

ASPECTOS PROCESALES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN CON ESPECIAL REFERENCIA A LAS MEDIDAS CAUTELARES: COMPARACIÓN ENTRE LOS SISTEMAS DE PANAMÁ Y VENEZUELA *

Allan R. Brewer-Carías

Profesor Emérito de la Universidad Central de Venezuela

I. ESTADO DE DERECHO Y GARANTÍAS JUDICIALES

A raíz de la regulación de la Jurisdicción Constitucional en el artículo 206 de la Constitución de Panamá como atribución del Pleno de la Corte Suprema de Justicia para controlar en forma exclusiva la constitucionalidad de las leyes y de todos los otros actos del Estado, incluyendo los actos administrativos y sentencias, inevitablemente, la Jurisdicción Contencioso administrativa tuvo que ser configurada de como competencia atribuida a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para controlar solo la legalidad de los actos administrativos y demás actuaciones de la Administración, no pudiendo la Sala pronunciarse sobre la constitucionalidad de los mismos.

La distinción entre ambas Jurisdicciones, la Jurisdicción Constitucional y la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por tanto, se estableció en la Constitución de Panamá, no por el objeto del control, es decir, por los actos sujetos a control, sino por el motivo de control (inconstitucionalidad o ilegalidad), siendo ello una disidencia en el derecho comparado, donde la distinción entre las dos Jurisdicciones se establece en general, en cambio, básicamente, por el objeto de control, es decir, por los actos estatales sometidos a control judicial.¹

* Documento de base preparado para la conferencia organizada por el *Órgano Judicial* y el *Instituto Superior de la Judicatura* Cesar A. Quintero C. Salón de Audiencias del Segundo Tribunal Superior de Justicia, Palacio Gil Ponce, Panamá, 4 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 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. En Venezuela, por ejemplo, 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 constitu-

Por ello es que en Panamá, entonces, el artículo 206.2 de la Constitución le atribuyó a la *Jurisdicción contencioso-administrativa*, la competencia 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 competencia a la Corte Suprema de Justicia en su Sala Tercera, 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.”

En Venezuela, en contraste, la Jurisdicción contencioso administrativa se reguló en el artículo 259 de la Constitución de 1999,² (cuyo antecedente fue el artículo 206 de la Constitución de 1961), solo con base en el objeto de control, es decir, en relación con los actos sometidos a control judicial, estableciendo 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 públi-

cional, 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.

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

cos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

El contraste entre el sistema de Panamá y el de Venezuela en materia contencioso administrativa, por tanto, radica, primero en la organización de la Jurisdicción, que en Panamá está concentrada en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; y que en Venezuela está organizada en forma desconcentrada al atribuirse competencia en la materia a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, a los Juzgados Nacionales, a los Juzgados Superiores estatales y a los Juzgados Municipales de lo contencioso administrativo, según los actos administrativos impugnados.

Además, segundo, en cuanto a los motivos de control que en Panamá están limitados al control de ilegalidad de los actos administrativos, y en cambio, en Venezuela se trata de un control de conformidad con el derecho, sea por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, no teniendo la Jurisdicción Constitucional (la Sala Constitucional del Tribunal Supremo) monopolio alguno en materia de control de constitucionalidad.

Partiendo de este contexto, quisiera hacer unos comentarios comparativos sobre algunos aspectos procesales del contencioso administrativo entre Panamá y Venezuela, lo cual respecto de mi país haré por supuesto solo a nivel de los principios del rico sistema contencioso administrativo garantista que fue paulatinamente desarrollado durante el período democrático hasta 1999, inicialmente por la jurisprudencia³, y luego con el muy importante aporte de la doctrina nacional.⁴ Lamentablemente, en la actualidad, ese sistema se ha tornado en totalmente ineficiente, por la instalación de un régimen de Estado Totalitario, en el cual el Poder Judicial, incluido por supuesto, la Jurisdicción

3. 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.

4. 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.

contencioso administrativa, ha sido sometido a control político careciendo totalmente de autonomía e independencia.⁵

Por eso no puedo dejar de expresar la amarga frustración⁶ que produce el hecho de que en Venezuela tengamos uno de los más completos sistemas de control judicial de la Administración, incluso reflejados en una importante Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa promulgada en 2010,⁷ pero a la vez totalmente ineficiente e inaplicado en la práctica por el férreo control político que el régimen totalitario ejerce sobre los tribunales.

Con esta advertencia, me referiré entonces en forma comparativa a algunos de los aspectos adjetivos en los procesos contencioso administrativo de anulación de los actos administrativos en Panamá y Venezuela, en particular, primero, al inicio de los procesos, es decir, a la presentación de la demanda; segundo, a las causales de su inadmisibilidad de las mismas; tercero, a la decisión judicial sobre la admisión con la que se inicia formalmente la litis; cuarto, a las medidas cautelares que puede dictar el juez contencioso administrativo; y quinto, a los efectos de las sentencias.

II. ASPECTOS PROCESALES DE LAS DEMANDAS DE NULIDAD Y SU PRESENTACIÓN

En primer lugar, está el tema de la iniciativa de los procesos contencioso administrativos de anulación, para lo cual en principio se requiere de la presentación de una demanda por parte de la persona legitimada para ello.

Ello, por supuesto, dejando aparte la excepcional posibilidad que es endémica de Panamá, de la denominada “consulta de ilegalidad,” que permite el

-
5. 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
 6. 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 Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica*, Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo I, pp. 288-320.
 7. 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.

desarrollo de un procedimiento contencioso administrativo de anulación de normas reglamentarias y actos administrativos que deban aplicarse en un procedimiento administrativo concreto, que se inicia, no mediante una demanda, sino mediante una consulta que el funcionario encargado del mismo puede formular ante la Sala Tercera de la Corte Suprema; quedando en ese caso paralizado el procedimiento administrativo en el estado de decisión hasta que la Sala se pronuncie.

Dejando eso aparte, en todos los otros casos de procesos contencioso administrativos de anulación iniciados mediante las demanda, las mismas, por ejemplo, conforme se precisa en la Ley N° 135 de 1943 de Panamá, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, deben contener las siguientes indicaciones:

1. La designación de las partes y de sus representantes;
2. Lo que se demanda;
3. Los hechos u omisiones fundamentales de la acción; y
4. La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación.

Sobre este último requisito, la Sala Tercera de la Corte Suprema ha sostenido en forma reiterada que “es un requisito indispensable” que debe cumplir toda demanda contencioso administrativa a fin de que la misma pueda analizar el fondo de las causales o motivos de ilegalidad que deben ser debidamente invocados por el accionante, exigiendo además que deban ser “ampliamente explicadas las infracciones de los preceptos en cualquiera de sus modalidades, violación directa por omisión o comisión, interpretación errónea o indebida aplicación de la ley.” De ello, concluyó la Sala, que “si la parte actora no expresa cuales son las disposiciones que se considera infringidas la Sala no se puede pronunciar sobre la legalidad planteada.”⁸ Esta tesis, en cuanto a la utilización de esa fórmula, sin embargo, se atenuó después de la eliminación del artículo 26 de la Ley N° 135 de 1943 por la Ley N° 38 de 2000 (art. 206), abriéndose más el acceso a la tutela judicial efectiva.⁹

8 Sentencia, Sala Tercera CSJ, 04-03-1998

9 Véase Javier Ernesto Sheffer Tuñón, *El Procedimiento Administrativo en Panamá*, Editorial Sistemas Jurídicos, Panamá 2002, pp. 81-82.

Lo importante en todo caso con estas exigencias es que los formalismos no sean lo que conspiran contra el derecho ciudadano de acceso a la justicia, por lo que debe darse prevalencia a la justicia material sobre la formal, de manera que no sea sacrificada la primera por las formas procesales.

Actualmente, esta exigencia en materia de acciones de nulidad de actos administrativos se vincula con la previsión del artículo 51 de la Ley N° 38 de 2000, conforme a la cual los actos administrativos solo pueden anularse por las causales consagradas taxativamente en la ley, que son las establecidas en el artículo 52 de la misma, que se refiere a los vicios de nulidad absoluta de los actos administrativos. Esos se producen, siguiendo la misma orientación de la legislación española de procedimientos administrativos que ha influido en muchos de nuestros países, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito
4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal
5. Cuando se graven condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o una causa distintos de aquellos que fueron formulados por el interesado.

De resto, dispone el artículo 53 de la misma Ley, los actos administrativos pueden ser anulables cuando incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder; o cuando mediante los mismos se haya revocado un acto precedente firme que haya reconocido o declarado derechos a favor de terceros (artículo 62 de la Ley N° 38 de 2000).

En todo caso, la Ley N° 135 de 1943 ya había establecido adicionalmente en los casos de demandas de nulidad de los actos administrativos, que respecto del acto impugnado, el mismo en todo caso debe ser individualizado con toda precisión, y si además se demanda el restablecimiento de un derecho debe indicarse las prestaciones que se pretenden, sea de indemnización o modificación o reforma del acto impugnado o del hecho u operación administrativa que causa la demanda (art. 43-A).

Por lo que se refiere al contencioso administrativo en Venezuela, la exigencia de la Ley Orgánica de 2010 respecto de los requisitos del libelo de la demanda en las acciones contencioso administrativas es más general, de manera que conforme se indica en el artículo 33 de la misma, el escrito de la demanda debe expresar:

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

Tratándose de una demanda de nulidad de actos administrativos, obviamente en la misma se debe explicitar sobre los fundamentos de hecho y de derecho que sostienen la petición de nulidad por contrariedad al derecho, teniendo igualmente en cuenta los supuestos de nulidad absoluta y relativa de los actos administrativos conforme a las previsiones de la Ley Orgánica de procedimientos Administrativos de 1981, que son muy similares a los expresados en la Ley N° 38 de 2000 de Panamá, teniendo ambas leyes, como fuente de inspiración, como señalé, la legislación española sobre procedimientos administrativos.

III. LA CAUSALES DE INADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA

Pero además de los requisitos formales del contenido de la demanda, es común que en las legislaciones se establezcan, además, determinadas condiciones para su admisión y para poder por tanto iniciarse los procesos.

Se trata de las condiciones de admisibilidad que el juez contencioso administrativo está obligado a verificar y analizar para dar inicio al proceso. Por

ello, en todo proceso contencioso administrativo de anulación, una vez presentada la demanda, la primera operación que el juez contencioso administrativo debe realizar es verificar que la misma cumple los requisitos de admisibilidad de la misma, y que en términos generales se refieren, primero, a su presentación en determinado lapso de caducidad; segundo, a que previamente se haya agotado la vía administrativa; y tercero que se hayan consignado junto con el libelo de la demanda, todos los documentos fundamentales de la acción.

1. *La caducidad de la acción*

En cuanto al lapso para poder intentarse las demandas contencioso administrativas de anulación, en general, en el derecho comparado, se establece un determinado lapso de caducidad, como sucede en Venezuela (art. 35,1, Ley Orgánica 2010), la cual se aplica en particular a los casos de acciones de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares.

Esta causal, sin embargo, no existe en el sistema panameño, el cual por tanto es mucho más garantista, de manera que el artículo 42-A de la Ley N° 135 de 1943 lo que dispone es que la acción de nulidad contra un acto administrativo puede ejercerse en cualquier tiempo, a partir de su expedición o en su caso, después de su publicación.

En Panamá, en realidad, solo se establece lo que se califica como “prescripción” de la acción (aun cuando parece ser más bien es una causal de caducidad), cuando además de impugnarse el acto administrativo por motivos de ilegalidad, la acción se encamine a obtener la reparación por lesión de derechos subjetivos (en cuyo caso se habla de recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción), supuesto en el cual la Ley N° 135 de 1943 indica que la acción prescribe al cabo de dos meses a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda.

Pero en contraste con la amplitud del sistema panameño, sin duda como dije más favorable a la garantía de acceso a la justicia, en Venezuela, el artículo 32 de la Ley Orgánica de 2010 dispone al contrario que las acciones contencioso administrativas de nulidad caducan conforme a las siguientes reglas:

Primero, en los casos de acciones de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, las mismas deben interponerse en un término de 180 días continuos contados a partir de su notificación al interesado, o en caso de

silencio administrativo, cuando la Administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo, en el lapso de 90 días hábiles, contados a partir de la fecha de su interposición. Cuando el acto administrativo impugnado sea de efectos temporales, el lapso dentro del cual debe interponerse la acción de nulidad es de 30 días continuos.

Esta condición para intentar la acción de nulidad, sin embargo, no impide la posibilidad de que la ilegalidad del acto administrativo de efectos particulares se pueda oponer siempre como excepción en cualquier proceso (art. 32,1), con lo cual en principio nunca lo ilegal puede quedar impune ara el interesado.

Debe mencionarse, por otra parte, que la regla de la caducidad en materia de impugnación de actos administrativos fue particularmente atenuada en la Ley Orgánica de Amparo sobre derechos y Garantías Constitucionales de 1988, al reglar la posibilidad de formulación de las pretensiones de amparo junto con los recursos de anulación de los actos administrativos, eliminando en esos casos el lapso de caducidad de seis (6) meses para impugnarlos precisamente cuando se alegan violaciones de derechos y garantías constitucionales, eximiendo incluso en esos casos al recurrente de la necesidad de agotamiento previo de la vía administrativa para ejercer el recurso de nulidad y amparo.

A tal efecto en el artículo 5 de la Ley, para asegurar que el recurso contencioso administrativo de anulación y amparo sea un medio procesal breve, sumario y efectivo, acorde con la protección constitucional, precisó que:

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

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

En todo caso debe decirse que la condición de admisibilidad de las acciones de nulidad basada en la caducidad, en Venezuela sólo se aplica en la impugnación de actos administrativos de efectos particulares;¹⁰ de manera que, al contrario, en las acciones de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales dictados por el Poder Público las mismas pueden intentarse en cualquier tiempo.

En esta materia, por tanto, para determinar si se aplica la causal de caducidad para la admisión de la acción, el elemento clave para precisarlo es la distinción entre los actos administrativos según que sus efectos sean o no de carácter normativo. En ese contexto, en los actos administrativos de efectos generales que son los actos normativos, sus destinatarios son indeterminados e indeterminables, y pueden impugnarse en cualquier tiempo; en cambio, en los actos administrativos de efectos particulares, a los cuales se aplica la causal de caducidad, son los que no tienen carácter normativo, y cuyos destinatarios son o un sujeto de derecho (acto individual) o una pluralidad de ellos, pero determinados o determinables (acto general).¹¹

2. El agotamiento de la vía administrativa

La segunda de las causales de inadmisibilidad de las acciones contencioso administrativas generalmente establecidas, es la que exige el agotamiento previo de la vía administrativa, a los efectos de garantizar el privilegio de la Administración de poder revisar sus propias actuaciones antes de que sean sometidos a juicio ante los tribunales.

En Panamá, conforme a esa orientación tradicional dicha causal se establece expresamente en relación con las acciones de nulidad de los actos administrativos, en el artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943 al exigir que el acto impugnado objeto del recurso solo pueda ser el que causa estado, es decir, el que pone fin a un asunto en vía gubernativa, estableciendo al efecto que para ocurrir en demanda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o

10 Véase Allan R. Brewer-Carías, *El control de la constitucionalidad de los actos estatales*. Caracas, 1977, págs. 7-10; y "El recurso contencioso-administrativo, contra los actos de efectos particulares" en *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, págs. 173-174.

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

resoluciones respectivas no sean susceptibles de ninguno de los recursos administrativos.

La única excepción a la regla, sin embargo, se refiere a los casos en los cuales en la acción de nulidad contra actos de autoridades nacionales esté basada en la violación de algún derecho fundamental (contencioso de protección de los derechos “justiciables” Ley 15 de 1991),¹² en cuyo caso no se requiere del agotamiento de la vía administrativa se formulen. Algo similar, como antes dije, se reguló en Venezuela en la Ley Orgánica de Amparo (art. 5) cuando se intenta una acción contencioso administrativa de anulación con pretensión de amparo, en cuyo caso, por razones de la inmediatez de la protección constitucional requerida respecto del derecho aducido como violado, se eximió en su momento al recurrente de la carga de agotar la vía administrativa.

Sin embargo, esta excepción luego se convirtió en la regla en Venezuela, pues la tradicional causal de inadmisibilidad de las acciones contencioso administrativas de anulación de los actos administrativos basada en la exigencia del agotamiento de la vía administrativa, solo se aplicó hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, cuando al garantizarse en la misma expresamente el derecho de acceso a la justicia como parte del debido proceso, la jurisprudencia comenzó a considerar el agotamiento de la vía administrativa en dichos procesos como una limitación inaceptable a dicho derecho, eliminándolo del sistema.

Incluso, legislativamente, en cuanto a las acciones de nulidad de los actos administrativos se estableció el principio contrario, al disponerse en la Ley Orgánica de la Administración Pública desde 2001 como derecho de los administrados en sus relaciones con la Administración, el poder:

“ejercer, a su elección y sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa, los recursos administrativos o judiciales que fueren procedentes para la defensa de sus derechos e intereses frente a las actuaciones y omisiones de la Administración Pública” (art. 7,10).

La situación es distinta, sin embargo, e las demandas con contenido patrimonial, que también pueden formularse con las acciones de nulidad, cuando

12 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., p. 631.

se plantean pretensiones de indemnización o reparación directa. En estos casos, al contrario de lo que sucede en Panamá donde no se exige el agotamiento de la vía administrativa,¹³ en Venezuela en cambio, si se exige tan requisito, materializado en el agotamiento de un procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República y otros entes públicos nacionales (art. 35.3) que se establece en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En esta se indican en efecto, que

“los funcionarios judiciales deben declarar inadmisibles las acciones o tercerías que se intente contra la República, sin que se acredite el cumplimiento de las formalidades del procedimiento administrativo previo” (art. 60).¹⁴

3. La consignación de los documentos fundamentales de la acción

En tercer lugar la Ley Orgánica venezolana de 2010 que regula la Jurisdicción Contencioso administrativa establece como condición de admisibilidad de las demandas de nulidad que el demandante acompañe con la demanda los instrumentos en los cuales se funde el derecho reclamado (art. 33,6), y que sean indispensables para verificar su admisibilidad (art. 35,4), debiendo consignar además, copia del acto impugnado.

13 *Idem.*

14 Este procedimiento administrativo se regula, en cuanto a la República, en los artículos 54 y siguientes de la mencionada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en los cuales se dispone que quienes pretendan instaurar demandas de contenido patrimonial contra la República deben manifestarlo previamente por escrito al órgano al cual corresponda el asunto y exponer concretamente sus pretensiones en el caso; del cual se debe dar recibo al interesado en documento donde debe constar tal circunstancia (art. 54). El órgano respectivo, dentro de los 20 días hábiles siguientes a la consignación del escrito contentivo de la pretensión, debe proceder a formar expediente del asunto sometido a su consideración, el cual debe contener, según el caso, los instrumentos donde conste la obligación, fecha en que se causó, certificación de la deuda, acta de conciliación suscrita entre el solicitante y el representante del órgano y la opinión jurídica respecto a la procedencia o improcedencia de la pretensión, así como cualquier otro documento que considere indispensable (art. 55). Al día hábil siguiente de concluida la sustanciación del expediente administrativo, el órgano respectivo debe remitirlo a la Procuraduría General de la República, debidamente foliado, en original o en copia certificada, a objeto de que ésta, en un plazo no mayor de 30 días hábiles, formule y remita al órgano o ente respectivo, su opinión jurídica respecto a la procedencia o no de la reclamación; opinión que en este caso, tiene carácter vinculante. Sin embargo, esta opinión de la Procuraduría General de la República no se requiere cuando se trate de reclamaciones cuyo monto sea igual o inferior a 500 U.T. y hayan sido declaradas procedentes por la máxima autoridad del órgano respectivo (art. 56). / Una vez recibida la opinión de la Procuraduría, el órgano respectivo debe notificar al interesado su decisión, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la recepción del criterio sostenido por la Procuraduría General de la República (art. 57); a los efectos de que el interesado, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación, de su respuesta al órgano que corresponda, acerca de si acoge o no la decisión notificada. En caso de desacuerdo, es que entonces queda facultado para acudir a la vía judicial contencioso administrativa (art. 58). Igualmente al interesado puede acudir a la vía judicial contencioso administrativa, en caso de ausencia de oportuna respuesta, por parte de la Administración, dentro del lapso señalado (art. 59).

En este mismo sentido, la Ley N° 135 de 1963 de Panamá, también establece que a la demanda de nulidad debe acompañarse copia del acto impugnado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución según los casos (art. 44). En Panamá, agrega la norma, en caso de que el acto no haya sido publicado o la Administración niegue la expedición de copia o certificación de su publicación, ello se debe expresar en la demanda con indicación de la oficina donde se encuentre el original del acto o de la publicación en la cual se hubiere publicado, a fin de que la Sala lo solicite antes de admitir la demanda (art. 46).

Esta previsión es importante, como lo ha destacado la Sala Tercera de la Corte Suprema, pues con ella se establece el medio de prueba que debe aportar el recurrente en los casos de silencio de la Administración.^{15\}

IV. LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA Y LAS NOTIFICACIONES

Ahora bien, luego de intentada una demanda de nulidad, el juez contencioso administrativo luego de haber evaluado las condiciones generales de su admisibilidad, debe adoptar la decisión formal de admitirla mediante auto expreso, con el cual puede decirse que el proceso contencioso se inicia efectivamente.

A ello se refiere el artículo 50 de la Ley N° 135 de 1943 de Panamá, cuando dispone que no se debe dar curso a la demanda cuando carezca de alguna de las formalidades mencionadas para su admisibilidad. La Sala Tercera en consecuencia, debe decidir expresamente sobre la admisión de las demandas debiendo expresar en los casos en los cuales se declare su inadmisibilidad los defectos que tenga, devolviéndola al interesado para que los corrija.¹⁶ La norma precisa, en estos casos, que la presentación de la demanda no interrumpe los términos de prescripción (art. 50).

En todo caso siendo, el auto de admisión de la demanda contencioso administrativa el inicio formal del proceso, a partir del mismo es que se desarrolla el *iter* del mismo, siendo su primer paso, como lo indica el artículo 57 de la Ley N° 135 de 1943, que una vez recibida la demanda en la Sala Tercera de la Corte Suprema, el magistrado sustanciador debe disponer que se dé traslado

15 Sentencia, Sala Tercera CSJ, 26-01-1998.

16 En Venezuela, una previsión similar garantista de esta naturaleza de devolver la interesado el libelo defectuoso para su corrección, solo está establecida en la Ley Orgánica de Amparo, para las acciones de amparo de los derechos fundamentales.

de ella a la parte demandada; que se abra la causa a pruebas, por el término de cinco días y que se envíe copia al funcionario que dictó el acto impugnado, para que éste, dentro de igual término, explique su conducta, por medio de un informe, que se denomina “Informe de conducta.” Además, a los efectos de asegurar la participación de la procuraduría de la Administración en los procesos contencioso administrativo (artículo 5 de la ley N° 38 de 2000), el tribunal, por supuesto, también le debe dar traslado a la misma de las demandas presentadas y admitidas.

Sobre el mismo tema de la admisibilidad de las acciones contencioso administrativas, en particular de las demandas sobre nulidad contra los actos administrativos, en Venezuela, el artículo 76 de la Ley Orgánica de 2010 dispone que el proceso se inicia precisamente con la admisibilidad de la demanda (art. 77) sobre lo cual el tribunal debe decidir dentro de los 3 días de despacho siguientes a la recepción de la misma, debiendo notificarse de la admisión, conforme al 78 de la Ley Orgánica, en la forma siguiente: En los casos de recursos de nulidad, se debe notificar al representante del órgano que haya dictado el acto; en los casos de recursos de interpretación, se debe notificar al órgano del cual emanó el instrumento legislativo; y en los de controversias administrativas, la notificación debe hacerse al órgano o ente contra quien se proponga la demanda. Además, debe notificarse siempre de la demanda al Procurador General de la República y al Fiscal General de la República, y a cualquier otra persona, órgano o ente que deba ser llamado a la causa por exigencia legal o a criterio del tribunal.

Aparte de esas notificaciones individualizadas, el artículo 80 de la Ley Orgánica de 2010 prescribe que en el auto de admisión de las acciones de nulidad de actos administrativos de efectos generales se debe ordenar la notificación pública de los interesados, mediante un cartel que debe ser publicado en el diario que debe indicar el tribunal, para que puedan comparecer a hacerse parte e informarse de la oportunidad de la audiencia de juicio. El cartel debe ser librado el día siguiente a aquél en que conste en autos la última de las notificaciones individuales ordenadas. En cambio, en los casos de demandas de nulidad de actos administrativos de efectos particulares la publicación del cartel de emplazamiento no será obligatoria, a menos que el tribunal lo justifique en forma razonada.

El demandante debe retirar el cartel de emplazamiento dentro de los 3 días de despacho siguientes a su emisión, y luego de hacerlo publicar, lo debe con-

signar en el tribunal dentro de los 8 días de despacho siguientes a su retiro. El incumplimiento de estas cargas, da lugar a que el tribunal declare el desistimiento del recurso y ordene el archivo del expediente, salvo que dentro del lapso indicado algún interesado se diera por notificado y consignara su publicación. (art. 81).¹⁷

V. LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Otro aspecto que ha venido adquiriendo cada vez mayor importancia en materia contencioso administrativa como garantía del derecho a la tutela judicial efectiva frente a las actividades ilegales de la Administración, es el relativo a la procedencia de las medidas cautelares para la protección inmediata de los derechos y situaciones jurídicas de los recurrentes, mientras duran los procesos.

Tal como sucede en la actualidad en Panamá,¹⁸ la tradición en los procesos contencioso administrativos de anulación ha sido la de reducir las medidas cautelares a la sola medida de suspensión provisional de efectos del acto administrativo recurrido, lo cual solo se puede acordar a petición de la parte recurrente, no teniendo en general la interposición del recurso, efectos suspensivos alguno.

Es en ese sentido que el artículo 73 de la Ley N° 135 de 1943 establece que la Sala Tercera de la Corte Suprema puede suspender los efectos de un acto, resolución, o disposición, si a su juicio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave. Aparte de la quizás excesiva discrecionalidad que podría derivarse de esta norma, en cuanto a la aplicación de la medida, la jurisprudencia ha sido cautelosa, considerando por ejemplo, la regla de que “cuando la aplicación de las leyes resulten en conflicto el derecho de particulares,

17 En Venezuela, por otra parte, el tema del procedimiento en los casos de acumulación de otras pretensiones con las demandas de nulidad, también requiere de consideración especial. Los artículos 76 a 96 de la Ley Orgánica de 2010 solo regulan las demandas en las cuales se solicite la nulidad de un acto administrativo, sin precisarse que las mismas pueden estar acompañadas de otras pretensiones, ignorándose así que en muchos casos, la demanda de nulidad de los actos administrativos no se agota con la sola pretensión de anulación de los mismos, sino que puede estar acompañada de otras pretensiones procesales de contenido patrimonial tal como lo establece en el artículo 259 de la Constitución. La Ley Orgánica, sin embargo, nada estableció como procedimiento específico en esta materia, por lo que además de aplicarse el *iter* del procedimiento previsto para las demandas de nulidad, con las notificaciones y emplazamientos, y en esos casos además, con citación formal del ente demandado, por ejemplo, en cabeza del Procurador General, como representante de los intereses patrimoniales de la República.

18 Véase Javier Ernesto Scheffer Tuñón, “La justicia contencioso administrativa panameña: Una visión prospectiva y propositiva,” *loc. cit.*, p. 625.

con el interés social, debe primar el primero;”¹⁹ o que la medida por ejemplo procede “si el acto administrativo infringe palmariamente el principio de separación de poderes o si puede entrañar un perjuicio a la integridad del ordenamiento jurídico por violar en forma manifiesta una norma jurídica de rango superior,”²⁰ lo que podría tener efectos restrictivos.

En Panamá, además, lamentablemente, la jurisprudencia de la Sala Tercera, como lo ha advertido Sheffer Toñón “ha negado, enfáticamente, la procedencia del cúmulo de acciones precautorias previstas en el Libro Segundo de Procedimiento Civil,”²¹ lo que sin duda, ha sido un factor que ha impedido la posibilidad de la ampliación del radio de las medidas cautelares más allá de la sola suspensión de efectos del acto recurrido.

Esa fue la situación que también existió tradicionalmente en Venezuela, hasta que al comenzarse a ejercer pretensiones de amparo junto con las acciones de nulidad contencioso administrativas conforme se estableció en la Ley Orgánica de Amparo de 1988, los jueces de la jurisdicción comenzaron a ampliar el radio de las medidas cautelares, más allá de la suspensión de efectos de los actos administrativos. Después de varios lustros, esa tendencia progresiva culminó con las previsiones de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010, cuyo artículo 4, al contrario de la tradición precedente, establece un amplio poder cautelar del juez contencioso administrativo disponiendo que el mismo “está investido de las más amplias potestades cautelares,” quedando facultado, en consecuencia para:

“dictar, aún de oficio, las medidas preventivas que resulten adecuadas a la situación fáctica concreta, imponiendo ordenes de hacer o no hacer a los particulares, así como a los órganos y entes de la Administración Pública, según el caso concreto, en protección y continuidad sobre la prestación de los servicios públicos y en su correcta actividad administrativa.”

Con estas previsiones, el juez contencioso administrativo cuenta ahora con las más amplias posibilidades de protección cautelar, habiendo recogido la Ley como dije, la progresión jurisprudencial que se desarrolló en el contencio-

19 Sentencia Sala Tercera, CSJ de 31-01-2001

20 Sentencia Sala Tercera, CSJ de 09-03-1998.

21 Véase Javier Ernesto Scheffer Tuñón, “La justicia contencioso administrativa panameña: Una visión prospectiva y propositiva,” *loc. cit.*, p. 625.

so administrativo con motivo de la previsión en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales de 1988,²² sobre la posibilidad de formular conjuntamente con las demandas de nulidad de actos administrativos, o de las demandas contra las abstenciones de la Administración, pretensiones de amparo constitucional para restablecimiento de una garantía o derecho constitucional violado por el acto recurrido. En estos casos, en particular, el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo, solo dispone que el Juez, “en forma breve, sumaria, efectiva, si lo considera procedente para la protección constitucional suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio.”

En un primer paso, por tanto, el legislador, sin apartarse de la medida cautelar tradicional de la suspensión de efectos, para que pudiera ser completamente efectiva la protección y amparo de derechos constitucionales por vía del recurso contencioso-administrativo de anulación, se previó la medida cautelar de suspensión de efectos del acto recurrido en forma expedita, lo que luego se completó con la ampliación progresiva de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo mediante la aplicación supletoria de las normas del Código de Procedimiento Civil reguladoras de las llamadas “medidas cautelares innominadas”.

En efecto, el artículo 585 de dicho Código regula la potestad del juez para dictar medidas preventivas “cuando exista riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo y siempre que se acompañe un medio de prueba que constituya presunción grave de esta circunstancia y del derecho que se reclama.” Dichas medidas pueden ser las “medidas nominadas” reguladas en el artículo 588, como el embargo de bienes muebles, el secuestro de bienes determinados o la prohibición de enajenar y gravar de bienes inmuebles, agregando en el Parágrafo Primero de dicha norma que igualmente el juez puede dictar otras “providencias cautelares que considere adecuadas” que son las llamadas “innominadas,” “cuando hubiere fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra,” en cuyo caso, dice el Código, “para evitar el daño, el Tribunal podrá autorizar o prohibir la ejecución de determinados actos, y adoptar las providencias que tengan por objeto hacer cesar la continuidad de la lesión.”

22 Véase *Gaceta Oficial* N° 33.891 de 22-1-88. Véase Allan R. Brewer-Carías y Carlos Ayala Corao, *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, pp. 242.

Estas medidas cautelares, por supuesto, en el ámbito contencioso administrativo tienen estricta relación con el derecho a la tutela judicial efectiva frente a la Administración, al perseguir que no se causen daños irreparables a la parte recurrente cuando se dicte la sentencia definitiva; por lo cual incluso vinculadas a pretensiones de amparo, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, puede decirse en Venezuela se amplió el ámbito de las medidas cautelares en todos los juicios contencioso administrativos de anulación.

Ello ocurrió por vía jurisprudencial, particularmente a raíz de la sentencia dictada por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (que es el tribunal superior de mayor jerarquía en materia contencioso administrativa) N° 488 de 3 de marzo de 2000,²³ en la cual la Corte Suprema constató la existencia de una importante corriente de opinión respecto de lo que entonces llamó “medidas provisionalísimas,” que se había venido desarrollando en la doctrina, como sin duda debe estar ocurriendo en Panamá, que de forma prácticamente unánime reclamaba

“una mayor amplitud y flexibilidad en los criterios a seguir para la resolución de las peticiones incidentales de suspensión y otras medidas cautelares (nominadas o innominadas) formuladas con ocasión de la impugnación jurisdiccional de la actividad administrativa.”²⁴

Con base en ello, la Sala en dicha sentencia se replanteó el tema general si en el trámite incidental mediante el cual el juez debía otorgar o denegar la tutela cautelar de suspensión de efectos del acto recurrido, el juez podía además adoptar “las llamadas “*medidas provisionalísimas o pre-cautelares*”, destinadas a preservar la efectividad de la decisión que recaiga en el incidente principal cautelar, esto es, en tanto se tramita y resuelve el incidente de suspensión o cualquier otra medida promovida por el recurrente.”²⁵

La premisa de la cual partió la Sala para atender su propio planteamiento fue que la potestad de los jueces contencioso administrativos para adoptar este tipo de medidas, “responde a la necesidad de asegurar, en su caso, la efectividad del pronunciamiento futuro del órgano jurisdiccional, evitando que un po-

23 Véase el caso Sala Político Administrativa, *Constructora Pedeca, C.A. vs. Gobernación del Estado Anzoátegui*, in *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 459. Véase igualmente en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/marzo/00488-160300-16692%20.HTM>

24 *Idem.*

25 *Idem.*

sible fallo a favor de la pretensión,” como lo resolvió el Tribunal Constitucional Español, -que citó- “...*quede desprovisto de la eficacia por la conservación o consolidación irreversibles de situaciones contrarias a derecho o intereses reconocido por el órgano jurisdiccional en su momento.*”²⁶

La Sala Político administrativa en su sentencia también hizo referencia a cómo este mismo derecho se encontraba reconocido en el ordenamiento comunitario europeo por el principio general al que se aludió en la Sentencia “*Factortame*” del Tribunal de Justicia de Luxemburgo de 19 de julio de 1990, principio que se resume en la frase: “*la necesidad del proceso para obtener la razón no ha de convertirse en un daño para el que tiene la razón.*” Sobre ello, citando a Eduardo García de Enterría, la Sala consideró:

“como un auténtico hito del derecho a la tutela judicial efectiva, el deber de los órganos jurisdiccionales de acordar la medida cautelar que resulte necesaria para asegurar el contenido de la decisión que finalmente se adopte, no pudiendo eliminarse de manera absoluta la posibilidad de asegurar la eficacia de la sentencia estimatoria que pudiera dictarse en su momento.”²⁷

La Sala además, también citó la doctrina nacional expresada por Luis Ortíz Álvarez quien ya había escrito sobre la procedencia de las medidas cautelares innominadas de carácter provisionalísimo en los procesos contencioso administrativos en Venezuela,²⁸ con base en el derecho a la tutela judicial efectiva que garantizado en la Constitución, considerando que n.

26 Sentencia del Tribunal Constitucional Español de fecha 17 de diciembre de 1992

27 Eduardo García de Enterría, *La Batalla por las Medidas Cautelares*, Madrid.

28 Luis Ortíz Álvarez había ya escrito que “bajo una perspectiva constitucional de tutela judicial efectiva, apoyada, si se quiere, en algunas posibilidades legales y en los avances del Derecho comparado, es forzoso concluir que en el ordenamiento jurídico venezolano es perfectamente posible instaurar –por vía jurisprudencial–, además de la suspensión automática en ciertas materias y supuestos, la figura de las **medidas provisionalísimas**, para lo cual es posible acudir a varias técnicas o posibilidades de conjugación cautelar. / En primer lugar, es viable que el juez contencioso administrativo utilice directamente su poder cautelar general, que, insistimos, tiene base constitucional en la tutela judicial efectiva, y por esta vía configurar jurisprudencialmente la técnica de las medidas provisionalísimas y adaptarlas a exigencias o requisitos (*fumus boni iuris*, *periculum in mora* y ponderación de intereses) similares o compatibles con los requisitos que se exijan para el otorgamiento de la medida cautelar principal, bien que, en sede **provisionalísima**, tales requisitos deberán ser analizados en un contexto de extrema urgencia, lo que en ciertos casos, y como regla, puede suponer llevar los *standards* de valoración a niveles más altos, esto es, por ejemplo, que la exigencia de buen derecho sea aún más evidente o manifiesta, que los daños a tomar en cuenta sean los de muy difícil reparación o simplemente irreversibles y que no exista ningún riesgo manifiesto de daños a intereses generales, todo lo cual, deberá ser apreciado – para que tenga sentido la figura **provisionalísima**– en muy corto tiempo y sin mayores formalidades.” Véase en Luis Ortíz Álvarez, *La protección cautelar en el contencioso administrativo*, Ediciones Sherwood, Caracas 1999”

De allí pasó la Sala Político Administrativa a analizar dicho derecho fundamental a la luz del contenido del Preámbulo y de los artículos 19, 26, 27 y 257 de la Constitución de 1999,²⁹ deduciendo que de los mismos se podía considerar que existía:

“Primero, una obligación de los Poderes Públicos del Estado de garantizar a toda persona, el goce y ejercicio de sus derechos y garantías fundamentales;

Segundo, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para la protección de esos derechos y garantías; y

Tercero, el carácter expedito, breve, eficaz, inmediato, eficiente y de primacía del fondo sobre la forma, para garantizar la protección en el goce y ejercicio de los derechos inherentes a la persona.”³⁰

De estos principios concluyó la Sala que en la Constitución de 1999 existían entonces suficientes presupuestos para poder declarar la existencia en el ordenamiento jurídico venezolano “de las referidas medidas provisionalísimas, las cuales persiguen garantizar a los ciudadanos el goce efectivo de sus derechos constitucionales mediante una tutela expedita de éstos.”³¹

29 **Artículo 19.** El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen. / **Artículo 26.** Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos; a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles. / **Artículo 27.** Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. El procedimiento de la acción de amparo constitucional será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad; y la autoridad judicial competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella. Todo tiempo será hábil y el tribunal lo tramitará con preferencia a cualquier otro asunto. La acción de amparo a la libertad o seguridad podrá ser interpuesta por cualquier persona; y el detenido o detenida será puesto o puesta bajo la custodia del tribunal de manera inmediata, sin dilación alguna. El ejercicio de este derecho no puede ser afectado, en modo alguno, por la declaración del estado de excepción o de la restricción de garantías constitucionales. / **Artículo 257.** El proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia. Las leyes procesales establecerán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y adoptarán un procedimiento breve, oral y público. No se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales.

30 Véase el caso Sala Político Administrativa, *Constructora Pedeca, C.A. vs. Gobernación del Estado Anzoátegui*, in *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 459. Véase igualmente en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/marzo/00488-160300-16692%20.HTM>

31 La Sala en la misma sentencia consideró, sin embargo, que debía ser cuidadosa en acordar las referidas medidas, pues con ellas “no debía propender a la violación de otros derechos constitucionales de igual o similar *status*.” En el caso que estaba decidiendo, en concreto, consideró que “la pretensión de cautela anticipada solicitada por el quejoso

En el caso concreto decidido por la Sala, en el cual estaba en juego una medida cautelar formulada con ocasión de un proceso contencioso administrativo de anulación con pretensión de amparo constitucional, la Sala consideró que cuando para obtener la tutela jurisdiccional de los derechos y garantías fundamentales, el tiempo judicial real excede la noción de inmediatez exigida por el texto constitucional, entonces es posible y procedente anticipar una tutela al proceso de amparo y otorgar una cautela de la cautela, con el fin garantizar el ejercicio provisional de los derechos presumiblemente violados al querellante, “en la espera de la decisión definitiva del amparo como proceso cautelar que persigue suspender los efectos de la actuación de la administración, en la espera, a su vez, de la decisión del fondo del asunto constituido por el proceso de nulidad del acto, que persigue borrar el mismo de la esfera jurídica.”

En estos casos, para la procedencia de la referida tutela anticipada, la Sala sentó la doctrina general aplicable desde entonces en Venezuela en el otorgamiento de medidas cautelares innominadas, basada en el examen en cada caso de la existencia de tres elementos esenciales, ponderando siempre sin embargo, los intereses colectivos o particulares, que son:

- “1. *Fumus Boni Iuris*, que no es otra cosa que la apariencia razonable de la titularidad de un buen derecho que se alega como violada por parte del peticionario, apariencia la cual se deriva de los documentos anexados al escrito libelar, así como a su escrito complementario.
2. *Periculum in Mora*, que no es otra cosa que el peligro de que quede ilusorio el fallo definitivo, ante el necesario transcurso de tiempo de cara a resolver el incidente de suspensión.
3. *Periculum in Damni*, que es la inminencia del daño causado por la presunta violación de los derechos fundamentales del peticionario y su irreparabilidad.

Siendo estos elementos los que básicamente hacen reclamar la necesaria existencia de la tutela anticipada de los derechos y garantías fundamentales.”³²

por la presunta violación del derecho a la defensa, al debido procedimiento y a las libertades económicas y otros derechos conexos no debe generar la violación inminente del derecho a la defensa y al debido proceso del presunto agravante, dado que ninguna de las referidas libertades privan o prevalecen las unas sobre las otras.” *Idem*.

32 *Idem*.

Consideró la Corte Suprema en su sentencia, por tanto, que el juez contencioso administrativo para garantizar el principio de la tutela judicial efectiva, tiene una potestad esencial para acordar las denominadas “medidas provisionales” que pueden ser “la suspensión de los efectos del acto impugnado u cualquier otra medida cautelar solicitada como mecanismo idóneo dentro de la tutela cautelar.”³³

Esa doctrina jurisprudencial aplicada durante la década pasada, fue la que culminó con la regulación en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010, en la cual expresamente se establecieron amplios poderes cautelares, mucho más allá de la sola suspensión de efectos del acto recurrido, regulando un procedimiento común para su tramitación, el cual se debe aplicar en general, incluso en los casos de solicitudes de amparo cautelar que se formulen junto con las acciones de nulidad de actos administrativos (art. 103).

En esas normas se dispone en efecto, que las medidas cautelares, en general, deben solicitarse por las partes en cualquier estado y grado del procedimiento, pudiendo ser acordadas por el tribunal como las estime pertinentes “para resguardar la apariencia del buen derecho invocado y garantizar las results del juicio, ponderando los intereses públicos generales y colectivos concretizados y de ciertas gravedades en juego, siempre que dichas medidas no prejuzguen sobre la decisión definitiva.” (art. 104).

A tal efecto, como se dijo, el tribunal cuenta con los más amplios poderes cautelares para proteger no sólo a los demandantes, sino como lo dice el artículo 104, “la Administración Pública, a los ciudadanos o ciudadanas, a los intereses públicos y para garantizar la tutela judicial efectiva y el restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas mientras dure el proceso.”³⁴

33 La Sala, en todo caso, completó su doctrina precisando que en estos casos de decreto de las llamadas medidas provisionales, el juez contencioso administrativo siempre tiene la potestad de modificar o levantar las decretadas, a los efectos de adaptarlas a la propia intensidad de la medida cautelar que adopte en definitiva. *Idem*.

34 De acuerdo con la Ley Orgánica, además, una vez recibida la solicitud de medida cautelar, el tribunal debe abrir un cuaderno separado para el pronunciamiento que deberá formularse dentro de los 5 días de despacho siguientes (art. 105). En el caso de tribunales colegiados el juzgado de sustanciación debe remitir inmediatamente el cuaderno separado, y recibido este, se debe designar ponente, de ser el caso, y decidirse sobre la medida dentro de los 5 días de despacho siguientes. Al trámite de las medidas cautelares se le debe dar prioridad (art. 105). El trámite de la oposición que formulen las partes a las medidas cautelares se rige por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil (art. 106). Por último, se observa que la Ley Orgánica de 2010, al regular las medidas cautelares, estableció un procedimiento en el artículo 103 que “regirá la tramitación de las medidas cautelares, incluyendo las solicitudes de amparo constitucional cautelar,” con lo que se hizo referencia a los casos en los cuales con las demandas de nulidad o contra abstenciones se puede formular una pretensión de amparo, la cual tiene carácter cautelar.

En las causas de contenido patrimonial, la Ley Orgánica prescribe sin embargo que el tribunal puede exigir garantías suficientes al solicitante.

VI. LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE ANULACIÓN

Por último, otro aspecto de interés que podemos mencionar se refiere a los efectos de las sentencias en los procesos contencioso administrativos de anulación de los actos administrativos.

La regla general en estos casos es que la sentencia anulatoria que pronuncie el juez contencioso administrativo siempre tiene efectos generales, *erga omnes*, y en principio *ex nunc*, pudiendo sin embargo sus efectos ser retrotraídos al momento en el cual el acto se dictó (*ab initio*), a juicio del tribunal, para la protección de los derechos por ejemplo en los casos en los cuales el vicio del acto recurrido sea un vicio de nulidad absoluta.

Sobre el tema de la anulación del acto como objeto de la sentencia el artículo 53 de la Ley N° 135 de Panamá de 1943 dispone que cuando por sentencia definitiva se decreta “la nulidad de un acuerdo municipal, en todo o en parte, quedará virtualmente sin vigor,” lo que sin duda es válido en relación a la anulación de cualquier acto administrativo, completándose el cuadro de los efectos de la anulación en el artículo 27 de la misma Ley N° 135 de 1943, al establecer el principio de que:

“Art. 27. La revocatoria de un acto, resolución o disposición en vía contencioso administrativa produce efecto general contra todos; pero el restablecimiento del derecho solo aprovechará a quien hubiese intervenido en el juicio y obtenido una declaración a su favor.”

Esas sentencias, además, conforme al artículo 52 de la Ley N° 135 de 1943, una vez definitivas y ejecutoriadas son obligatorias tanto para los particulares como para la Administración.

Uno de los efectos indirectos de la anulación de un acto administrativo mediante sentencia de la Jurisdicción contencioso administrativa, es la prohibición que de ella deriva para la Administración de pretender reeditar el acto anulado, lo que se fue construyendo, por ejemplo en Venezuela, progresivamente y con mucho esfuerzo, por vía jurisprudencial para evitar la burla de los efectos anulatorios de las sentencias.

En Panamá, en cambio, nos encontramos con que el principio es texto expreso desde 1943 en el artículo 54 de la Ley N° 135 al disponer que “ningún

acto administrativo revocado” por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia:

“podrá ser reproducido por la corporación o funcionario que lo dictó si conserva la esencia de las mismas disposiciones revocadas, a menos que con posterioridad a la sentencia hayan desaparecido los fundamentos legales de la revocación.”

Otro aspecto que debe destacarse respecto de las sentencia contencioso administrativas, es el relativo a su ejecución, particularmente en cuanto a las sentencias condenatorias, a lo cual la Ley panameña N° 135 de 1943 dedica varias normas, estableciendo que la misma se debe comunicar, con copia íntegra de su texto, para su ejecución y cumplimiento, a la autoridad o funcionario correspondiente (art. 65 y 98). Conforme a la Ley, cuando la ejecución de la sentencia corresponda a las autoridades, corporaciones o funcionarios de todo orden, los mismos deberán dictar, cuando sea el caso, dentro del término de cinco días, contados a partir de la fecha en que el Tribunal se la comunique, las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto (art. 99).

REFLEXIÓN FINAL

En todo caso, y para concluir, hay que recordar que cualquier sistema contencioso administrativo, sea que esté perfectamente regulado en la legislación, sea que tenga una regulación vetusta que requiera 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.

Si en un determinado país no hay efectivamente un régimen democrático ni está estructurado un Estado de derecho, sometido a límites y controles, como sucede en la actualidad en Venezuela, 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, tengamos siempre en cuenta que 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, resulte la actualización de sus regulaciones legales.

Cuiden por tanto, estimados amigos, de su democracia, y sobre todo, absténgase de oír los cantos de sirena autoritarios que en los últimos lustros han invadido nuestra América, que con ropaje democrático-electivo-populista, como sucedió en Venezuela, provocaron el poder por un grupo de golpistas con el único propósito real de destruir la democracia, que fue lo que lamentablemente ocurrió en mi país,³⁵ donde lograron instalar en su lugar un Estado Totalitario,³⁶ con un Poder Judicial sometido a control político,³⁷ usando y manipulando instrumentos democráticos, y lo más grave, con la anuencia del propio Tribunal Supremo.³⁸

En ese marco, la mejor de las regulaciones sobre el sistema contencioso administrativo y el control de la Administración, como dije, no pasan de ser letra muerta, y eso en Venezuela quedó evidenciado en un importante caso, en el cual precisamente el juez contencioso administrativo adoptó una serie de medidas cautelares innominadas en protección de intereses colectivos, sin percatarse que con ello estaba dictando la sentencia de muerte de la propia jurisdicción contencioso administrativa.

Todo ocurrió en 2003, cuando el propio Poder Ejecutivo, utilizando al Tribunal Supremo, reaccionó contra una medida cautelar dictada por la entonces, muy importante Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, interviniéndola abiertamente, secuestrando su competencia y destituyendo a sus Magistrados, con lo cual incluso dicho tribunal quedó de hecho clausurado por más de diez meses.

35 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York, 2010; *Authoritarian Government vs. The Rule of Law*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 201.

36 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.

37 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;

38 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, Nº 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.

En ese caso se trató de un proceso contencioso administrativo de nulidad iniciado por Federación Médica Venezolana actuando en representación de los derechos colectivos de los médicos venezolanos al trabajo y a la igualdad, solicitando la anulación de unos actos administrativos dictados por el Alcalde Metropolitano de Caracas, el Ministro de Salud y el 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 Medicina.³⁹

Un mes después de intentada la demanda, en cuya redacción por cierto tuve la oportunidad de colaborar, siendo ella mi última actuación –aun cuando indirecta– en el Foro venezolano, el 21 de agosto de 2003 la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo dictó precisamente una medida cautelar considerando que había suficientes elementos en el caso que hacían 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 por médicos extranjeros con licencia para ejercer la profesión en Venezuela.⁴⁰

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 medida no iba a ser acatada ni ejecutada en forma alguna por el Ejecutivo,⁴¹ usándose para instrumentar el desacato, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, controlada por el Ejecutivo, la cual decidió avocarse para conocer el caso, arrebatándole la competencia a la Corte Primera, procediendo a anular las medidas cautelares que se habían dictado.

De inmediato, como formando parte todo de un plan preconcebido, un grupo de agentes de la policía política (DISIP) allanó la sede de la Corte Pri-

39 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.

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

41 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.

mera, privando de libertad a un escribiente por motivos fútiles; el Presidente de la República calificó públicamente al Juez Presidente de la Corte Primera como “un bandido;”⁴² y unas semanas después, una Comisión Especial Judicial del Tribunal Supremo de Justicia, sin fundamento legal alguno, procedió a destituir a los cinco magistrados de la Corte Primera, la cual fue intervenida.⁴³

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 una demanda en contra de actos de autoridades nacionales y municipales por la contratación ilegal de médicos extranjeros por parte de órganos del Estado.⁴⁴

Cualquiera se puede imaginar qué pasó de allí en adelante, en la situación del Poder Judicial intervenido.⁴⁵ Los jueces provisionales o temporales, sin estabilidad, y dependientes del poder que en su casi totalidad lo integran,⁴⁶ in-

42 Discurso público, 20 septiembre de 2003.

43 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”.

44 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>

45 Véase 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; “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.

46 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, Parágrafo 11, p. 3.

cluyendo los que sustituyeron a los magistrados destituidos, sin duda comen-
zaron “entender” cómo es que debían y podían comportarse en el futuro frente
al poder; para no ser destituidos, lo que explica por qué a partir de esa fecha,
los tribunales contencioso administrativos, simplemente cesaron de controlar a
la Administración, negándose o absteniéndose de proteger a los ciudadanos
frente a la misma, habiendo simplemente desaparecido el contencioso admi-
nistrativo como garantía del Estado de derecho.⁴⁷

Todo ello lo que nos demuestra es que para que exista control judicial
efectivo 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 Eje-
cutivo. Al contrario, cuando el Poder Judicial está controlado por el Poder
Ejecutivo, como lo muestra la situación venezolana, las declaraciones consti-
tucionales de derechos y sobre las posibilidades de exigirlos ante la justicia y
de controlar la actuación de la Administración, no son más que textos de len-
guaje florido, pero totalmente inoperantes y vacíos.

De allí, insisto, la importancia, de apuntalar la democracia y las bases del
Estado de derecho, que es lo único que permite poder controlarlo judicialmente.

Panamá, 4 de noviembre de 2015

47 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.