y el dominio de la jurisdicción contencioso-administrativa en general, es el conocimiento de los litigios en que la “*administración*” (o entidades no estatales actuando en función administrativa) sea parte, originados ya sea por “*actos administrativos*”, por “*responsabilidad*” de la administración, por la prestación de “*servicios públicos*” o por la “*actividad administrativa*.”

Ello conlleva la competencia en materia de anulación de actos administrativos y además en materia de resolución de todas las otras pretensiones que se pueden formular en demandas contra los entes públicos en las cuales no necesariamente se plantee la nulidad de actos administrativos, como serían las pretensiones que buscan el restablecimiento de derechos lesionados, incluyendo la condena al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originados por responsabilidad contractual y extracontractual de los órganos que ejerzan el Poder Público; así como las demandas por la actuación material constitutiva de vías de hecho de la Administración<sup>26</sup> contra la abstención o la negativa de los entes públicos a dictar un acto al cual estén obligados por la ley.<sup>27</sup>

---

26 Arts. 9,3; 23,4; 24,4;25,5 LOCJCA 2010, Venezuela.

27 Arts. 9, 2 y 10, LOJCA 2010, Venezuela.

En Venezuela, además, se agrega la competencia específica de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley puede atribuir su conocimiento a otro tribunal, lo que da origen al *contencioso de la solución de controversias administrativas*.<sup>28</sup>

## II. LA UNIVERSALIDAD DEL CONTROL Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Otro principio que caracteriza a la Jurisdicción contencioso administrativa al cual me quería referir, es el principio de la universalidad del control, desarrollado con el objeto de asegurar la tutela judicial efectiva frente a la Administración.

Para ello, por ejemplo, el artículo 259 de la Constitución de Venezuela hace referencia a los actos administrativos y demás actividades de la Administración; y la Constitución de Panamá en su artículo 206.2 enumera a los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten y expidan los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

Estas previsiones implican que constitucionalmente todos, absolutamente todos los actos administrativos y actuaciones de la Administración deben poder ser sometidos a control judicial ante los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, sea por contrariedad al derecho, como en Venezuela, es decir, sea cual sea el motivo de la misma: inconstitucionalidad o ilegalidad en sentido estricto; o sea por ilegalidad como en el caso panameño. Los enunciados de nuestras Constituciones, en mi criterio, no admiten excepciones estando más bien marcadas sus regulaciones por el signo de la universalidad del control.

La consecuencia de ello, por tanto, es que cualquier exclusión de control respecto de actos administrativos específicos sería inconstitucional, sea que dicha exclusión se haga por vía de ley o por las propias decisiones de los Tribunales. Este parecería ser el caso, en mi criterio, por ejemplo, del artículo 28

---

28 Art. 266.4 Constitución; art. 9,6; 23,7, LOJCA 2010, Venezuela.

de la Ley N° 135 de 1943 Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que excluye de la Jurisdicción (indicando que no son “acusables” ante ella) determinados actos que tienen su origen en contratos del Estado, resoluciones administrativas en materia de policía, y sanciones disciplinarias impuestas al personal de la fuerza pública.<sup>29</sup>

El principio de la universalidad del control, al contrario, por ejemplo se recoge expresamente en el artículo 8 de la Ley Orgánica de 2010 de Venezuela al indicar bajo el acápite de “universalidad del control,” que el objeto de control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es la “actividad administrativa“ desplegada por todos los órganos y entes sujetos a control, lo cual incluye los 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.” Una fraseología similar puede decirse que se encuentra en el artículo 206.2 de la Constitución de Panamá.

Segundo, el principio implica que esa actividad administrativa o acto administrativo que está sometido a control puede emanar de cualquier ente y órgano de la Administración Pública, no sólo la que actúa en ejercicio del Poder Ejecutivo sino en ejercicio de cualquiera de los otros Poderes Públicos, o de cualquier entidad incluso no estatal que actúe en función administrativa.

Por ello en el artículo 7 de la Ley Orgánica de 2010 de Venezuela, por ejemplo, se enumeran, aun cuando en forma imperfecta, como “entes y órganos controlados” o “sujetos al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa,” a los siguientes: 1) Los órganos que componen la Administración Pública; 2). Los órganos que ejercen el Poder Público, en sus diferentes manifestaciones, en cualquier ámbito territorial o institucional; 3). Los institutos autónomos, corporaciones, fundaciones, sociedades, empresas, asociaciones y otras formas orgánicas o asociativas de derecho público o privado donde el Estado tenga participación decisiva; 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)

---

29 La Sala Tercera, sin embargo, entendemos que ha asumido la competencia, en casos referidos, por ejemplo, a la remoción del cargo de dichos funcionarios.



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

La universalidad del control contencioso administrativo, por otra parte, es quizás la condición esencial para que la Jurisdicción contencioso administrativa pueda ser el instrumento efectivo y necesario para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva frente a la Administración que casi todas las Constituciones contemporáneas regulan como derecho fundamental, previendo los medios de acceso a la justicia. Es decir, las diversas acciones y recursos que originan los procesos contencioso administrativos, que no son solamente de carácter objetivo, en relación con la nulidad de los actos administrativos, sino de orden subjetivo en defensa de derechos subjetivos frente a la Administración para su restablecimiento o reparación, e incluso, en defensa de derechos colectivos e intereses difusos.

Es decir, para asegurar el sometimiento a la legalidad de la Administración Pública conforme al principio de la universalidad del control de la actividad administrativa, se debe asegurar a todas las personas afectadas el derecho a ser tuteladas judicialmente en forma efectiva mediante la garantía del acceso a los órganos de la Jurisdicción contencioso administrativa para poder hacer valer sus derechos e intereses frente a la Administración Pública, sus órganos o entes, y ante las entidades que ejerzan la función administrativa, incluso los colectivos o difusos; y además, a obtener con prontitud la decisión correspondiente, mediante un procedimiento que garantice el debido proceso.

Para asegurar ese acceso, en Venezuela, por ejemplo, la Ley Orgánica de 2010 ha establecido un elenco de *recursos* y *acciones* puestos a disposición de los ciudadanos y de toda persona interesada, que les permite acceder a la justicia administrativa. Así, además del recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares, con o sin pretensión patrimonial o de amparo constitucional, está el recurso por abstención o negativa de los funcionarios públicos a actuar conforme a las obligaciones legales que tienen; el recurso de interpretación; el conjunto de demandas contra los entes públicos de orden patrimonial o no patrimonial, incluyendo las que tengan por motivo vías de hecho; las acciones para resolver los conflictos entre autoridades administrativas del Estado; y las acciones destinadas a reclamos

respecto de la omisión, demora o prestación deficiente de los servicios públicos.<sup>30</sup>

En el caso de Panamá, en el mismo sentido, conforme a las normas de la Constitución, y al menos de la Ley N° 135 de 1945, del artículo 97 del Código Judicial, y de la Ley N° 38 de 2000, se destacan las siguientes *acciones y recursos*: el recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales; el recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares, en el cual también, además de solicitarse la invalidez del acto se puede pedir el restablecimiento del derecho particular violado; el conjunto de demandas contra los entes públicos (llamados de plena jurisdicción) para el restablecimiento de las situaciones jurídicas lesionadas por la actividad administrativa; el contencioso de interpretación; el contencioso de protección de derechos humanos “justiciables;” el control que ejerce la Sala en materia de cumplimiento, interpretación y extinción de contratos públicos (por vía de nulidad o plena jurisdicción); el contencioso relativo a decisiones sobre recaudación de tributos, o deudas de particulares en relación con otros recursos o bienes públicos; las demandas de orden patrimonial o no patrimonial, para obtener reparación por lesión de los derechos subjetivos; y las acciones destinadas a reclamos respecto de la omisión, demora o prestación deficiente de los servicios públicos.<sup>31</sup>

De estas normas deriva, por tanto, que el contencioso-administrativo no sea solamente un proceso a los actos administrativos, sino que también sea un sistema de justicia para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses de los administrados, incluyendo los derechos e intereses colectivos y difusos, donde por supuesto, se incluye también los derechos y libertades constitucionales.

Por tanto, el contencioso-administrativo no sólo se concibe como un proceso de protección a la legalidad objetiva, sino de tutela de los derechos e intereses de los recurrentes frente a la Administración. Por ello, el juez contencioso-administrativo, tiene competencia para anular los actos administrativos contrarios a derecho o por ilegalidad, y además, para condenar a la Administración al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios ori-

---

30. 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, págs. 6 y ss.

31. Entre las reformas que podrían plantearse en Panamá, está la inclusión del recurso contra la abstención o negativa de los funcionarios públicos a actuar conforme a las obligaciones legales que tienen.

ginados en responsabilidad de la misma, y adicionalmente, para disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la autoridad administrativa. A lo anterior se agregan los reclamos derivados de la prestación de servicios públicos.

Con base en esas normas, por otra parte, es que puede decirse que la Jurisdicción contencioso-administrativa, al ser un instrumento para facilitar el control judicial de la actividad administrativa y en particular de los actos administrativos, se muestra como una manifestación específica del *derecho fundamental del ciudadano a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses frente a la Administración*; configurándose constitucional y legalmente, básicamente, 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.<sup>32</sup>

A los efectos de asegurar la tutela judicial efectiva frente a la actuación de la administración, las leyes han regulado los diversos procesos contencioso administrativos, establecidos tanto en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo de Venezuela de 2010,<sup>33</sup> como en la Ley N° 135 de 1943 de Panamá, sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que derivan del conjunto de atribuciones asignadas a los diversos órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En el caso de Venezuela, conforme a los artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley Orgánica de 2010, puede decirse que se han regulado siete procesos contencioso administrativos, que son: (i) el proceso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos;<sup>34</sup> (ii) el proceso contencioso administrativo contra las carencias administrativas; (iii) el proceso contencioso adminis-

---

32. Y ello, a pesar de que en la Ley Orgánica de 2010 de Venezuela, por ejemplo, se atribuya a los órganos de la Jurisdicción competencia para conocer de las demandas que pueda intentar la Administración contra particulares, o de las demandas entre personas de derecho público (artículo 9,8), lo que convierte a la Jurisdicción en cierta forma, como el fuero de la Administración; y de que la Ley N° 135 de 1943 de Panamá, disponga que el Órgano Ejecutivo puede promover ante la Jurisdicción cualquier causa contencioso administrativa en defensa de los derechos e intereses de la Nación; o que la Ley No. 38 de 2000, le atribuya a la Procuraduría de la Administración la competencia para promover acciones contencioso administrativas en que sea parte la Nación (art. 5.6), lo cual debe ser siguiendo órdenes e instrucciones del órgano Ejecutivo (art. 370, Código Judicial).

33 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.

34 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.

trativo de las demandas patrimoniales<sup>35</sup>; (iv) el proceso contencioso administrativo de las demandas contra las vías de hecho<sup>36</sup>; (v) el proceso contencioso administrativo en materia de prestación servicios públicos<sup>37</sup>; (vi) el proceso contencioso administrativo para la resolución de las controversias administrativas; y (vii) el proceso contencioso administrativo de interpretación de las leyes.<sup>38</sup>

En el caso de Panamá, conforme a la Ley N° 135 de 1943, la Ley N° 38 de 2000 y al Código Judicial, en cambio, los procesos contencioso administrativos regulados según entiendo de sus normas serían básicamente los siguientes: (i) el proceso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos; (ii) el proceso contencioso administrativo denominado de plena jurisdicción, contra actos de efectos particulares; (iii) el proceso de las demandas de plena jurisdicción e indemnización directa; (iii) el proceso de impugnación de actos administrativos dictados en función jurisdiccional en vía gubernativa; (iv) el proceso contencioso administrativo de protección de los derechos humanos; (v) el proceso contencioso administrativo de interpretación; (vi) y el proceso contencioso administrativo de apreciación de validez de los actos administrativos. El contencioso por la prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos se incluye, en Panamá, en las demandas para exigir responsabilidad patrimonial del Estado para reparar los daños causados a los particulares.

---

35 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.

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

37 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.

38 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 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.

#### **IV. EL PRINCIPIO DE LA BILATERALIDAD DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LA INICIATIVA DE CONTROL**

##### **1. *El principio dispositivo y la disidencia en el caso de Panamá con la “consulta de ilegalidad”***

Un último aspecto general que quería tratar en esta aproximación general al contencioso administrativo es en relación con la iniciativa de control tanto en el sistema panameño como en el venezolano, y que presupone el principio de la bilateralidad de los procesos contencioso administrativos, lo que implica la presencia en los mismos, de una parte demandante a la cual corresponde la iniciativa del control conforme al principio dispositivo, y una parte demandada, generalmente un ente público

En efecto, refiriéndonos en particular a los procesos contencioso administrativos de anulación de los actos administrativos, que son la esencia tradicional de la Jurisdicción contencioso administrativa, lo común en el derecho comparado es que dichos procesos de anulación se inicien a instancia de la parte interesada afectada por un acto administrativo mediante el ejercicio de una acción de nulidad, la cual incluso en muchos países se puede intentar por la propia Administración contra sus propios actos definitivos y firmes creadores de derechos, mediante el procedimiento llamado en algunos países como proceso de lesividad.

Es decir, en general, puede decirse que no hay proceso contencioso de anulación de un acto administrativo sin acción de nulidad. Por ello, en el mismo, como en todos los procesos judiciales, rige el principio dispositivo que exige que los mismos deban iniciarse siempre a petición de parte, no existiendo caso alguno en el cual el juez contencioso administrativo esté autorizado para iniciar un proceso de oficio. De allí que por ejemplo, incluso en forma expresa, en el artículo 30 de la Ley Orgánica de 2010 de Venezuela se dispone el principio, que “los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerán a instancia de parte.”

Y esa parte, en general debe ser la parte demandante que debe cumplir las exigencias de legitimación activa necesarias para intentar los recursos o las demandas.

Esto último, sin embargo, puede decirse que encuentra una excepción precisamente en el sistema panameño de control contencioso administrativo, al

haberse regulado en el artículo 73 de la Ley N° 38 de 2000 sobre Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración y sobre el Procedimiento Administrativo General, un procedimiento contencioso administrativo de nulidad específicamente de normas reglamentarias o de actos administrativos cuando deben aplicarse para la decisión de un procedimiento administrativo concreto, que se califica como “consulta de legalidad,” el cual se inicia, no mediante una acción intentada por una parte, sino mediante una “consulta” que solo puede ser formulada por una autoridad administrativa ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, cuando ella misma advierta de oficio o por “advertencia de ilegalidad” que formule alguna de las partes en el procedimiento administrativo, en el sentido de “que la norma o normas reglamentarias o el acto administrativo que debería aplicar para resolver el proceso, tiene vicios de ilegalidad.”

En estos casos, la autoridad administrativa de que se trata conforme al artículo 201.25 de la Ley 38 de 2000 debe ser “una autoridad administrativa encargada de administrar justicia,” es decir, en principio, una autoridad administrativa actuando en función jurisdiccional, aun cuando se admite que sea simplemente en ejercicio de sus funciones administrativas (art. 201.9). Esa autoridad, dentro de los dos días siguientes a la advertencia sobre la ilegalidad, debe someter la consulta ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que ésta se pronuncie sobre la ilegalidad de la norma o acto administrativo, salvo que la disposición legal o acto haya sido objeto de pronunciamiento de la Sala.

En estos casos, agrega la norma, la autoridad administrativa debe seguir tramitando el procedimiento administrativo hasta colocarlo en estado de decisión, la cual solo se puede proferir una vez la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se haya pronunciado sobre la consulta o advertencia respectiva.

En los procedimientos administrativos (vía gubernativa) los interesados únicamente pueden formular, por instancia, una sola advertencia o consulta de inconstitucionalidad del acto.

Se reguló así, en Panamá, un procedimiento contencioso administrativo de anulación absolutamente excepcional, referido a ciertas normas reglamentarias o de ciertos actos administrativos que deben aplicarse para resolver un procedimiento administrativo concreto, que no tiene su origen en una acción intentada por los interesados ante la Sala, sino en una consulta de legalidad que el funcionario público encargado de decidir el procedimiento administrativo, debe formular ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, de oficio o a instancia

de parte. Con el procedimiento, hasta cierto punto, podría decirse que se obtiene el mismo resultado que se persigue con el recurso de lesividad que se establece en muchos países, cuando la Administración, al no poder revocar un acto administrativo, lo somete a revisión judicial para lograr su anulación ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Pero dejando aparte el caso excepcional de las consultas de ilegalidad, lo normal es que los procesos contencioso administrativos se inicie a instancia de parte, mediante el ejercicio de las acciones de nulidad, para lo cual lo común es que la legislación establezca las condiciones de la legitimación activa necesarias, según el objeto de la impugnación, es decir, según se trate de acciones contra actos administrativos de efectos generales o actos de efectos particulares.

## ***2. Legitimación activa en los juicios de nulidad de actos administrativos de efectos generales: la acción popular***

Si se trata de un acto administrativo de efectos generales, que por ejemplo sea de carácter normativo, la acción contencioso administrativa tanto en Panamá como en Venezuela se configura como una acción popular que puede intentarse por cualquier persona con el simple interés en la legalidad.

Como lo indica el artículo 22 de la Ley N° 135 de 1943 de Panamá, la acción popular puede ejercerse por “cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, en cualquier caso en que la Administración haya incurrido en injuria contra el derecho.”

En el caso de Venezuela, igualmente, tratándose de actos administrativos de efectos generales, la legitimación para impugnarlos corresponde a cualquier ciudadano bastando que alegue un simple interés en la anulación o en el mantenimiento del acto impugnado.

Como lo ha definido la jurisprudencia en Venezuela, es una acción que “corresponde a todos y cada uno de los individuos que componen un conglomerado, para impugnar la validez de un acto del Poder Público que, por tener un carácter normativo y general, obra *erga omnes*, y, por tanto, su vigencia afecta e interesa a todos por igual.”<sup>39</sup> En estos casos ha agregado la antigua

---

39 Véase la sentencia de la antigua Corte Federal de 14-03-60 en *Gaceta Forense* N° 27, 1960, págs. 127-132 y la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 18-02-71 en *Gaceta Oficial* N° 1.472 Extra. de 11-06-71. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1940-1975 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. I, Caracas, 1978, pp. 209-304.

Corte Suprema, la acción puede ser “ejercida libremente por cualquier ciudadano que se encuentre en el pleno goce de sus derechos” invocando simplemente “el derecho que tiene todo ciudadano a que la administración respete la legalidad.”<sup>40</sup> En este caso, agregó la antigua Corte, que “la acción se da a cualquiera del pueblo (de allí su denominación) estando dirigida a la defensa de un interés público que es a la vez simple interés del accionante quien por esta sola razón no requiere estar investido de un interés jurídico diferencial o legítimo.”<sup>41</sup>

### ***3. Legitimación activa en los juicios de nulidad de actos administrativos de efectos particulares: interés personal***

En cambio si se trata de la impugnación de un acto administrativo de efectos particulares, la legitimación activa corresponde conforme a la misma norma de la Ley N° 135 de 1943 de Panamá a “las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate,” igualmente en cualquier caso en que la Administración haya incurrido en injuria contra el derecho.

Estas “personas afectadas,” equivale a lo que en la ley venezolana en materia de impugnación de los actos administrativos de efectos particulares (artículo 29 de la LOJCA 2010), se identifica con los titulares de “un interés jurídico actual” en la impugnación, que la parte impugnante debe tener al momento de realizarse la actuación procesal, y se refiere a la relación o situación jurídica concreta que tenga la persona respecto del acto impugnado.

En Venezuela, esta legitimación activa tradicionalmente se había atribuido a las personas que fueran titulares de un “interés personal, legítimo y directo”<sup>42</sup> en la impugnación del acto administrativo; exigencia que fue eliminada la LOJCA 2010, limitándose a usar la expresión de “interés jurídico actual.”

Conforme a los principios tradicionales, que se desarrollaron en la jurisprudencia, la necesidad de que el recurrente en los juicios de nulidad tuviese un interés personal, legítimo y directo en la impugnación, implicaba que tra-

---

40 Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 06-02-64 en *Gaceta Oficial* N° 27.373 de 21-02-64. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia...*, cit., Tomo V, Vol. I, pág. 296.

41. Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 18-02-71 en *Gaceta Oficial* N° 1.472 Extra, de 11-06-71, y la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 21-11-74, en *G.O.* N° 30.594 de 10-01-75. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia...*, cit., Tomo V, Vol. I, págs. 304 y 314.

42 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.



tándose de actos individuales o de efectos particulares, en el proceso sólo podían “actuar los sujetos a quienes directamente afectaba el acto administrativo,”<sup>43</sup> es decir, “los que tuvieran un interés legítimo en su anulación.” Esta noción de interés personal, legítimo y directo, fue por ejemplo precisada con acuciosidad por la Corte Primera de lo Contencioso- Administrativa en 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 apuntaba a que “el impugnante sea el afectado, el que recibe los efectos inmediatos de la decisión sobre su esfera de intereses.”<sup>44</sup>

Esta exigencia, como se dijo, sin embargo, comenzó a variar en 2000, mediante sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, N° 873 de 13 de abril de 2000 (Caso: *Banco FIVENEZ vs. Junta de Emergencia Financiera*), en la cual consideró que conforme a las previsiones de la Constitución de 1999, habría “quedado tácitamente derogado el criterio legitimador exigido en la Ley al menos en lo que respecta “a la exigencia de que el interés legitimador fuera 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 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 los actos de efectos particulares, “que se tenga un interés conforme con el ordenamiento jurídico, aunque dicho interés no sea personal y directo.” tratándose siempre, por supuesto de un interés legítimo y actual. Además, señaló la Sala

---

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

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

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.”<sup>45</sup>

Me refiero a todo este criterio jurisprudencial de 2000, porque a pesar del mismo, 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. 21.9); 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 sobre la base esencial de tratarse siempre de un interés legítimo y actual, será la jurisprudencia la que irá delimitando la legitimación.

#### ***4. Legitimación activa en los juicios de nulidad de actos administrativos en representación de intereses difusos o colectivos***

Por otra parte, siguiendo una tendencia general que se observa en el mundo contemporáneo en relación con las garantías judiciales frente a las actuaciones del Estado, en las acciones contencioso administrativas, la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva, no solo se manifiesta en la protección del inte-

---

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

rés personal de la persona afectada directamente por un acto administrativo, sino en protección de los intereses colectivos y difusos que también puedan resultar afectados por la acción de la Administración.

Por ello, con base en el principio de la tutela judicial efectiva establecida en la Constitución de 1999 (art. 26), también ha venido adquiriendo importancia el tema de la protección de los derechos de naturaleza colectiva, que corresponden a un grupo más o menos definido de personas, y respecto de los cuales su violación afecta no sólo derechos personales sino al grupo entero de personas o colectividad al cual pertenecen los individuos.

En Venezuela, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo ha dictado varias sentencias importantes e la materia, habiendo definido los “derechos colectivos” como aquellos que corresponden a un grupo de personas no determinadas o individualizadas que forman parte de un sector de la población, cuando entre ellas existe un vínculo jurídico que las unifica, como sucede en los casos de daños a grupos profesionales, de vecinos, sindicatos, o de habitantes de un área urbana.<sup>46</sup> La Sala Constitucional, igualmente en cuanto a los intereses difusos, los ha identificado como aquellos que pueden afectar a la población en general porque buscan asegurar a las personas en general una mejor calidad de vida así como condiciones mínimas de existencia,<sup>47</sup> incluyendo en ellos, por ejemplo, están los daños al ambiente o a los consumidores que tienen efectos dañinos y expansivos en relación con grandes grupos de la población, y que responden a obligaciones genéricas de protección al ambiente o a los consumidores.<sup>48</sup>

Para la protección de esos intereses, en cuanto a la legitimación activa para recurrir, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela se la ha reconocido a “*cualquier individuo con capacidad legal*” que busque “impedir daños a la población o a sectores de la misma a los que pertenece,” extendiendo “la legitimación a las asociaciones, sociedades, fundaciones, cámaras, sindicatos y otras entidades colectivas dedicadas a la defensa de la sociedad,

---

46 Véase la sentencia de la Sala Constitucional N° 656 de 5 de junio de 2001 (Caso: *Defensor del Pueblo vs. Comisión Legislativa Nacional*).

47 *Idem*,

48 *Idem*.

siempre que actúen dentro de los límites de sus fines societarios referidos a la protección de los intereses de sus miembros.”<sup>49</sup>

En estos casos, la Sala Constitucional ha establecido que la acción debe basarse “no sólo en el derecho personal o interés del accionante, sino también en el derecho común o colectivo,”<sup>50</sup> exigiendo en consecuencia que exista una relación o vínculo “incluso sin ser de carácter jurídico, entre quien demanda en nombre del interés general de la sociedad o de parte de ella (interés social común) y el daño o peligro causado a la colectividad.”<sup>51</sup>

### ***5. La parte demandada en los procesos contencioso administrativos de anulación y la participación de coadyuvantes***

Por último, tratándose de procesos judiciales, el principio de la bilateralidad implica que además de los demandantes, en los procesos contencioso administrativos también debe participar la parte demandada, que en principio debe ser la autoridad que dictó el acto administrativo, o que incurrió en responsabilidad causando un daño, por ejemplo.

En Venezuela, en los procesos contencioso administrativos de anulación de actos administrativos, por ejemplo, la situación de demandado conforme a la Ley Orgánica de 2010, corresponde a la Administración Pública interesada autora de acto administrativo, en cabeza del representante del órgano o ente que lo haya dictado el acto, quien debe ser notificado (art. 78,1), al cual, por lo demás, se le debe requerir el expediente administrativo (art. 79).

Además, la condición de demandados también corresponde a los interesados en el mantenimiento del acto, que de ser necesario deben ser emplazados mediante cartel (art. 80). Si la acción de nulidad contra un acto administrativo de alguna autoridad nacional se acompañada además con alguna pretensión de condena por ejemplo por responsabilidad administrativa que pueda afectar el patrimonio del ente público nacional demandado, el juez contencioso adminis-

---

49 Véase sentencia de la Sala Constitucional de 30-06-2000 (Caso: *Defensoría del Pueblo*. Véase las referencias y comentarios en Rafael Chavero, *El nuevo régimen del amparo constitucional en Venezuela*, Caracas 2001, pp. 110-114.

50 Véase sentencia N° 1948 de 17-02-2000 (Caso: *William O. Ojeda O. vs. Consejo Nacional Electoral*).

51 *Idem*. Véase sentencia N° 1948 de 17-02-2000 (Caso: *William O. Ojeda O. vs. Consejo Nacional Electoral*). Sin embargo, a pesar de las sentencias progresistas antes mencionadas en relación con la protección de los intereses colectivos o difusos, como los derechos políticos, en una más reciente decisión de 21 de noviembre de 2005, la Sala Constitucional ha revertido su decisión en un caso intentado por otro partido político denominado “Un Solo Pueblo”. Véase Caso *William Ojeda vs. Ministro de la Defensa y los Comandantes Generales del Ejército y de la Guardia Nacional*, en *Revista de Derecho Público*, N° 104, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2005.

trativo, además debe notificar al Procurador General de la República que es el representante de los intereses patrimoniales de la misma, y como tal debe intervenir en los juicios.

En el caso de Panamá, por el rol preponderante que se establece en la Ley N° 38 de 2000 respecto de la actuación de la Procuraduría de la Administración, la participación de la Administración demandada, según lo indica Javier Scheffer, es casi nula, reducida a rendir un “Informe de conducta” a requerimiento de la Sala Tercera, el cual sin embargo no ha sido considerado por la jurisprudencia ni siquiera como “contestación” de la demanda.<sup>52</sup>

En cuanto a la Procuraduría de la Administración, la misma debe intervenir en interés de la Ley en los procesos contencioso administrativos de nulidad que se formulen ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (art. 5.3); y si se trata de procesos contencioso administrativos en los que además de la nulidad de un acto, se formulen demandas de plena jurisdicción e indemnización, la Procuraduría de la Administración es la que debe representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública (art. 5.2), sustituyendo completamente a la entidad demandada.

Por otra parte, en cuanto a la participación de coadyuvantes en los procesos contencioso administrativos, en Venezuela, el artículo 137 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de 1976 establecía en forma expresa, que en los juicios contencioso administrativos contra los actos administrativos de efectos particulares, podían hacerse parte todas las personas que reunieran las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente, es decir, todos los titulares de un interés personal, legítimo y directo en defender el acto impugnado (Art. 137).

Esta norma, sin embargo, aun cuando no se recogió en la LOJCA 2010; no impide que pueda considerarse que el mismo principio se aplica, en el sentido de que para hacerse parte en los juicios atendiendo al emplazamiento, la persona debe ostentar un interés actual y legítimo, y en su caso personal en la anulación del acto, o en su mantenimiento; o pueda acudir alegando la representación de intereses colectivos o difusos; o si se trata de una acción popular alegando simple interés en la legalidad.

---

52 Véase Javier Ernesto Scheffer Tuñón, “La justicia contencioso administrativa panameña: Una visión prospectiva y propositiva,” *loc. cit.*, p. 636

En el caso de Panamá, la participación está expresamente regulada en el artículo 43-B de la Ley N° 135 de 1943, en las acciones de nulidad de un acto administrativo, cualquier persona puede pedir que se le tenga como parte para coadyuvar o impugnar la demanda.

En las demás clases de acciones el derecho de intervenir como parte, agrega la norma, solo se reconoce a quien acredite un interés directo en las resultados del juicio.

## **REFLEXIÓN FINAL**

Cualquier sistema contencioso administrativo, sea que esté perfectamente regulado en la legislación, sea que tenga una regulación vetusta que requiere de renovación y actualización, para poder funcionar y ser un instrumento efectivo de control judicial de la actividad del Poder Ejecutivo, especialmente de la Administración Pública, tiene que estar estructurado en el marco de un Estado de derecho, montado sobre el principio de la separación de poderes, donde los órganos del Estado tengan legitimidad democrática derivada de su libre elección por el pueblo, y esté garantizada la autonomía e independencia del Poder Judicial.

Si en un determinado país no hay efectivamente un régimen democrático ni está estructurado un Estado de derecho sometido a límites y controles, ni la independencia judicial está garantizada, las mejores regulaciones sobre el sistema contencioso administrativo como garantía judicial, no pasan de ser letra muerta. Por ello para asegurar un efectivo control contencioso administrativo, más importante que las regulaciones legales, es el esfuerzo permanente de perfeccionar la democracia en nuestros países, de manera que como consecuencia de ello, ciertamente puedan aplicarse las regulaciones legales.

El sistema contencioso administrativo en Venezuela, tal como se puede apreciar algunas de las pinceladas comparativas que he formulado con el sistema panameño, es sin duda uno de los más completos que muestra el derecho comparado, que fue desarrollado por la legislación y la jurisprudencia partiendo de la normativa establecida en la propia Constitución, y que se fue consolidado durante el régimen democrático que vivió el país hasta 1999, cuando a pesar de las fallas que pudo haber en el funcionamiento del Estado de derecho, existía un Poder Judicial básicamente independiente que además gozaba de autonomía.

Ese sistema, a pesar de las declaraciones constitucionales y de los desarrollos legislativos y jurisprudenciales, sin embargo y lamentablemente, en la actualidad se ha tornado en totalmente ineficiente, al haber sido sometidos los tribunales que componen la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a control político por parte del Poder Ejecutivo, como consecuencia del asalto al poder efectuado por un grupo golpista en 1999, quienes utilizando las formas e instrumentos de la democracia, lo que han hecho es destruirla sistemáticamente.<sup>53</sup> En su lugar, en los últimos años, de las ruinas de la democracia, lo que se ha estructurado es un Estado Totalitario,<sup>54</sup> basado entre otras, en la política continua de someter al Poder Judicial al control político,<sup>55</sup> con la lamentable participación activa del propio Tribunal Supremo.<sup>56</sup> Ello, por tanto, desde el inicio, afectó a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual en los últimos lustros ha dejado de ser un sistema de control de las actuaciones administrativas.

Ese proceso de degradación desarrollado durante los tres últimos lustros, particularmente respecto del funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa,<sup>57</sup> comenzó desde que el Poder Ejecutivo, a partir de 2000 controló el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, sometiéndolos a su control político, lo que se consolidó a partir de 2004,<sup>58</sup> y se

---

53 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York, 2010.

54 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estado Totalitario y desprecio a la Ley. La desconstitucionalización, desjudicialización, desjuridificación y desdemocratización de Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015.

55 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;

56 Véase Allan R. Brewer-Carías, “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; en *Derecho y democracia. Cuadernos Universitarios*, Órgano de Divulgación Académica, Vicerrectorado Académico, Universidad Metropolitana, Año II, N° 11, Caracas, septiembre 2007, pp. 122-138; y “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.

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

58 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

agravó en 2010,<sup>59</sup> precisamente al mismo momento en que se sancionó la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. El proceso de sometimiento de los jueces al Poder Ejecutivo se completó además, a partir de 2003, cuando el propio Poder Ejecutivo, utilizando al Tribunal Supremo, intervino directa y abiertamente contra la muy importante Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, secuestrando su competencia y destituyendo a sus Magistrados, habiendo incluso quedado clausurada por más de diez meses.

Ello ocurrió a raíz de un proceso contencioso administrativo de nulidad y amparo que inició la Federación Médica Venezolana en representación de los derechos colectivos de los médicos venezolanos al trabajo y a la igualdad, solicitando su protección, intentando un recurso ante dicha Corte el 17 de julio de 2003, contra los actos administrativos del Alcalde Metropolitano de Caracas, del Ministro de Salud y del Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas mediante los cuales se había decidido contratar médicos de nacionalidad cubana para el desarrollo de un importante programa asistencial de salud en los barrios de Caracas, pero sin que se cumpliera con los requisitos que para el ejercicio de la medicina establece la Ley de Ejercicio de la Medi-

---

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 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

59 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 bochornos 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



cina. La Federación Médica Venezolana consideró dicho programa como discriminatorio y violatorio de los derechos de los médicos venezolanos a ejercer su profesión, al permitir a médicos extranjeros ejercerla sin cumplir con las condiciones establecidas en la Ley.<sup>60</sup>

Un mes después de intentada la demanda en cuya redacción colaboré, siendo ella mi última actuación como abogado en el Foro venezolano, el 21 de agosto de 2003, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo dictó precisamente una medida cautelar de amparo considerando que había suficientes elementos para presumir la violación del derecho a la igualdad ante la ley de los médicos venezolanos, ordenando la suspensión temporal del programa de contratación de médicos cubanos, y ordenando al Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano sustituir los médicos contratados sin licencia, por médicos venezolanos o médicos extranjeros con licencia para ejercer la profesión en Venezuela.<sup>61</sup>

La respuesta gubernamental a esta decisión judicial preliminar adoptada como una simple medida cautelar, pero que tocaba un programa social muy sensible para el gobierno, fue el anuncio público del Ministro de Salud, del Alcalde Metropolitano y del propio Presidente de la República de que la decisión judicial no iba a ser acatada ni ejecutada en forma alguna por el Ejecutivo.<sup>62</sup> Y el instrumento para el desacato no fue otro que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, controlada por el Ejecutivo, decidió avocarse para conocer el caso, arrebatándole la competencia a la Corte Primera, procediendo a declarar la nulidad del amparo cautelar decidido.

De inmediato, un grupo de agentes de la policía política (DISIP) allanó la sede de la Corte Primera, privando de libertad a un escribiente por motivos fútiles; el Presidente de la República calificó públicamente al Presidente de la Corte Primera como “un bandido;”<sup>63</sup> y unas semanas después, una Comisión Especial Judicial del Tribunal Supremo de Justicia, sin fundamento legal al-

---

60 Véase 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 ss.

61 Véase la decisión de 21 de agosto de 2003 en *Idem*, pp. 445 ss.

62 El Presidente de la república dijo: “Váyanse con su decisión no sé para donde, la cumplirán ustedes en su casa si quieren...”, en el programa de TV *Aló Presidente*, N° 161, 24 de Agosto de 2003.

63 Discurso público, 20 septiembre de 2003.

guno, procedió a destituir a los cinco magistrados de la Corte Primera, la cual fue intervenida.<sup>64</sup>

Y toda esta catástrofe institucional ocurrió porque unos jueces contencioso administrativos “osaron” dictar una simple medida cautelar de amparo constitucional a favor de los médicos venezolanos en contra de autoridades nacionales y municipales por la contratación ilegal de médicos extranjeros por parte de órganos del Estado.<sup>65</sup>

Es fácil imaginar, sin duda, lo que significó para los jueces provisorios, como son casi todos los del Poder Judicial venezolano,<sup>66</sup> que sustituyeron a los destituidos, esta respuesta gubernamental contra la decisión cautelar de los jueces contencioso administrativo. Sin duda, lamentablemente, comenzaron “entender” cómo es que debían y podían comportarse en el futuro frente al poder, para no ser destituidos, negándose en consecuencia desde entonces, a controlar a la Administración Pública y a proteger a los ciudadanos frente a la misma;<sup>67</sup> situación que trágicamente se ha extendido a todas las otras jurisdic-

---

64 Véase la información en *El Nacional*, Caracas, 5 de noviembre de 2003, p. A2. En la misma página el Presidente destituido de la Corte Primera dijo: “La justicia venezolana vive un momento tenebroso, pues el tribunal que constituye un último resquicio de esperanza ha sido clausurado”.

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

66 En esta materia, la Constitución de 1999 establece en general el régimen de ingreso a la carrera judicial y de ascenso en ella, exclusivamente mediante concursos públicos que aseguren excelencia, garantizándole a los ciudadanos el derecho a participar en el procedimiento de selección y nombramiento de los jueces. En consecuencia, los jueces no pueden ser removidos de sus cargos sino a través de procesos disciplinarios, desarrollados ante jueces disciplinarios que deben conformar la jurisdicción disciplinaria de los mismos (Artículo 255). Lamentablemente, esto también ha sido letra muerta, pues los concursos públicos para seleccionar jueces no se han realizado en el país desde 2002, y casi todos los jueces han sido nombrados temporalmente sin participación ciudadana, y la jurisdicción disciplinaria en 2009 aún no existe. Además, la suspensión y destitución de los jueces corresponde a sendas Comisiones ubicadas en el Tribunal Supremo, sin fundamento constitucional, mediante las cuales se ha intervenido y “depurado” al poder judicial. Véase por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II.118, d.C. 4 rev. 2, 29 de December de 2003, Paragraph 11, p. 3.

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

ciones,<sup>68</sup> con lo cual se han socavado los principios más elementales del Estado de derecho, que materialmente ha desaparecido en el país,<sup>69</sup> a pesar de todas las declaraciones constitucionales.<sup>70</sup>

Sin duda, una Ley como la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010, en cualquier parte del mundo podría ser una pieza fundamental llamada a garantizar la constitucionalidad y legalidad de las acciones del Estado, y la libertad y los derechos ciudadanos. Esa Ley, en un régimen democrático, hubiera podido ser un instrumento fenomenal para garantizar el sometimiento de 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, en Venezuela dicha ley en estos tiempos no pasa de ser un conjunto de papeles sin importancia, pues los jueces simplemente han renunciado a controlar a la Administración, legitimando el ejercicio autoritario del Poder, y despreciando el principio de la separación de poderes que ha sido considerado por alguno de los Magistrados del Tribunal Supremo, no es un mecanismo de protección a los derechos ciudadanos, sino un instrumento que más bien “debilita al Estado”<sup>71</sup>

Esto es lo único que además explica, que después de que los jueces de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo destituidos en 2003, acudieran a la justicia internacional y obtuvieran incluso protección de la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante sentencia de 5 de agosto de 2008<sup>72</sup> condenatoria del Estado por violación de sus garantías judiciales ordenando incluso pagarles compensación, reincorporarlos a cargos similares en el Poder Judicial, y publicar parte de la sentencia en la prensa venezolana; sin embargo, haya sido la propia la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en

---

68 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>

69 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York, 2010.

70 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Authoritarian Government vs. The Rule of Law*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013.

71 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](http://www.eluniversal.com/2009/12/05/pol_art_morales:-la-divisio_1683109.shtml)

72 Véase Caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C Nº 182, in [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

sentencia N° 1.939 de 12 de diciembre de 2008,<sup>73</sup> la cual citando como precedente una sentencia del Tribunal Superior Militar del Perú de 2002, haya declarado dicha sentencia de la Corte Interamericana como “inejecutable” en Venezuela,<sup>74</sup> solicitando al Ejecutivo que denunciara la Convención Americana de Derechos Humanos por haber supuestamente usurpado los poderes del Tribunal Supremo; denuncia que finalmente presentó el Poder Ejecutivo en 2012.

Todo esto, por supuesto, contrasta con las previsiones de la Constitución de 1999, en la cual se encuentra una de las declaraciones de derechos más completas de América Latina, con previsiones expresas sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa difícilmente incluidas en otros textos constitucionales; lo que solo nos demuestra que para que exista control judicial de la actuación del Estado, lo que es indispensable es que el Poder Judicial sea autónomo e independiente, y esté fuera del alcance del Poder Ejecutivo. Al contrario, cuando el Poder Judicial está controlado por el Poder Ejecutivo, como lo muestra la situación venezolana, las declaraciones constitucionales de derechos y sobre las posibilidades de exigirlos ante la justicia y de controlar la actuación de la Administración se convierten en letra muerta, y las regulaciones de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como normas totalmente inoperantes y vacías.

Panamá, 3 de noviembre de 2015

---

73 Véase caso *Gustavo Álvarez Arias y otros* (Expediente: 08-1572), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1939-181208-2008-08-1572.html>

74 Véase Carlos Ayala Corao, *La “inejecución” de las sentencias internacionales en la jurisprudencia constitucional de Venezuela (1999-2009)*, Fundación Manuel García Pelayo. Caracas 2009; 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 (Coordinadores), *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul*, Lumen Juris Editora, Rio de Janeiro 2010, pp. 661-70; y en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, N° 13, Madrid 2009, pp. 99-136.