

# EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO VENEZOLANO

Allan R. Brewer-Carías

## I. LA FUNCIÓN DE CONTROL DENTRO DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Entre las funciones del Estado, como tareas que son inherentes a sus órganos, además de las funciones normativa, política o de gobierno, administrativa y jurisdiccional he insistido que también debe destacarse la función de control; todas las cuales no están encomendadas con carácter exclusivo a específicos órganos, siendo al contrario ejercidas por los diversos órganos estatales.<sup>1</sup>

En cuanto a la función normativa es aquella que se manifiesta en la creación, modificación o extinción de normas jurídicas de validez general, que si bien se atribuye como función propia al órgano que ejerce el Poder Legislativo (Asamblea Nacional) por ejemplo, cuando sanciona la leyes; también se realiza por los otros órganos del Poder Público como por ejemplo, por el Presidente de la República cuando reglamenta las leyes (Art. 236,10); por el Tribunal Supremo de Justicia cuando norma mediante reglamentos el funcionamiento del Poder Judicial (Art. 267)<sup>2</sup>; o por los otros órganos del Poder Público como los órganos del Poder Ciudadano cuando dictan los reglamentos reguladoras de su actividad<sup>3</sup>, o por el Consejo Nacional Electoral, en ejercicio del Poder Electoral, cuando reglamenta las leyes electorales (Art. 293,1)<sup>4</sup>.

La función política o de gobierno tiene por objeto la conducción política de la sociedad, que se atribuye de principio al órgano superiores que ejerce el Poder Ejecutivo, al dirigir la acción de gobierno (Arts. 226; 236,2). Ello no obsta, sin embargo, para que dicha función también la realice la Asamblea Nacional en ejercicio del Poder Legislativo sea a través de actos parlamentarios sin forma de ley<sup>5</sup>, sea mediante leyes.<sup>6</sup>

En cuanto a función jurisdiccional, es decir, mediante la cual los órganos del Estado conocen, deciden o resuelven controversias entre dos o más pretensiones, el ejercicio de la misma se ha atribuido como función propia al Tribunal Supremo de Justicia y a los tribunales de la República; lo cual no implica una atribución exclusiva y excluyente, pues

---

<sup>1</sup> Véase sobre las funciones del Estado lo expuesto en el libro colectivo: Jaime Vidal Perdomo, Eduardo Ortíz Ortíz, Agustín Gordillo y Allan R. Brewer-Carías, *La función administrativa y las funciones del Estado. Cuatro Amigos, Cuatro Visiones sobre el derecho administrativo en América Latina*, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Administrativo, Universidad Católica Andrés Bello, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014.

<sup>2</sup> Véase, Laura Louza Scognamiglio “La potestad reglamentaria del Poder Judicial”, en *Ensayos de Derecho Administrativo-Libro Homenaje a Nectario Andrade Labarca*, Volumen II. Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004, pp. 9-45

<sup>3</sup> Artículos 3; 14,2; y 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; Artículos 29; 20; 34; 36; 40; 43; 46 y 51 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

<sup>4</sup> Además, artículos 32 y 29 de la Ley Orgánica del Poder Electoral.

<sup>5</sup> Por ejemplo, cuando autoriza al Presidente de la República para salir del territorio nacional. Art. 187,17 de la Constitución; o cuando reserva al Estado determinadas industrias o servicios, Art. 302.

<sup>6</sup> La ley que decreta una amnistía, por ejemplo. Art. 186,5 de la Constitución.

otros órganos estatales pueden ejercerla. Es el caso por ejemplo, de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, que la realizan cuando las autoridades administrativas deciden controversias entre partes, dentro de los límites de su competencia<sup>7</sup>, o de la Asamblea Nacional que también participa en la función jurisdiccional, cuando por ejemplo, autoriza el enjuiciamiento del Presidente de la República (Art. 266,2).

En cuanto a la función administrativa, la misma se ejerce por los diversos órganos del Estado cuando entra en relación con los particulares,<sup>8</sup> como sujeto de derecho y gestor del interés público,<sup>9</sup> siendo posible distinguir entre la función de crear el derecho (normativa), de aplicar el derecho imparcialmente (jurisdiccional), y de actuar en relaciones jurídicas como sujeto de derecho, al gestionar el interés público (administrativa),<sup>10</sup> en cuyo caso es que se concretiza la personalidad jurídica del Estado en el orden interno. Dicha función, de especial interés para el derecho administrativo, al igual que lo que sucede con la función normativa, política y jurisdiccional tampoco está atribuida con carácter de exclusividad a alguno de los órganos del Poder Público, ejerciéndose por todos los órganos del Estado concretizándose en todos los casos mediante los actos administrativos.<sup>11</sup> Por ello, el acto administrativo, como concreción típica pero no única del ejercicio de la función administrativa, puede emanar de todos los órganos estatales en ejercicio del Poder Público, teniendo en todo caso carácter sub-legal.

Por último, además de la función normativa, de la función política, de la función jurisdiccional y de la función administrativa, los órganos del Estado también ejercen la

---

<sup>7</sup> Cuando la Administración decide, por ejemplo, la oposición a una solicitud de registro de marca de propiedad industrial; o cuando decide la oposición a una solicitud de otorgamiento de una concesión administrativa.

<sup>8</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1964, p. 115. Si el Estado legisla, tal como lo señala Santi Romano, “no entra en relaciones de las cuales él, como legislador, sea parte: las relaciones que la ley establece o de cualquier modo contempla se desenvuelven después entre sujetos diversos del Estado o bien con el mismo Estado, pero no en su aspecto de legislador sino en otros aspectos mediante órganos diversos de los del Poder Legislativo”. V., “Prime Pagine di un Manuale di Diritto Amministrativo”, en *Scritti Minori*, Milano 1950, p. 363, *cit.*, por J M. Boquera Oliver, *Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid, 1972, p 59. “Cuando el Estado juzga -señala J. González Pérez-, no es parte interesada en una relación jurídica; no es sujeto de derecho que trata de realizar sus peculiares intereses con arreglo al Derecho... cuando el Estado juzga satisface las pretensiones que una parte esgrime frente a otra; incide como tercero en una relación jurídica, decidiendo la pretensión ante él deducida con arreglo al ordenamiento jurídico” (Véase *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid 1966, Tomo II, p. 37).

<sup>9</sup> En este sentido, antigua la Corte Suprema ha señalado al referirse a la función administrativa, que en ella el Estado “no realiza una función creadora dentro del ordenamiento jurídico, que es la función legislativa, ni conoce ni decide acerca de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra, que es la función judicial; sino que es sujeto de derecho, titular de intereses, agente propio de la función administrativa...”. V. sentencias de la antigua Corte Suprema de Justicia en Sala Política Administrativa de 18 de julio de 1963, en *Gaceta Forense*, N° 41, Caracas 1963, pp. 116 y ss.; de 27 de mayo de 1968, en *Gaceta Forense* N° 60, Caracas 1969, pp. 115 y ss.; de 9 de julio de 1969 en *Gaceta Forense F* N° 65, 1969, pp. 70 y ss. l.

<sup>10</sup> Véase sentencia de la antigua Corte Suprema de Justicia en Sala Política Administrativa de 13 marzo de 1967, en *Gaceta Forense* N° 55, 1968, p. 107.

<sup>11</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Consideraciones sobre la impugnación de los Actos de Registro en la vía contencioso-administrativa” en libro *Homenaje a Joaquín Sánchez Coviza*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975.

función de control, cuando vigilan, supervisan y velan por la regularidad del ejercicio de otras actividades estatales o de las actividades de los administrados y particulares.

En Venezuela, el ejercicio de la función de control está atribuida como función propia a los órganos que ejercen el Poder Ciudadano, en particular a la Contraloría General de la República, pero en este caso, ello tampoco implica una atribución exclusiva y excluyente, sino que al contrario, los otros órganos estatales pueden y deben ejercer la función de control.

En efecto, la Asamblea Nacional, en ejercicio del Poder Legislativo ejerce la función de control político sobre el gobierno y la Administración Pública Nacional y los funcionarios ejecutivos (Art. 187,3; 222)<sup>12</sup>; los diversos órganos superiores de la Administración Pública ejercen las funciones de control jerárquico en relación con los órganos inferiores de la misma (Art. 226); los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo controlan las actividades de los particulares, de acuerdo a las regulaciones legales establecidas respecto de las mismas; el Consejo Nacional Electoral, en ejercicio del Poder Electoral, ejerce el control de las actividades electorales, de las elecciones y de las organizaciones con fines políticos (Art. 293); y el Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales competentes ejerce las función de control de constitucionalidad y legalidad de los actos del Estado (Art. 259; 336).

Por tanto, la función de control como actividad privativa e inherente del Estado mediante la cual sus órganos supervisan, vigilan y controlan las actividades de otros órganos del Estado o de los administrados, se ejerce por tanto por diversos órganos estatales y en relación con la Administración Pública, puede clasificarse en control político, control administrativo, control fiscal y control jurisdiccional.

## **II. EL CONTROL POLÍTICO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El artículo 187 de la Constitución atribuye a la Asamblea Nacional un conjunto de competencias que autorizan al órgano legislativo el ejercicio del control político sobre la Administración Pública y la actividad administrativa del Estado.

Esas competencias de la Asamblea Nacional son las siguientes:

3. Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y la ley. Los elementos comprobatorios obtenidos en el ejercicio de esta función, tendrán valor probatorio, en las condiciones que la ley establezca.
6. Discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y de crédito público.
7. Autorizar los créditos adicionales al presupuesto (art. 314).
8. Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional (art. 236, ord. 18).
9. Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los contratos de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela (art. 150).
10. Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo y a los Ministros. La moción de

---

<sup>12</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Aspectos del control político sobre la administración pública,” en *Revista de Control Fiscal*, N° 101 (abril-junio 1981), Contraloría General de la República, Caraca 1981, s, pp. 107-130.

censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados o diputadas, que el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o el Ministro.

11. Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país.
12. Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley.
13. Autorizar a los funcionarios públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros.
14. Autorizar e nombramiento del Procurador General de la república y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes.
16. Velar por los intereses y autonomía de los Estados
17. Autorizar la salida del Presidente o Presidenta de la República del territorio nacional cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos (art. 235).

Además, conforme al artículo 339 de la Constitución y a lo dispuesto en la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción<sup>13</sup> (“circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos,” art. 337 de la Constitución:), los decretos del Presidente de la República que los declaren, deben ser presentados dentro de los 8 días siguientes de haberse dictado, a la Asamblea Nacional o a la Comisión Delegada, para su consideración y aprobación, independientemente de que deban someterse igualmente ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie sobre su constitucionalidad (art. 336,6).<sup>14</sup> Si el decreto no se somete a dicha aprobación en el lapso mencionado, la Asamblea Nacional se debe pronunciar de oficio (art. 26, Ley Orgánica). La aprobación por parte de la Asamblea debe efectuarse por la mayoría absoluta de los diputados presentes en sesión especial que se debe realizar sin previa convocatoria, dentro de las 48 horas de haberse hecho público el decreto (art. 27). Si por caso fortuito o fuerza mayor la Asamblea Nacional no se pronunciare dentro del lapso mencionado, el decreto debe entenderse como aprobado. Se estableció así, un silencio parlamentario positivo con efectos aprobatorios tácitos.

Ahora bien en cuanto a la competencia general de la Asamblea Nacional, conforme al artículo 187.3 de la Constitución para ejercer el control político sobre la Administración Pública y la actividad administrativa del Estado, los artículos 222 y 223 de la Constitución autoriza a la misma para realizar interpelaciones, investigaciones, preguntas, autorizaciones y aprobaciones parlamentarias previstas en la Constitución y en la ley y cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento.

En ejercicio de dicho control parlamentario, la Asamblea pueda declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos<sup>15</sup> y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.

---

<sup>13</sup>. Véase Gaceta Oficial. N° 37.261 de 15 de agosto de 2001.

<sup>14</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, p. 279.

<sup>15</sup> Véase sobre esto Allan R. Brewer-Carías “Aspectos del control político sobre la Administración Pública” en *Revista de Control Fiscal*, N° 101, Contraloría General de la República, Caracas, 1981, pp. 107 a 130.

En relación con dichas funciones parlamentarias de control político, de acuerdo con el artículo 223 de la Constitución, todos los funcionarios públicos están obligados, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante las Comisiones de la Asamblea y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones. Esta obligación comprende también a los particulares; quedando a salvo los derechos y garantías que la Constitución consagra. A los efectos de asegurar la comparecencia se dictó la Ley Sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios Públicos y los Particulares ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones,<sup>16</sup> exigiendo en su normativa el respeto de los derechos fundamentales,

### **III. CONTROL ADMINISTRATIVO**

En el ámbito del funcionamiento de la propia Administración Pública, la función de control puede decirse que es consustancial con la misma, su organización y su actividad, y se manifiesta en tres formas básicas: en relación con la organización administrativa; en relación con las actuaciones administrativas; y en relación con el manejo de los fondos públicos.

#### ***1. El control derivado de las formas de la organización administrativa***

El control orgánico que se ejerce en el ámbito de la Administración Pública, se clasifica según el principio de organización que rige las relaciones entre los órganos y entes de la misma, que puede ser el principio de la jerarquía o el principio de la descentralización, distinguiéndose entonces el control jerárquico del control de tutela.

#### **A. El control jerárquico**

Conforme se dispone en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP),<sup>17</sup> los órganos y entes de la misma deben estar internamente ordenados de manera jerárquica, y relacionados entre sí de conformidad con la distribución vertical de atribuciones en niveles organizativos. La consecuencia de ello es que los órganos de inferior jerarquía están sometidos a la dirección, supervisión, evaluación y control de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva (art. 28).

En ejercicio de este control jerárquico, los órganos administrativos pueden dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente subordinados mediante instrucciones, órdenes y circulares, las cuales según los casos, deben publicarse en la *Gaceta Oficial* (art. 42).

Dispone el mismo artículo 28 de la LOAP que el incumplimiento por parte de un órgano inferior de las órdenes e instrucciones de su superior jerárquico inmediato obliga a la intervención de éste y acarrea la responsabilidad de los funcionarios a quienes sea imputable dicho incumplimiento, “salvo lo dispuesto en el artículo 8 de esta Ley” (art. 28),

---

<sup>16</sup> Véase Ley Sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios y Funcionarias Públicos y los o las Particulares ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones (Ley N° 30), en *Gaceta Oficial*, N° 37.252 del 2 de agosto de 2001.

<sup>17</sup> Véase en general Allan R. Brewer-Carías, “Introducción general al régimen jurídico de la Administración Pública”, en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador y Editor), Rafael Chavero Gazdik y Jesús María Alvarado Andrade, *Ley Orgánica de la Administración Pública, Decreto Ley No. 4317 de 15-07-2008*, Colección Textos Legislativos, N° 24, 4ª edición actualizada, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2009, 7-103

es decir, conforme al artículo 25 de la Constitución, es decir, “sin que les sirvan de excusa órdenes superiores” en caso de violaciones de los derechos garantizados en la Constitución.

### **B. El control de tutela**

El otro principio de la organización administrativa conforme a la LOAP, es el principio de la descentralización funcional de la misma, conforme al cual, los titulares de la potestad organizativa pueden crear entes descentralizados funcionalmente cuando el mejor cumplimiento de los fines del Estado así lo requiera, en los términos y condiciones previstos en la Constitución y en la Ley (art. 29).

Estos entes descentralizados, conforme al artículo 29 de la Ley Orgánica, pueden tener dos formas jurídicas, de derecho privado y de derecho público.

Los entes *con forma de derecho público*, son en general, los institutos autónomos, creados por ley (art. 142 de la Constitución), como personas jurídicas creadas regidas por normas de derecho público, y que pueden tener atribuido el ejercicio de potestades públicas<sup>18</sup>. De acuerdo con el artículo 97.5 de la Ley Orgánica, la ley respectiva (nacional, estatal u ordenanza) que cree un instituto público debe contener, entre otras previsiones, “los mecanismos particulares de control de tutela que ejercerá el órgano de adscripción.”

Los entes públicos con *forma de derecho privado* son aquellas “personas jurídicas constituidas de acuerdo a las normas del derecho privado y podrán adoptar o no la forma empresarial de acuerdo a los fines y objetivos para los cuales fueron creados y en atención a si la fuente fundamental de sus recursos proviene de su propia actividad o de los aportes públicos respectivamente.”

Entre estos entes descentralizados con forma de derecho privado, además de las fundaciones y asociaciones del Estado constituidas conforme al Código Civil, están las compañías anónimas o sociedades mercantiles del Estado, es decir, las empresas del Estado constituidas de acuerdo con el Código de Comercio.

Conforme al artículo 122 de la ley Orgánica, el principio es que todos los entes descentralizados deben estar adscritos a un ministro o a un determinado órgano de adscripción, y que en el caso de las empresas, fundaciones y asociaciones civiles del Estado que se encuentren bajo su tutela debe ejercer en la asamblea de accionistas u órganos correspondientes, la representación de la persona jurídico territorial de que se trate (República, estado, distrito metropolitano o municipio). Por ello, en la memoria que los ministros deban presentar a la Asamblea Nacional conforme a lo dispuesto en el artículo 244 de la Constitución, además de las referencias a la gestión de cada ministerio (art. 78), deben informar acerca de las actividades de control que ejerzan sobre los entes que le estén adscritos o se encuentren bajo su tutela.

Por su parte, el artículo 123 de la LOAP obliga a los entes descentralizados funcionalmente informar al ministerio u órgano de adscripción (nacional, estatal, del distrito metropolitano o municipal) acerca de toda participación accionaria que suscriban y de los resultados económicos de la misma; y los mismos deben remitir anualmente a dicho órgano el informe y cuenta de su gestión (art. 123).

---

<sup>18</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido actual de la clasificación de los sujetos de derecho”, *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 57, Caracas 1976, pp. 115 a 135.

## 2. *El control de la actividad administrativa*

El segundo tipo de control administrativo en relación con la Administración Pública, es el que ejercer los propios órganos de la Administración sobre los actos administrativos dictados por los diversos órganos, a través del conocimiento y decisión de los recursos administrativos que se establecen en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos,<sup>19</sup> que son tres: el recurso jerárquico, el recurso de reconsideración y el recurso de revisión

El recurso de reconsideración es el que se intenta ante la propia autoridad que dictó el acto, para que lo reconsidere; y el jerárquico es el que se intenta ante el superior jerárquico a los efectos de que lo revise. En cuanto al recurso de revisión, también se intenta ante el superior jerárquico, pero por motivos muy precisos, derivados de hechos que sobrevengan después que un acto se ha dictado.

### A. **Recurso de reconsideración**

El recurso de reconsideración,<sup>20</sup> se regula específicamente en el Artículo 94 de la Ley Orgánica, y en general en los Artículos 85 y siguientes, tiene por objeto lograr que el propio funcionario que dictó un acto administrativo, reconsidere su decisión y la revise él mismo. Solo procede contra los actos administrativos de efectos particulares, definitivos y que aún no sean firmes. Debe interponerse ante el mismo funcionario que dictó el acto impugnado en un lapso de 15 días hábiles siguientes a la notificación del mismo, pudiendo reconsiderarlo o ratificarlo en decisión que debe adoptarse, si el acto no causa estado, en un lapso de 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo (art. 94). En cambio, cuando el acto impugnado en reconsideración sea por ejemplo el dictado por un Ministro, que causa estado, como sería el emanado de un Ministro, el lapso dispuesto para la decisión es de 90 días hábiles siguientes a su presentación (art. 91). La decisión que adopte el funcionario puede confirmar su acto; modificarlo en el sentido pedido o en cualquier otro sentido que estime conveniente, sin perjudicar la situación del recurrente; revocar el acto impugnado; reponer el procedimiento al estado en que se reinicie algún trámite; o si lo que se alegó fue un vicio de nulidad relativa, puede, convalidar el acto, siempre que ello sea posible dada la naturaleza del vicio.

Si el recurso de reconsideración no se decide en los lapsos prescritos conforme a lo previsto en el Artículo 4º de la Ley Orgánica, se considera que ha sido resuelto negativamente y el interesado puede intentar el recurso siguiente (silencio administrativo negativo), que puede ser el subsiguiente en vía administrativa o el recurso contencioso-administrativo de anulación conforme a lo prescrito en el Artículo 93 de la Ley Orgánica y lo establecido en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

---

<sup>19</sup> Véase en general: Allan R. Brewer-Carías, “Introducción al régimen de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”, en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador-editor), Hildegard Rondón de Sansó y Gustavo Urdaneta, *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Colección Textos Legislativos, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1981, pp. 7-51

<sup>20</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 260 ss.; *El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Colección Estudios Jurídicos, N° 16, Editorial Jurídica Venezolana, la edición, Caracas 1982, 448 pp.; 2ª edición, Caracas 1985; 3ª edición, Caracas 1992; 5ª edición 1999

## **B. Recurso jerárquico**

El recurso jerárquico puede interponerse contra los actos administrativos definitivos, que ponga fin al asunto, de los funcionarios inferiores directamente ante el Ministro o ante el superior jerárquico del organismo respectivo, conforme al artículo 95 de la Ley Orgánica, dentro de un lapso de 15 días hábiles siguientes a su notificación.

La decisión del recurso por parte del Ministro, conforme a lo previsto en el Artículo 91 de la Ley Orgánica, es de 90 días hábiles siguientes a la presentación del recurso. Caso contrario, si no se adopta la decisión en dicho lapso, también en este supuesto se aplica el Artículo 4° de la Ley Orgánica y queda abierta la vía contencioso-administrativa conforme a lo establecido en el Artículo 93 de la misma.

En estos casos, también de acuerdo al Artículo 90, el superior jerárquico tiene poder para confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como para ordenar la reposición del procedimiento, si se trata de vicio de procedimiento y también para convalidar el acto del inferior, si se estima que adolece solo de un vicio de nulidad relativa que puede ser subsanado.

El efecto fundamental del recurso jerárquico es el de agotar la vía administrativa, por la decisión del Ministro, por lo que conforme lo consagrado por el Artículo 93 de la Ley Orgánica, queda abierta la vía contencioso-administrativa por ante los Tribunales Contenciosos-Administrativos.

## **C. Recurso de Revisión**

El tercer tipo de recurso que regula la Ley Orgánica es el recurso de revisión, el cual se caracteriza porque se interpone ante el superior jerárquico contra un acto firme y por motivos precisos; es decir, contra un acto administrativo no impugnado por vía de otro recurso, porque se han vencido los lapsos para impugnarlo.

Por ello es precisamente que se establecen como motivos específicos para intentarlo, de acuerdo con el artículo 97 de la Ley Orgánica, primero, cuando hubieren aparecido pruebas esenciales para la resolución del asunto, no disponibles para la época de la tramitación del expediente; segundo, cuando en la resolución objeto del recurso de revisión hubieren influido en forma decisiva, documentos o testimonios que fueron declarados posteriormente falsos por sentencia judicial definitivamente firme; y tercero cuando el acto cuya revisión se pide hubiese sido adoptado mediante cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta, y ello hubiese quedado establecido en sentencia judicial definitivamente firme.

La interposición de estos recursos de revisión, como lo dice el Artículo 97, se debe hacer directamente ante el Ministro, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la sentencia, que establezca la manifestación fraudulenta o la falsedad de los documentos, conforme a lo previsto en los ordinales 2 y 3 del Artículo 97; o dentro de los tres meses siguientes a la fecha de haberse tenido noticia de la existencia de las pruebas esenciales que aparecen después de tramitado el asunto, de acuerdo al ordinal 1° del mismo Artículo.

En cuanto a la decisión del recurso de revisión, el Ministro debe adoptarla conforme al artículo 97 de la Ley Orgánica, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación, produciéndose igualmente en este caso, ante la ausencia de decisión en dicho lapso, la figura del silencio administrativo previsto en el Artículo 4° de la Ley Orgánica, quedando por tanto abierta la vía contencioso-administrativa, de acuerdo al Artículo 93 de la misma Ley.



### ***3. El control interno del manejo de fondos y bienes públicos***

En tercer lugar, en materia de control administrativo, además del que deriva de la organización administrativa y del que se realiza en relación con los actos administrativos, se distingue el control fiscal interno que se desarrolla en el seno de la propia Administración Pública en materia de manejo de los fondos y bienes públicos.

El control fiscal interno que corresponde realizar a los órganos de la propia Administración Pública sobre el manejo de los recursos financieros y bienes que se les asignen, de acuerdo con el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control Fiscal, comprende la definición del plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo de la Administración Pública sujeto a dicha Ley, para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas.

Ese control interno debe ser ejercido por las máximas autoridades jerárquicas de cada ente, teniendo la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y fines del órgano o ente respectivo (Artículo 36). A tal efecto, cada entidad del sector público debe elaborar, en el marco de las normas básicas dictadas por la Contraloría General de la República, las normas, manuales de procedimientos, indicadores de gestión, índices de rendimiento y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno (Artículo 37).

Dicho sistema de control interno que se implante en los entes y organismos que conforman el universo de la Administración Pública, conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría, debe garantizar que antes de que se proceda a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los funcionarios responsables deben asegurar que se cumplan con los requisitos siguientes:

1. Que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto o, en su caso, a créditos adicionales.
2. Que exista disponibilidad presupuestaria.
3. Que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista.
4. Que los precios sean justos y razonables, salvo las excepciones establecidas en otras leyes.
5. Que se hubiere cumplido con los términos de la Ley de Licitaciones, en los casos que sea necesario, y las demás leyes que sean aplicables.

Esto último es de especial importancia en materia de control respecto de la cselección de contratistas en la contratación administrativa

Asimismo, del sistema de control interno, debe garantizar que antes de que se proceda a realizar pagos, los responsables deben asegurar el cumplimiento de los requisitos siguientes:

1. Que se haya dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.
2. Que estén debidamente imputados a créditos del presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados.
3. Que exista disponibilidad presupuestaria.
4. Que se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados, salvo que

correspondan a pagos de anticipos a contratistas o avances ordenados a funcionarios conforme a las leyes.

5. Que correspondan a créditos efectivos de sus titulares.

De acuerdo con el artículo 45 de la ley Orgánica de la Contraloría, por tanto, a los efectos de asegurar el cumplimiento de todos los requisitos antes mencionados, los órganos y entes públicos deben procurar la implantación y funcionamiento del sistema de control interno, en los mismos, en el sentido de que conforme al artículo 52 de la misma ley Orgánica, quienes administren, manejen o custodien recursos de cualquier tipo afectados al cumplimiento de finalidades de interés público provenientes de los entes y organismos señalados en el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley, en la forma de transferencia, subsidios, aportes, contribuciones o alguna otra modalidad similar, están obligados a establecer un sistema de control interno y a rendir cuenta de las operaciones y resultados de su gestión de acuerdo con lo que establezca la resolución indicada en el artículo anterior.

Además, otra de las piezas fundamentales para asegurar la eficacia del control interno. de acuerdo con la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, son las unidades de auditoría interna de las entidades que conforman la Administración Pública, a las cuales corresponde “realizar auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza en el ente sujeto a su control, para verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operaciones, así como para evaluar el cumplimiento y los resultados de los planes y las acciones administrativas, la eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto de su gestión” (art. 41)

#### **IV. CONTROL FISCAL EXTERNO**

La Administración Pública, además, está sometida al control fiscal externo que se ejerce por la Contraloría General de la República, que de acuerdo con la Constitución es un órgano constitucional con autonomía funcional que forma parte del Poder Ciudadano. Este es uno de los cinco poderes públicos conforme a los cuales se organiza el Estado en Venezuela, además del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Electoral. El Poder Ciudadano, además de por la Contraloría está integrado por el Defensor del Pueblo, y el Fiscal General de la República (art. 273).

En ese contexto, la Contraloría General de la República, que es “el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos,” a cuyo efecto, “goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa, y orienta su actuación a las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetas a su control (art.287)

En particular en materia de control fiscal, la Contraloría General de la República tiene entre sus atribuciones la de “ejercer el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como las operaciones relativas a los mismos, sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos, en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley”.(Artículo 289.1); pudiendo a tal efecto, “inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control; practicar fiscalizaciones, disponer el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público, así como dictar las medidas, imponer los reparos y aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley (Artículo 289.3).

Corresponde también a la Contraloría, ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y

personas jurídicas del sector público sujetos a su control, relacionadas con sus ingresos, gastos y bienes” (Artículo 289.5).

El régimen del control fiscal externo sobre la Administración Pública a cargo de la Contraloría está básicamente establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal,<sup>21</sup> cuyas normas se aplican a la totalidad del universo de la Administración Pública, que se enumera en el artículo 9 de dicha ley Orgánica abarcando:

En *primer lugar* a todo los órganos de las entidades políticas del Estado Federal, en particular los que conforman la Administración Pública Central de las mismas, enumerados así: 1. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Nacional; 2. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Estatal. 3. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los Distritos y Distritos Metropolitanos. 4. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Municipal y en las demás entidades locales previstas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. 5. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los Territorios Federales y Dependencias Federales.

En *segundo lugar*, las diversas personas estatales de derecho público, enumeradas así: 6. Los institutos autónomos nacionales, estatales, distritales y municipales. 7. El Banco Central de Venezuela. 8. Las universidades públicas. 9. Las demás personas de derecho público nacionales, estatales, distritales y municipales.

En *tercer lugar*, las diversas personas jurídicas estatales de derecho privado, enumeradas así: 10. Las sociedades de cualquier naturaleza en las cuales las personas a que se refieren los numerales anteriores tengan participación en su capital social, así como las que se constituyan con la participación de aquéllas. 11. Las fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones creadas con fondos públicos o que sean dirigidas por las personas a que se refieren los numerales anteriores o en las cuales tales personas designen sus autoridades, o cuando los aportes presupuestarios o contribuciones efectuados en un ejercicio presupuestario por una o varias de las personas a que se refieren los numerales anteriores representen el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto.

Y en *cuarto lugar*: 12. Las personas [privadas] naturales o jurídicas que sean contribuyentes o responsables, de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico Tributario, o que en cualquier forma contraten, negocien o celebren operaciones con cualesquiera de los organismos o entidades mencionadas en los numerales anteriores o que reciban aportes, subsidios, otras transferencias o incentivos fiscales, o que en cualquier forma intervengan en la administración, manejo o custodia de recursos públicos.

De acuerdo con el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Contraloría, en relación con toda ese universo de la Administración Pública, el control externo comprende la vigilancia, inspección y fiscalización ejercida por la Contraloría sobre las operaciones de las entidades la conforman, con la finalidad de:

1. Determinar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o demás normas aplicables a sus operaciones.
2. Determinar el grado de observancia de las políticas prescritas en relación con el patrimonio y la salvaguarda de los recursos de tales entidades.
3. Establecer la medida en que se hubieren alcanzado sus metas y objetivos.

---

<sup>21</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010.

4. Verificar la exactitud y sinceridad de su información financiera, administrativa y de gestión.
5. Evaluar la eficiencia, eficacia, economía, calidad de sus operaciones, con fundamento en índices de gestión, de rendimientos y demás técnicas aplicables.
6. Evaluar el sistema de control interno y formular las recomendaciones necesarias para mejorarlo.

A tal efecto, la Ley Orgánica autoriza a a Contraloría General de la República y los demás órganos de control fiscal externo, en el ámbito de sus competencias, para realizar auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza en los entes u organismos sujetos a su control, para verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operaciones, así como para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y de las acciones administrativas, la eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto de su gestión (art. 46)

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, obliga a los funcionarios que administren, manejen o custodien recursos de los entes y organismos que conforman la Administración Pública sujeta a control fiscal externo, a “formar y rendir cuenta de las operaciones y resultados de su gestión” ante el órgano de control fiscal que determine la Contraloría General de la República, teniendo dichos funcionarios la obligación adicional de demostrar formal y materialmente la corrección de la administración, manejo o custodia de los recursos (art. 51). Dichas cuentas deben ser objeto de un examen selectivo o exhaustivo, pudiendo la Contraloría, investigarlas, calificarlas, declararlas fenecidas o formular los reparos a quienes hayan causado daños al patrimonio de la República o de los entes u organismos de la Administración Pública por una conducta omisiva o negligente en el manejo de los recursos que le correspondía administrar, así como por la contravención del plan de organización, las políticas y normas que regulan el control interno (art. 56-58).

Por último, conforme a la ley Orgánica, los órganos de control fiscal externo también tienen a su cargo realizar el control de gestión pudiendo realizar auditorías, estudios, análisis e investigaciones respecto de las actividades de los entes y organismos de la Administración Pública, “para evaluar los planes y programas en cuya ejecución intervengan” así como “para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales” (art. 61).

## **V. CONTROL JUDICIAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Por último, en materia de control sobre la Administración Pública debe destacarse el control judicial que se realiza por los tribunales de la República, los que forman la Jurisdicción Contencioso Administrativa que en Venezuela se regula directamente en la Constitución (art 259), con competencia 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”.

Dicha Jurisdicción, conforme a la Constitución, corresponde a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que regula la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010,<sup>22</sup> siguiendo una muy rica

---

<sup>22</sup> La Ley Orgánica fue sancionada por la Asamblea Nacional el 15 de diciembre de 2009, y publicada en

tradición jurisprudencial precedente<sup>23</sup>, que fue acompañada de una elaboración doctrinal de primera importancia.<sup>24</sup>

En cuanto a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, la Constitución de 1999, le atribuyó directamente competencia respecto del control de la Administración Pública nacional, mediante las siguientes atribuciones:

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

En esta forma, al reservarse al Tribunal Supremo, en general, la declaratoria de nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente (artículo 266, numerales 5, 6 y 7), se dejó implícitamente previsto que podía corresponder a los demás Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia para declarar la nulidad de los actos de las autoridades administrativas de los Estados y Municipios. Además, en cuanto a las demás autoridades nacionales que no conforman estrictamente el “Ejecutivo Nacional,” el control contencioso-administrativo de sus actos, con base constitucional, se ha atribuido a otros tribunales distintos del Tribunal Supremo de Justicia, tanto por razones de inconstitucionalidad como de ilegalidad, que son los Juzgados Nacionales, los Juzgados Estadales y los Juzgados de Municipio de la jurisdicción Contencioso Administrativo (art. 11).

En todo caso, la importancia del texto del artículo 259 de la Constitución, y su efecto inmediato que fue la consolidación de la constitucionalización de la jurisdicción, implicó una serie de condicionantes en relación con su desarrollo legislativo,<sup>25</sup> que fueron los que informaron en general las disposiciones de la Ley Orgánica de 2010, y que son:

---

*Gaceta Oficial* No. 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

<sup>23</sup>. En cuanto a la jurisprudencia, véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, *La Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. 1 y 2, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1978; Allan R. Brewer-Carías y Luis Ortiz Álvarez, *Las grandes decisiones de la jurisprudencia Contencioso administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996; y: Luis Ortiz-Álvarez, *Jurisprudencia de medidas cautelares en el contencioso administrativo (1980-1994)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995.

<sup>24</sup>. 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, I Jornadas de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, Funeda, Caracas, 1995; *XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar, Avances jurisprudenciales del contencioso-administrativo en Venezuela*, 2 Tomos, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Diario de Tribunales Editores, S.R.L. Barquisimeto, 1993.

<sup>25</sup>. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Nuevas Tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1993.

primero, el principio de la especialidad de la Jurisdicción; segundo, el principio de la universalidad del control como manifestación del sometimiento del Estado al derecho (principio de legalidad); y tercero, el principio de la multiplicidad de los medios de control como manifestación del derecho ciudadano a la tutela judicial efectiva.

**1. *El principio de la especialidad de la Jurisdicción: actos administrativos, Administración, servicios públicos, actividad administrativa***

En primer principio que caracteriza a la jurisdicción contencioso administrativa es el principio de la especialidad, que implica que la misma se puede definir como el conjunto de órganos judiciales encargados de controlar la legalidad y la legitimidad de la actividad administrativa, en particular, de los actos administrativos, hechos y relaciones jurídico-administrativas, los cuales están integrados dentro del Poder Judicial, apartándose el sistema venezolano del sistema francés.

Ahora bien, en cuanto a los asuntos sometidos al conocimiento de estos órganos de la Jurisdicción, los mismos están condicionados por una parte, por las personas jurídicas sometidas a dicha jurisdicción especial, en el sentido de que una de las partes de la relación jurídico-procesal debe ser en principio, una persona de derecho público o una persona jurídico estatal (la Administración), o una entidad privada u organización de carácter popular actuando en función administrativa o ejerciendo prerrogativas del Poder Público, o que, por ejemplo, preste un servicio público mediante concesión (art. 7, LOJCA 2010).

Por otra parte, respecto a las relaciones jurídicas, hechos y actos jurídicos, que la jurisdicción especial está llamada a juzgar, en principio, se trata de los actos, hechos y relaciones jurídico-administrativos, es decir, actos, hechos y relaciones jurídicas originados por la actividad administrativa (art. 8, LOJCA 2010), y por tanto de carácter sublegal. Es por ello que respecto del ámbito sustantivo de la Jurisdicción, los elementos para la su definición se derivan de lo establecido en el artículo 9 de la LOJCA 2010, al enumerarse la competencia 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, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades.
8. Las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, los institutos autónomos, entes públicos, empresas o cualquier otra forma de asociación, en las cuales la República, los estados, los municipios o cualquiera de las personas jurídicas antes mencionadas tengan participación decisiva.
9. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, los institutos autónomos, entes públicos, empresas o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios o cualquiera de las personas jurídicas antes mencionadas tengan participación decisiva, si es de contenido administrativo.
10. Las actuaciones, abstenciones, negativas o las vías de hecho de los consejos comunales y

de otras personas o grupos que en virtud de la participación ciudadana ejerzan funciones administrativas.

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

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

## ***2. El principio de la universalidad del control: no hay actos excluidos de control***

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

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

## ***3. El principio de la tutela judicial efectiva***

El tercer principio que caracteriza a la Jurisdicción radica en que es un instrumento para la tutela judicial efectiva frente a la Administración que la Constitución regula como derecho fundamental (artículo 26), lo que implica que a los efectos de asegurar el sometimiento a la legalidad de la Administración Pública y el principio de la universalidad del control de la actividad administrativa, todas las personas tienen derecho de acceso a los órganos de la Jurisdicción contencioso administrativa como parte que son de la administración de justicia, para hacer valer 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.

Como consecuencia de ello, la LOJCA 2010 ha establecido un elenco de *recursos y acciones* que se han puesto a disposición de los particulares y de toda persona interesada, que les permiten acceder a la justicia administrativa, lo que implica que además del recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares, o contra los actos administrativos generales o individuales, con o sin pretensión patrimonial o

de amparo constitucional, está el recurso por abstención o negativa de los funcionarios públicos a actuar conforme a las obligaciones legales que tienen; el recurso de interpretación; el conjunto de demandas contra los entes públicos de orden patrimonial o no patrimonial, incluyendo las que tengan por motivo vías de hecho; las acciones para resolver los conflictos entre autoridades administrativas del Estado; y las acciones destinadas a reclamos respecto de la omisión, demora o prestación deficiente de los servicios públicos.

En esta forma puede decirse que en relación con los particulares y los ciudadanos, la regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa en la LOJCA 2010, facilitando el control judicial de la actividad administrativa y en particular de los actos administrativos, viene a ser una manifestación específica del *derecho fundamental del ciudadano a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses frente a la Administración*, en el sentido de lo establecido en el artículo 26 de la propia Constitución. La consecuencia de ello es que entonces, la jurisdicción contencioso administrativa se configura constitucional y legalmente como un instrumento procesal para la protección de los administrados frente a la Administración, y no como un mecanismo de protección de la Administración frente a los particulares; y ello a pesar de que en la LOJCA 2010 se atribuya a los órganos de la Jurisdicción competencia para conocer de las demandas que pueda intentar la Administración contra particulares,<sup>26</sup> o de las demandas entre personas de derecho público (artículo 9,8), lo que convierte a la Jurisdicción en cierta forma, como el fuero de la Administración. Sin embargo, en el primer aspecto, del control de la Administración a instancia de los administrados, tratándose de una manifestación de un derecho fundamental a dicho control, en la relación que siempre debe existir entre privilegios estatales, por una parte, y derechos y libertades ciudadanas, por la otra, este último elemento es el que debe prevalecer.

Este derecho a la tutela judicial efectiva y la garantía del principio de legalidad implican, por otra parte, la asignación al juez contencioso-administrativo de *amplísimos* poderes de tutela, no sólo de la legalidad objetiva que debe siempre ser respetada por la Administración, sino de las diversas situaciones jurídicas subjetivas que pueden tener los particulares en relación a la Administración. De allí que el contencioso-administrativo, conforme al artículo 259 de la Constitución, no sea solamente un proceso a los actos administrativos, sino que también está concebido como un sistema de justicia para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses de los administrados, incluyendo los derechos e intereses colectivos y difusos, donde por supuesto, se incluye también los derechos y libertades constitucionales.

Por tanto, 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, de acuerdo a los propios términos del artículo 259 de la Constitución, tiene competencia para anular los actos administrativos contrarios a derecho, y además, para condenar a la Administración al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la misma, y adicionalmente, para disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la autoridad

---

<sup>26</sup> En este mismo sentido se establece en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2010, al regularse la competencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (art. 26,2). Sobre dicha Ley Orgánica, véase Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia 2010.*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.



administrativa, incluyendo en la expresión “situaciones jurídicas subjetivas” no sólo el clásico derecho subjetivo, sino los derechos constitucionales y los propios intereses legítimos, personales y directos de los ciudadanos. A lo anterior se agregan los reclamos derivados de la prestación de servicios públicos.

De lo anterior resulta entonces que a partir de la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa en el texto constitucional de 1961 y luego en el de 1999, el contencioso-administrativo como instrumento procesal de protección de los particulares frente a la autoridad pública, se fue ampliado conforme a su desarrollo jurisprudencial antes de la sanción de la LOJCA 2010, distinguiéndose siete tipos de acciones contencioso administrativas,<sup>27</sup> como se indica a continuación, sobre la nulidad de los actos administrativos o de contenido patrimonial, y además, en relación con la prestación de servicios públicos; las vías de hecho administrativas; las conductas omisivas de la Administración; la interpretación de leyes administrativas, y la solución de las controversias administrativas.

La LOJCA 2010, estableció en la materia, aun cuando en forma insuficiente, unas normas procesales comunes a todas las demandas, dividiendo arbitrariamente los procedimientos en tres tipos: *primero*, el procedimiento en las demandas de contenido patrimonial; *segundo*, un procedimiento denominado breve, para las acciones de contenido no patrimonial y en especial las destinadas a reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos, contra las vías de hecho, y contra la abstención de la Administración; y *tercero*, un procedimiento común para las demandas de nulidad de actos administrativos, para la interpretación de leyes y para la solución de controversias administrativas. Decimos que es una división arbitraria, pues en realidad, por ejemplo, tal y como se había venido construyendo por la jurisprudencia, las demandas contra la carencia o abstención administrativas debían quizás seguir el mismo procedimiento establecido para las demandas de nulidad contra los actos administrativos; y las demandas contra vías de hecho, debía quizás seguir el mismo procedimiento establecido para las demandas de contenido patrimonial.

En todo caso, las acciones, recursos y pretensiones procesales varían en cada uno de esos tipos de contencioso y, por supuesto, también varían algunas reglas de procedimiento aplicables a los diversos procesos, que analizaremos más adelante.

#### ***4. Los procesos contencioso administrativos conforme a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010***

El sistema de los procesos contencioso administrativos que se regulan en la Ley Orgánica de 2010<sup>28</sup> resulta, sin duda, del conjunto de atribuciones asignadas a los diversos órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que como antes se dijo, son la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en su cúspide, y en orden descendente, los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativos y los Juzgados Municipales de la Jurisdicción Contencioso Administrativos.

---

<sup>27</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela”, en *Revista de Derecho Público*, N° 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1986, págs.6 y ss.

<sup>28</sup> 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.

Esas competencias, establecidas en los artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley, en nuestro criterio, dan origen a siete procesos contencioso administrativos, que son: (i) el proceso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos;<sup>29</sup> (ii) el proceso contencioso administrativo contra las carencias administrativas; (iii) el proceso contencioso administrativo de las demandas patrimoniales<sup>30</sup>; (iv) el proceso contencioso administrativo de las demandas contra las vías de hecho<sup>31</sup>; (v) el proceso contencioso administrativo en materia de prestación servicios públicos<sup>32</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>33</sup>

Debe señalarse además, que en el artículo 24.6 de la Ley Orgánica se atribuyó competencia a los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer de “los juicios de expropiación intentados por la República, en primera instancia,” con la apelación para ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, y cuyo procedimiento se regula en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social de 2002.<sup>34</sup>

#### **A. El proceso contencioso administrativo de anulación de los actos administrativos**

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

5. Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares dictados por el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República, los Ministros o Ministras, así como por las máximas autoridades de los demás organismos de rango constitucional, si su competencia no está atribuida a otro tribunal.
6. Las demandas de nulidad que se ejerzan contra un acto administrativo de efectos particulares y al mismo tiempo el acto normativo sub-legal que le sirve de fundamento, siempre que el conocimiento de este último corresponda a la Sala Político-Administrativa.

---

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Véase Miguel Ángel Torrealba Sánchez, *La vía de hecho en Venezuela*, FUNEDA, Caracas, 2011.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Véase en *Gateta Oficial* N° 37.475 de 01-07-02. Véanse los comentarios sobre esta ley en Allan R. Brewer-Carías, Gustavo Linares Benzo, Dolores Aguerrevere Valero y Caterina Balasso Tejera, *Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002.

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

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

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

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

Sobre estas competencias en materia de contencioso de anulación, debe observarse que conforme al artículo 8 de la Ley Orgánica de 2010, además de los actos administrativos de efectos generales y particulares, también pueden ser objeto de control judicial las “actuaciones bilaterales,” lo que apunta, sin duda, a los contratos públicos. Esto se había establecido en la derogada Ley Orgánica de 2004, que expresamente preveía la posibilidad de la impugnación por ilegalidad o inconstitucionalidad de los contratos o acuerdos celebrados por la Administración cuando afectasen los intereses particulares o generales, legítimos, directos, colectivos o difusos de los ciudadanos, atribuyéndose la legitimidad a personas extrañas a la relación contractual (Art. 21, párrafo 2º). La Ley Orgánica de 2010, sin embargo, en esta materia, tampoco reguló procedimiento contencioso específico alguno.

### **B. El proceso contencioso administrativo contra las carencias administrativas**

En segundo lugar está el proceso contencioso administrativo contra la carencia administrativa, que regula la Ley Orgánica en su artículo 23, al asignar a la Sala Político Administrativa, competencia para conocer de:

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

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

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

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

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

### **C. Los procesos contencioso administrativos de las controversias administrativas**

En tercer lugar, está el proceso contencioso administrativo previsto en la Ley es el proceso contencioso administrativo de resolución de controversias administrativas, a cuyo efecto, el artículo 23 asigna a la Sala Político Administrativa, competencia para conocer de:

7. Las controversias administrativas entre la República, los estados, los municipios u otro ente público, cuando la otra parte sea una de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre municipios de un mismo estado.
8. Las controversias administrativas entre autoridades de un mismo órgano o ente, o entre distintos órganos o entes que ejerzan el Poder Público, que se susciten por el ejercicio de una competencia atribuida por la ley.

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

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

#### **D. El proceso contencioso administrativo de las demandas patrimoniales**

En cuarto lugar, está el proceso contencioso administrativo de las demandas patrimoniales contra los entes públicos o que estos puedan intentar, a cuyo efecto, el artículo 23 de la ley le atribuye a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, competencia para conocer de:

1. Las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa, o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.
2. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa, o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios o cualquiera de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.
10. Las demandas que se interpongan con motivo de la adquisición, goce, ejercicio o pérdida de la nacionalidad o de los derechos que de ella derivan.
11. Las demandas que se ejerzan con ocasión del uso del espectro radioeléctrico.
12. Las demandas que le atribuyan la Constitución de la República o las leyes especiales, o que le correspondan conforme a éstas, en su condición de máxima instancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
13. Las demás demandas derivadas de la actividad administrativa desplegada por las altas autoridades de los órganos que ejercen el Poder Público, no atribuidas a otro tribunal.
23. Conocer y decidir las pretensiones, acciones o recursos interpuestos, en el caso de retiro, permanencia, estabilidad o conceptos derivados de empleo público del personal con grado de oficiales de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

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

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

no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

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

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

1. Las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía no excede de treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.
2. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía no excede de treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.
8. Las demandas derivadas de la actividad administrativa contraria al ordenamiento jurídico de los órganos del Poder Público estatal, municipal o local.

Una de las innovaciones de la Ley Orgánica de 2010 en la conformación del proceso contencioso administrativo de las demandas de contenido patrimonial, fue haber eliminado la referencia a demandas que pudieran derivarse de “contratos administrativos,” que en el pasado había condicionado la distribución de competencias judiciales en la materia. La Ley 2010, ha regulado en cambio, la competencia en materia de demandas de contenido patrimonial, independientemente de que sean derivadas de responsabilidad contractual o extracontractual, y la misma ha sido sólo distribuida entre los diversos Juzgados según la cuantía. Por tanto, conflictos derivados de la ejecución de contratos del Estado, contratos públicos o contratos administrativos corresponden según la cuantía a los diversos tribunales de la jurisdicción.

Con ello puede decirse que quedó superada la necesidad que antes había de determinar cuándo un contrato público era o no era “contrato administrativo” para determinar la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, tal y como había sido establecida en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de 1976 (Art. 42,14) y repetida en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de 2004 (Artículo 5, párrafo 1º, 25). Debe mencionarse, sin embargo, que a pesar de aquellas normas, estimamos que la distinción entre contratos administrativos y contratos públicos que supuestamente no lo eran, no tenía sustantividad firme, ya que no había ni puede haber “contratos de derecho privado” de la Administración que pudiesen estar regidos exclusivamente por el derecho privado, que excluyeran el conocimiento de los mismos por la jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La evolución del concepto de contrato administrativo,” en *El Derecho Administrativo en América Latina, Curso Internacional*, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 1978, pp. 143-167; *Jurisprudencia Argentina*, N° 5.076, Buenos Aires, 13-12-1978, pp. 1-12; *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, pp. 41-69; y *Estudios de Derecho Administrativo*, Bogotá, 1986, pp. 61-90. Además, publicado como “Evolução do conceito do contrato administrativo,” in *Revista de Direito Publico* N° 51-52, Sao Paulo, julio-diciembre 1979, pp. 5-19.

En realidad, todos los contratos que celebra la Administración están sometidos en una forma u otra al derecho público y a todos se les aplica también el derecho privado, teniendo, según su objeto, un régimen preponderante de derecho público o de derecho privado;<sup>36</sup> por lo que la distinción no tenía ni tiene fundamento alguno, y menos cuando en Venezuela nunca ha habido dualidad de jurisdicciones (judicial y administrativa) que en Francia ha sido el verdadero sustento de la distinción.<sup>37</sup> Así como no puede haber acto unilateral dictado por los funcionarios públicos que no sea un acto administrativo, tampoco existen contratos celebrados por la Administración que no estén sometidos en alguna forma al derecho público.

En definitiva, como lo propusimos en 2004,<sup>38</sup> la referencia a "contratos administrativos" ha sido eliminada de la Ley Orgánica de 2010, atribuyéndose a los órganos de la misma todas las cuestiones concernientes a los contratos de la Administración, cualquiera que sea su naturaleza, según la cuantía.

#### **E. El proceso contencioso administrativo de las demandas contra las vías de hecho administrativas**

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

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

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

#### **F. El proceso contencioso administrativo de las demandas relativas a los servicios públicos**

En sexto lugar, está el proceso contencioso administrativo de las demandas relativas a los servicios públicos regulado en el artículo 259 de la Constitución, de manera que en realidad, la única innovación en materia de competencias de la Jurisdicción contencioso administrativa en relación con lo que estaba regulado en la Constitución de 1961 (Art. 206), fue el agregado de dicho artículo, sobre la competencia de los órganos de la Jurisdicción para conocer de los "reclamos por la prestación de servicios públicos." Ello ha sido

---

<sup>36</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Contratos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992, pp. 46 ss.; y "La interaplicación del derecho público y del derecho privado a la Administración Pública y el proceso de huida y recuperación del derecho administrativo," en *Las Formas de la Actividad Administrativa. II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1996, pp. 59 ss.

<sup>37</sup> Véase Jesús Caballero Ortiz, "Deben subsistir los contratos administrativos en una futura legislación?," en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo II, Instituto de Derecho Público, UCV, Editorial Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 1773 ss.

<sup>38</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2004, p. 219.

precisado en la LOJCA 2010, al atribuir a los órganos de la Jurisdicción competencia en materia de reclamos por la prestación de los servicios públicos y el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por los prestadores de los mismos (art. 9,5), asignando el conocimiento de la materia exclusivamente a los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como competencia única, para conocer de “las demandas que interpongan los usuarios o usuarias o las organizaciones públicas o privadas que los representen, por la prestación de servicios públicos” (art. 26,1).<sup>39</sup>

### **G. El proceso contencioso administrativo de interpretación de las leyes**

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

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

## **VI. APRECIACIÓN FINAL: LA TRÁGICA REALIDAD DE LA INEFICIENCIA DEL SISTEMA DE CONTROLES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN RÉGIMEN AUTORITARIO**

El sistema de control sobre la Administración Pública antes descrito, que de acuerdo con la Constitución y las leyes existe en Venezuela, sin embargo, y es muy lamentable afirmarlo, no tiene aplicación efectiva alguna en el país, fundamentalmente por la falta de autonomía de los órganos llamados a implementarlo. Ello es la consecuencia del régimen autoritario de gobierno que se instaló en el país desde que la propia Constitución se sancionó en 1999, habiendo demolido progresivamente el Estado democrático y social de derecho y de justicia previsto en la misma, desmantelado la democracia,<sup>40</sup> y destruido el principio de la separación de poderes, trastocando el Estado en un Estado Totalitario.<sup>41</sup>

La consecuencia de todo ello ha sido que el control político que prevé la Constitución por parte de la Asamblea Nacional en relación con el gobierno y la Administración Pública, desde que se sancionó la Constitución de 1999 nunca ha tenido aplicación. Primero, hasta 2015, por el control total que el gobierno ejerció sobre la Asamblea Nacional al controlar la mayoría de la misma, lo que neutralizó e hizo inefectivas sus potestades de control; y luego, desde enero de 2016, después de que la oposición ganara el control de la Asamblea Nacional en las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015, por el proceso de neutralización y aniquilamiento de sus poderes a manos del Juez Constitucional, lo que ha terminado en la configuración de una dictadura judicial.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Se dispuso sin embargo en la Disposición Transitoria Sexta de la Ley Orgánica, que hasta tanto entrasen en funcionamiento estos Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los Juzgados de Municipio existentes son los que deben conocer de esta competencia

<sup>40</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York, 2010.r

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La dictadura judicial y la perversión del Estado de derecho. El Juez Constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela* (prólogo de Santiago Muñoz Machado), Ediciones El Cronista, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial Iustel, Madrid 2017; *La*

En ese marco, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo eliminó las facultades de control político de la Asamblea Nacional, y terminó asumiéndolas ella misma, pero para no ejercerlas.<sup>43</sup>

En cuanto a los mecanismos de control administrativo que se desarrollan en el seno de la propia Administración Pública, los mismos, tampoco han tenido aplicación ni desarrollo durante el período del régimen autoritario actual, en gran parte por la distorsión que ha sufrido la Administración, de haber abandonado su rol constitucional de estar al servicio del ciudadano, pasando a ser un instrumento solo al servicio del Estado y la burocracia.<sup>44</sup>

Sobre el control externo que debería realizar la Contraloría General de la República sobre la Administración Pública, el mismo igualmente puede calificarse de inexistente, dada la ausencia de autonomía de dicho órgano, el cual al contrario ha sido el responsable por omisión o encubrimiento de que Venezuela haya llegado a ocupar el primer lugar en los niveles de corrupción administrativa en el mundo.<sup>45</sup>

Y por último y aún más grave, en cuanto al control judicial sobre la Administración Pública, el mismo ha resultado inexistente en la práctica por la política continua desarrolladas desde el Poder Ejecutivo de someter al Poder Judicial a control político,<sup>46</sup> con la anuencia del propio Tribunal Supremo,<sup>47</sup> lo que ha afectado directamente a la

---

*consolidación de la Tiranía Judicial. El Juez Constitucional controlado por el Poder Ejecutivo, asumiendo el poder absoluto*, Colección Estudios Políticos, no. 15, Editorial Jurídica Venezolana Internacional. Caracas 2017, 238 pp.,.

<sup>43</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El desconocimiento de los poderes de control político del órgano legislativo sobre el gobierno y la administración pública por parte del juez constitucional en Venezuela,” *Opus Magna Constitucional, Tomo XII 2017 (Homenaje al profesor y exmagistrado de la Corte de Constitucionalidad Jorge Mario García Laguardia)*, Instituto de Justicia Constitucional, Adscrito a la Corte de Constitucionalidad, Guatemala. 2017, pp. 69-107.,.

<sup>44</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Del derecho administrativo al servicio de los ciudadanos en el Estado democrático de derecho, al derecho administrativo al servicio de la burocracia en el Estado totalitario: La mutación en el caso de Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, No. 142, (Segundo semestre 2015, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015, pp. 7-30.,.

<sup>45</sup> Véase el Informe de la ONG alemana, Transparencia Internacional de 2013, en el reportaje: “Aseguran que Venezuela es el país más corrupto de Latinoamérica,” en *El Universal*, Caracas 3 de diciembre de 2013, en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/131203/aseguran-que-venezuela-es-el-pais-mas-corrupto-de-latinoamerica>. Igualmente véase el reportaje en BBC Mundo, “Transparencia Internacional: Venezuela y Haití, los que se ven más corruptos de A. Latina,” 3 de diciembre de 2013, en [http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas-noticias/2013/12/131203\\_ultnot\\_transparencia\\_corrupcion\\_lp.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas-noticias/2013/12/131203_ultnot_transparencia_corrupcion_lp.shtml). Véase al respecto, Román José Duque Corredor, “Corrupción y democracia en América Latina. Casos emblemáticos de corrupción en Venezuela,” en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo*, Universidad Monteávila, 2014.

<sup>46</sup> 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;

<sup>47</sup> 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,



Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual en los últimos lustros ha dejado de ejercer control alguno sobre las actuaciones administrativas.<sup>48</sup>

Este proceso comenzó desde 2000 cuando el Poder Ejecutivo comenzó a controlar el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, proceso que se consolidó a partir de 2004,<sup>49</sup> y se agravó en 2010,<sup>50</sup> mediante un nombramiento de Magistrados casi todos sometidos al Poder Ejecutivo. Por ese control, en particular, en 2003 el propio Tribunal Supremo intervino a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, secuestrando su competencia, destituyendo a sus Magistrados, quedando no sólo clausurada por más de diez meses, sino afectada de muerte en los lustros sucesivos que han transcurrido.

Bastó en efecto que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativa adoptara una medida cautelar de suspensión de efectos de un acto administrativo que había sido impugnado, mediante el cual se había autorizado la contratación de médicos cubanos para atender programas de salud en los barrios de Caracas, pero sin que los mismos tuvieran la licencia requerida en la Ley de Ejercicio de la Medicina.

La Federación Médica Venezolana había impugnado el acto administrativo por considerarlo discriminatorio y violatorio de los derechos de los médicos venezolanos al trabajo y a la igualdad, solicitando su protección.<sup>51</sup> La medida cautelar de suspensión temporal del programa de contratación<sup>52</sup> provocó la ira del Gobierno, llegando el propio Presidente de la República a decir públicamente que ni no iba a ser acatada ni ejecutada en forma alguna.<sup>53</sup> De seguidas, la Corte fue allanada por la policía política, y a los pocos días

---

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.

<sup>48</sup> Véase Antonio Canova González, *La realidad del contencioso administrativo venezolano (Un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Político Administrativa en 2007 y primer semestre de 2008)*, Funeda, Caracas, 2009.

<sup>49</sup> Tal como lo reconoció públicamente el Presidente de la Comisión parlamentaria que escogió los Magistrados, al punto de afirmar públicamente que “En el grupo de postulados no hay nadie que vaya actuar contra nosotros.” Dicho diputado en efecto, declaró a la prensa: “Si bien los diputados tenemos la potestad de esta escogencia, el Presidente de la República fue consultado y su opinión fue tomada muy en cuenta.” Añadió: “Vamos a estar claros, nosotros no nos vamos a meter autogoles. En la lista había gente de la oposición que cumplen con todos los requisitos. La oposición hubiera podido usarlos para llegar a un acuerdo en las últimas sesiones, pero no quisieron. Así que nosotros no lo vamos a hacer por ellos. En el grupo de postulados no hay nadie que 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

<sup>50</sup> Véase en Hildegard Rondón de Sansó, “*Obiter Dicta*. En torno a una elección,” en *La Voce d’Italia*, Caracas 14-12-2010

<sup>51</sup> 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,” in *Revista de Derecho Público*, n° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, pp. 5 ss.

<sup>52</sup> Véase la decisión de 21 de agosto de 2003 en *Idem*, pp. 445 ss.

<sup>53</sup> El Presidente de la república dijo: “*Váyanse con su decisión no sé para donde, la cumplirán ustedes en su*

todos sus cinco magistrados fueron destituidos.<sup>54</sup> Habiendo dicha Corte permanecido cerrada, sin jueces, por más de diez meses,<sup>55</sup> tiempo durante el cual simplemente no hubo justicia contencioso administrativa en el país.<sup>56</sup>

Como la respuesta gubernamental a dicho un amparo cautelar fue ejecutada a través de órganos judiciales controlados políticamente, es fácil imaginar lo que significó para los jueces que luego fueron nombrados para reemplazar a los destituidos, quienes sin duda comenzaron “entender” cómo es que debían y podían comportarse en el futuro, frente al poder. El resultado fue que desde entonces los tribunales que conforman la jurisdicción contencioso administrativa se han negado a aplicar el derecho administrativo, a controlar a la Administración Pública y a proteger a los ciudadanos frente a la misma.<sup>57</sup>

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 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.

New York, junio de 2017

---

*casa si quieren...”, en el programa de TV Aló Presidente, nº 161, 24 de Agosto de 2003.*

<sup>54</sup>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”.

<sup>55</sup> Véase en *El Nacional*, Caracas, 24 de octubre de 2003, p. A-2; y en *El Nacional*, Caracas, 16 de julio de 2004, p. A-6.

<sup>56</sup> Véase sobre este caso la referencia en Allan R. Brewer-Carías, “La justicia sometida al poder y la interminable emergencia del poder judicial (1999-2006)”, en *Derecho y democracia. Cuadernos Universitarios*, Órgano de Divulgación Académica, Vicerrectorado Académico, Universidad Metropolitana, Año II, Nº 11, Caracas, septiembre 2007, pp. 122-138; “La justicia sometida al poder (La ausencia de independencia y autonomía de los jueces en Venezuela por la interminable emergencia del Poder Judicial (1999-2006))” en *Cuestiones Internacionales. Anuario Jurídico Villanueva 2007*, Centro Universitario Villanueva, Marcial Pons, Madrid 2007, pp. 25-57. Los Magistrados de la Corte Primera destituidos en violación de sus derechos y garantías, demandaron al Estado por violación de sus garantías judiciales previstas en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado por dichas violaciones en sentencia de fecha 5 de agosto de 2008, (Caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*). Véase en <http://www.corteidh.or.cr/> Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C Nº 182. Frente a ello, sin embargo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia Nº 1.939 de 18 de diciembre de 2008 (Caso *Gustavo Álvarez Arias y otros*), declaró inejecutable dicha decisión de la Corte Interamericana. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1939-181208-2008-08-1572.html>

<sup>57</sup> Véase Antonio Canova González, *La realidad del contencioso administrativo venezolano (Un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Político Administrativa en 2007 y primer semestre de 2008)*, cit., p. 14.