

# LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO LATINOAMERICANO\*

## JUDICIAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE ACTION IN LATIN AMERICAN COMPARATIVE LAW

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela*

### Sumario:

#### *Introducción*

#### **1. *Hacia la especialización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa***

##### *A). La especialización orgánica de la Justicia Administrativa*

- a. Las excepciones: La justicia administrativa atribuida a los tribunales ordinarios
- b. La Justicia Administrativa atribuida a un solo órgano judicial: la Corte Suprema de Justicia o un Tribunal Contencioso Administrativo
- c. La justicia administrativa asignada a una Jurisdicción Contencioso Administrativa integrada por la Corte Suprema de Justicia en la cúspide y otros tribunales inferiores Contencioso Administrativo
- d. La justicia administrativa asignada a una Jurisdicción Contencioso Administrativa integrada separadamente del orden judicial ordinario

##### *B). La constitucionalización del contencioso administrativo*

##### *C). La codificación del contencioso administrativo*

#### **2. *Hacia la configuración del contencioso administrativo como un sistema de justicia administrativa***

##### *A). La progresiva ampliación de los procesos contencioso administrativos para garantizar la tutela judicial efectiva frente a la Administración*

##### *B). La progresiva ampliación del concepto de Administración Pública y de la actuación administrativa, a los efectos de garantizar la tutela judicial efectiva*

##### *C). El derecho constitucional de acceso a la justicia y la progresiva flexibilización de las tradicionales condiciones de legitimidad y de agotamiento de la vía administrativa para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa*

- a. Sobre la legitimación activa
- b. Sobre la defensa de los intereses colectivos y difusos
- c. Sobre el tema del agotamiento de la vía administrativa

#### **3. *Hacia la ampliación del objeto y de las pretensiones del proceso contencioso administrativo de anulación contra los actos administrativos***

##### *A). La tendencia hacia la universalidad del control contencioso administrativo de todos los actos administrativos*

- a. Aspectos generales de la tendencia: control de todos los actos administrativos

---

\* Texto de la conferencia dictada en el XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo "20 Años de la Nueva Ley de lo Contencioso-Administrativo," Universidad de Murcia, Murcia, 9 de febrero de 2019. Redactado como síntesis del documento *La Justicia Administrativa en Latinoamérica. Una Aproximación Comparativa*, elaborado para el Congreso y publicado en el libro Allan R. Brewer-Carías, *Leyes de lo contencioso administrativo en América Latina. Con un estudio preliminar sobre la justicia administrativa en el derecho comparado latinoamericano*, Colección Derecho Público Iberoamericano No. 7, Editorial Jurídica Venezolana International, Caracas / New York, 2019.

- b. El necesario deslinde de los actos administrativos respecto de los “actos de gobierno”
  - c. La impugnación de los actos administrativos tanto de efectos generales (disposiciones generales) como de efectos particulares
  - d. La impugnación de los actos administrativos cualquiera que sea el vicio de contrariedad al derecho (inconstitucionalidad o de ilegalidad)
- B). *La diversificación de los procesos contencioso administrativos contra los actos administrativos*
- a. El contencioso administrativo de anulación de los actos administrativos
  - b. El contencioso administrativo de anulación y las pretensiones de condena
  - c. El contencioso administrativo de anulación y las pretensiones de amparo
  - d. Las pretensiones de amparo constitucional contra los actos administrativos
  - e. El proceso contencioso administrativo de nulidad de los actos administrativos iniciado por la propia Administración: el proceso de lesividad
4. ***Hacia la ampliación de los procesos contencioso administrativos, más allá del control respecto de los actos administrativos***
- A). *El proceso contencioso administrativo de las demandas de condena y reparación*
  - B). *El proceso contencioso administrativo de los contratos públicos*
  - C). *El proceso contencioso administrativo contra la carencia, omisión o abstención de la Administración*
  - D). *El proceso contencioso administrativo contra las vías de hecho y las actuaciones materiales de la Administración*
  - E). *El proceso contencioso administrativo de los servicios públicos*
  - F). *El proceso contencioso administrativo de los conflictos interadministrativos*
  - G). *El proceso contencioso administrativo de la interpretación de leyes*
5. ***Hacia la ampliación de potestad cautelar en el proceso contencioso administrativo, más allá de la suspensión de efectos de los actos administrativos***
6. ***Hacia la ampliación de las garantías para la ejecución de sentencias en los procesos contencioso administrativos***

#### ***Reflexión final***

\*\*\*

***Resumen:*** *El trabajo es un estudio de derecho comparado sobre la Justicia Administrativa en Latinoamérica, destacando las tendencias más importantes de las regulaciones constitucionales y legales sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa en todos los países estudiados, en particular, las referidas a la especialización de la Jurisdicción; la configuración de la misma como un sistema de justicia administrativa; la evolución del proceso contencioso administrativo contra los actos administrativos, y la ampliación de las pretensiones de condena y amparo; el desarrollo de otros procesos contencioso administrativos, y los avances en las medidas cautelares y ejecución de sentencias*

***Palabras clave:*** *Justicia Administrativa. Jurisdicción Contencioso Administrativa. América Latina*

***Summary:*** *This study is a comparative law analysis of the Judicial Review of Administrative Action system followed in Latin America, in which the most important tendencies in the regulatory process related to the Administrative Contentious Jurisdiction developed in the various countries are considered, highlighting, in particular, the tendencies towards: the specialization of the Administrative Contentious Jurisdiction; the configuration of the Administrative Justice function as a system; the extension of the object and of the claims related to the judicial review of administrative acts; the extension of the Administrative Contentious processes far beyond the exclusive challenging of administrative acts; the extension of the precautionary powers of the Administrative Judge in order to protect the claimants rights and the results of the process; and the extension of the guaranties related to the enforcement of the judicial decisions issued against Public Administration.*

*Keyword: Judicial Review of Administrative Action; Administrative Justice; Administrative Contentious Jurisdiction. Latin America.*

## **Introducción**

En América Latina, como ha sucedido en todos los Estados contemporáneos, el progresivo afianzamiento del modelo de Estado de derecho con el sometimiento de la Administración Pública a la legalidad y, en general, al derecho, ha originado, en paralelo y no sin altibajos por las rupturas del orden constitucional que hemos tenido, el progresivo desarrollo de medios judiciales para asegurar el control de la actividad administrativa, con previsiones que en nuestros países se remontan a regulaciones establecidas desde principios del siglo pasado.

Así, dejando aparte el sistema establecido en *Argentina* y *Brasil*, donde por influencia del derecho norteamericano se atribuyó a los jueces en general el control judicial de la constitucionalidad de las leyes y de las actuaciones de los órganos del Estado (*judicial review*), lo que permitió que los mismos fueran jueces para el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de la Administración Pública (justicia administrativa difusa); en la mayoría de los países se atribuyó dicha competencia a tribunales especializados o a los Tribunales supremos.

Se destaca, así, de entrada, el caso de *Colombia*, donde en 1913 se creó un Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y otros tribunales seccionales de la contencioso administrativo para conocer de los procesos contra la Administración Pública; competencia que a partir de 1914, se asignó al Consejo de Estado el cual, aun cuando sin competencias jurisdiccionales, venía funcionando desde 1830;<sup>1</sup> constituyendo el mismo, junto con la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, una de las altas Cortes de justicia dentro de la Rama Judicial.<sup>2</sup>

En *Venezuela*, en otra tendencia, la Constitución le atribuyó a la Corte Suprema de Justicia a partir de 1925, la competencia para “declarar la nulidad de los decretos o reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes cuando alteren su espíritu, razón o propósito de ellas” (art. 120), agregándola así, a la competencia que le fue asignada a dicha Corte desde 1830, para “conocer de las controversias que resulten de los contratos o negociaciones que celebre el Poder Ejecutivo por sí solo o por medio de agentes” (Art. 145). Igualmente, desde 1935, en *Paraguay*, y desde 1943, en *Panamá*, se atribuyeron competencias contencioso administrativas a la Corte Suprema, y desde 1947, en *República Dominicana*, dichas competencias se atribuyeron a un Tribunal contencioso administrativo especializado.

En otros países, hacia mitades del siglo pasado, incluso el contencioso administrativo se constitucionalizó, como ocurrió en *Uruguay*, al asignar la Constitución a un Tribunal de lo Contencioso Administrativo competencia para anular los actos administrativos “contrarios a una regla de Derecho o con desviación de poder” (art. 309 ss.); norma que influyó en la Constitución de Venezuela de 1961, al asignarse competencia a los tribunales contencioso administrativos para “declarar la nulidad de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho e incluso por desviación de poder” (Art. 259, Constitución 1999).<sup>3</sup>

El resultado de ese proceso fue que progresivamente en casi todos los países, con excepción de *Argentina* y *Brasil*, y además, de *Chile*, en América Latina se desarrolló un sistema de justicia administrativa mediante la asignación de las competencias judiciales necesarias a las Cortes

---

<sup>1</sup> Véase A. R. Brewer-Carías (2017: 5 ss.).

<sup>2</sup> Véase L. Rodríguez Rodríguez (2015: 529-560; J. O. Santofimio (2017, 843 ss).

<sup>3</sup> Véase A. R. Brewer-Carías (2004:335-455); (2013: 15 ss.).

Supremas de Justicias, o a Tribunales contencioso administrativos integrados siempre dentro del Poder Judicial, siguiendo así el principio judicialista; deslindándose igualmente, desde el siglo pasado, las competencias de la Jurisdicción Contencioso Administrativas de las que corresponden a la Jurisdicción Constitucional.<sup>4</sup>

Para este XIV Congreso de la Asociación de profesores españoles de derecho administrativo, se me ha pedido hacer un estudio de derecho administrativo comparado latinoamericano sobre la Justicia Administrativa,<sup>5</sup> para lo cual analizaré el universo del régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en nuestros países, refiriéndome a las diversas tendencias de su evolución y de la configuración,<sup>6</sup> haciendo especial énfasis en las tendencias que apuntan a una regulación, en *primer lugar*, hacia la especialización de la Jurisdicción, con sus secuelas de constitucionalización y codificación de la misma; en *segundo lugar*, hacia la ampliación del contencioso administrativo para su configuración como un sistema de justicia administrativa, para garantizar la tutela judicial efectiva frente a la Administración, con la progresiva ampliación del concepto de Administración Pública y con el reforzamiento del derecho de acceso a la justicia; en *tercer lugar*, hacia la ampliación del contencioso administrativo de los actos administrativos, para asegurar la universalidad del control y la diversificación de las pretensiones, además de las de anulación; en *cuarto lugar*, hacia la ampliación de los procesos contencioso administrativos, más allá del proceso de contencioso administrativos de anulación; en *quinto lugar*, hacia la ampliación de la protección cautelar, más allá de la suspensión de efectos de los actos impugnados; y en *sexto lugar*, hacia la ampliación de las garantías para la ejecución de las sentencias en los procesos contencioso administrativos.

### **1. *Hacia la especialización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa***

La primera tendencia que permite identificar a la Jurisdicción Contencioso Administrativa en América Latina, es la de su especialización, manifestada en la creación de tribunales específicos que la conforman, de manera que salvo, como se dijo, en países que recibieron desde comienzos del siglo XIX las influencias directas del sistema judicial norteamericano del *judicial review*, como *Argentina* y *Brasil*, en los cuales las competencias contencioso administrativas se atribuyen a tribunales de la jurisdicción ordinaria, en los demás, salvo el caso disidente de *Chile*, donde también conocen de la materia contencioso administrativa los tribunales ordinarios; la competencia contencioso administrativa se especializó, sea atribuyéndosela a la Corte Suprema, sea creando tribunales especializados para el control de la actividad de la Administración. Esta especialización orgánica, además, dio origen a la constitucionalización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y a la codificación de la legislación especial sobre la materia, que son las otras características derivadas de la especialización del contencioso administrativo.

#### *A). La excepción: La justicia administrativa atribuida a los tribunales ordinarios*

Y comencemos por la excepción fundamental a la tendencia de especialización, y es la que existe en *Argentina* y *Brasil*, que fueron los dos países que desde el siglo XIX recibieron la mayor

---

<sup>4</sup> Véase A. R. Brewer-Carías (2007); (2014a).

<sup>5</sup> En general, en la literatura hispanoamericana de derecho administrativo, escasean los estudios de derecho comparado sobre lo contencioso administrativo. La excepción general, en España, son los estudios desarrollados por mi querido amigo de tantos años, J. González Pérez, en particular, el trabajo incorporado como capítulo primero del Título sobre Derecho comparado de su obra *Derecho procesal administrativo de los pueblos hispánicos*,” y su libro *Derecho procesal administrativo hispanoamericano* (1985); y en América Latina, el trabajo de mi también querido amigo de tantos años, J. C. Cassagne (2005: pp. 3-32).

<sup>6</sup> Véase A. R. Brewer-Carías (1993).

influencia del sistema judicial norteamericano. Por ello, en *Brasil* se desarrolló un sistema judicial de jurisdicción inspirada el sistema lo los Estados Unidos,<sup>7</sup> que ha impedido el establecimiento de alguna especialización jurisdiccional en materia contencioso administrativa;<sup>8</sup> y en *Argentina*, ha sucedido lo mismo, siendo los jueces ordinarios los competentes para controlar la Administración,<sup>9</sup> al igual que son los encargados de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes. Por ello, como lo han destacado Juan Carlos Cassagne y Miriam Ivanega:

“Siempre que exista un caso o una causa judicial, todos los jueces, de todos los fueros e instancias (incluyendo integrantes del Poder Judicial Nacional, provinciales y locales), pueden y deben ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, decretos reglamentarios, actos administrativos, en estos casos con efectos *erga omnes*.”<sup>10</sup>

Ello ha implicado que la doctrina del derecho administrativo no haya desarrollado estudios de importancia sobre el contencioso administrativo, llegando Agustín Gordillo a criticar, incluso, el hecho de que en la disciplina se hable de “contencioso administrativo,” al estimar que la materia más bien es parte del “derecho procesal administrativo,” fuera del derecho administrativo, formando parte del ámbito del derecho procesar procesal.<sup>11</sup>

Esa apreciación general, sin embargo, ha comenzado a cambiar después de la reforma constitucional de 1994, al suprimirse la competencia originaria de Suprema Corte de Justicia en materia contencioso administrativa (art. 166 y 215), desarrollándose una competencia contencioso administrativa en las Provincias y los municipios, respecto de los entes descentralizados y otras personas, a cargo de tribunales especializados,<sup>12</sup> habiéndose regulado en las Constituciones de las Provincias tribunales contencioso administrativos, en las cuales se han dictado regulaciones como el Código Contencioso de la Provincia de Buenos Aires.<sup>13</sup>

Otro país en el cual tampoco se ha originado un principio de especialización, pero con algunas excepciones confusas dentro del orden judicial ordinario, es en *Chile*, donde son los tribunales ordinarios son los competentes en la materia, careciendo el país de una Jurisdicción contencioso administrativa con competencia general;<sup>14</sup> y ello a pesar de que desde 1925, en la Constitución se hizo referencia a que la ley podía crear tribunales administrativos, lo que nunca ocurrió. Por ello, la Corte Suprema incluso siempre declaró la incompetencia tribunales ordinarios para conocer nulidad de los actos de la Administración, con cambios importantes en los años setenta,<sup>15</sup> cuando el Tribunal supremo admitió la competencia de los tribunales ordinarios para declarar nulidad actos administrativos.<sup>16</sup>

A partir de la reforma constitucional de 1989 se eliminó la mencionada referencia que se estableció en 1925 sobre la creación de los tribunales administrativos, y en su lugar lo que se previó en la Constitución (art. 38), fue que “los tribunales que determine la ley” serían los que debían

---

<sup>7</sup> Véase R. F. Bacellar Filho (2014, 90).

<sup>8</sup> *Idem.* (2014, 85).

<sup>9</sup> Véase M. M. Ivanega (2014: 16-18).

<sup>10</sup> *Idem.* Véase J. C. Cassagne (2007: 49-72); (2005, 26); y M. Ivanega, (2014: 17-18).

<sup>11</sup> Véase A. Gordillo (2014: XIII-6 ss.).

<sup>12</sup> Véase P. E. Perrino (2015: 209).

<sup>13</sup> *Idem.* P. E. Perrino (2015: 209-227).

<sup>14</sup> Véase G. Camacho Cépeda (2015: 321).

<sup>15</sup> Véase J. C. Ferrada Bórquez (2014: 149, 152).

<sup>16</sup> *Idem.* (2014: 149, 152, 153).

conocer de las reclamaciones presentadas por los particulares contra actos lesivos de la Administración del Estado, desarrollándose de ello, la asignación de una competencia general y residual a los tribunales ordinarios de justicia para conocer de esta materia, entre otras, mediante la denominada “acción de derecho público” ejercida específicamente ante los Jueces de letras civiles.<sup>17</sup>

Se observa, por otra parte, que mediante ley se han establecido unos llamados “tribunales especiales,” con competencia para conocer de asuntos específicos, incluso ejerciendo la función jurisdiccional, pero que en general no son parte del poder judicial.<sup>18</sup> Dichos Tribunales, sin embargo, en general, no pueden considerarse parte de alguna jurisdicción contencioso administrativa, y más bien son los vehículos para agotar la vía administrativa en las materias específicas, pudiendo sus decisiones ser impugnadas ante las Cortes de Apelaciones.<sup>19</sup>

#### *B). La especialización orgánica de la Justicia Administrativa*

Ahora bien, salvo las excepciones antes mencionadas, la tendencia en América Latina ha sido la de la especialización orgánica de la Jurisdicción contencioso administrativa, pero apartándose del sistema francés y de su peculiar interpretación del principio de la separación de poderes, condicionada por la desconfianza en los jueces, la cual tuvo su origen en los días de la Revolución francesa. De manera que si bien en América Latina el derecho administrativo francés tuvo una influencia decisiva en el desarrollo del derecho administrativo en todos nuestros países, ello no comprendió el sistema jurisdiccional administrativo separado del judicial, que se desarrolló en Francia.

Por ello, en todos los países latinoamericanos, incluyendo *Colombia* a pesar de su específica organización de la jurisdicción contencioso administrativa en torno al Consejo de Estado, impera el principio de la judicialización de la Jurisdicción contencioso administrativa,<sup>20</sup> lo que confirma, como lo han reconocido los propios autores franceses, que una “jurisdicción administrativa” separada de la “jurisdicción judicial,” no es condición necesaria para el desarrollo de la Justicia Administrativa ni para la existencia misma del derecho administrativo.<sup>21</sup>

Y en tal contexto se aclara de nuevo que en ningún caso se pueden considerar en América Latina, a los llamados “tribunales administrativos” creados en el seno de la Administración Pública para resolver aspectos específicos en el mundo regulador,<sup>22</sup> como se han desarrollado por ejemplo

---

<sup>17</sup> Idem. (2014: 163).

<sup>18</sup> Se destacan, por ejemplo, fuera del Poder Judicial, el Tribunal de Contratación Pública (Ley N° 19886 sobre bases de contratos de suministro) y los Tribunales Tributarios y Aduaneros (Ley N° 20322 que perfecciona la Jurisdicción Tributaria), el Tribunal de Propiedad Industrial (DFL 3/2006 del Ministerio de Economía, que fija texto de la Ley de Propiedad Industrial) y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (DFL N° 1/2005 del Ministerio de Economía, que fija texto del Decreto Ley N° 211, Ley Antimonopolios). Véase en *Idem*, pp. 155, 156; y G. C. Cépeda, (2015: 327 ss.).

<sup>19</sup> Véase C. Moraga Klenner (2015: 482).

<sup>20</sup> Véanse las apreciaciones sobre ello de J. C. Cassagne (2005: 3-32); No estamos de acuerdo, por tanto, con la apreciación de J. Fernández Ruiz en su “Presentación” (2018:13) al libro de H. A. Mejía et al, (2018b).

<sup>21</sup> Véase J. Rivero (1962 : 118).

<sup>22</sup> Véase por ejemplo, el trabajo de P. J. J. Coviello (2014: 37 ss.)

en el mencionado caso de *Chile*<sup>23</sup> y en *Argentina*, siguiendo incluso el modelo norteamericano,<sup>24</sup> como formando parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Se trata de órganos de la Administración Pública, que si bien cumplen funciones jurisdiccionales, en definitiva, emiten actos administrativos, los cuales son los que son revisables ante los órganos judiciales que imparten la justicia administrativa.<sup>25</sup>

Ahora bien, la especialización orgánica de la Justicia Administrativa no se ha desarrollado en América Latina en forma uniforme, sino bajo tres modalidades: atribuida a un solo órgano judicial; atribuida a la Corte Suprema y otros tribunales integrando una Jurisdicción; y atribuida a una Jurisdicción especializada separada de la Corte Suprema.

*a. La Justicia Administrativa atribuida a un solo órgano judicial: la Corte Suprema de Justicia o un Tribunal Contencioso Administrativo*

Dejando aparte la situación de *Brasil*, *Argentina* y *Chile* la primera tendencia hacia la especialización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que se observa en América Latina, se ha producido mediante la asignación de la competencia judicial al más alto tribunal del país, específicamente las Cortes Supremas de Justicia, o a un Tribunal Contencioso Administrativo singular.

En cuanto a la atribución de la Jurisdicción Contencioso Administrativa a la Corte Suprema, por su antigüedad debe mencionarse el caso de *Paraguay*, donde la Ley No. 1462 de 1935 le atribuyó al entonces Superior Tribunal de Justicia la competencia en única instancia para conocer del recurso contencioso administrativo (art. 1) contra las resoluciones administrativas (art. 3). A partir de la reforma constitucional de 1940, sin embargo, dicha competencia fue atribuida igualmente en única instancia al Tribunal de Cuentas, al cual también se le conoce como Tribunal Contencioso Administrativo.<sup>26</sup>

En virtud de ello, en la actualidad, en único Tribunal supremo que tiene el monopolio de la Jurisdicción Contencioso Administrativo es la Corte Suprema de *Panamá*, donde si bien es cierto, sin duda por influencia de *Colombia*, que en 1941 se creó un Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Ley 135 de 1943, luego reformada por la Ley N° 33 de 1946), a partir de la reforma constitucional de 1956 la competencia contencioso administrativa fue asignada a Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ampliada posteriormente por el Código Judicial, Ley No. 29 de 1984 (art. 97.13 y 99),<sup>27</sup> produciéndose lo que en general se ha denominado como “la judicialización del contencioso administrativo.”<sup>28</sup>

En otros países la competencia de la Jurisdicción contencioso administrativa igualmente se ha asignado a un solo órgano judicial, pero separado de la Corte Suprema de Justicia, como son los casos de *Guatemala* (Tribunal Superior de lo Contencioso administrativo, con dos Salas, la

---

<sup>23</sup> Es el caso de los llamados “tribunales especiales,” no integrados en el Poder Judicial, que toman decisiones que agotan la vía administrativa y son impugnables ante las Cortes de Apelaciones. Véase C. Moraga Klenner (2015: 482).

<sup>24</sup> Véase por ejemplo, P. J. J. Perrino (2015: 60- 82). Véase además, las apreciaciones sobre ello de J. C. Cassagne (2005: 5, 13, 17 y 29).

<sup>25</sup> Véase J. C. Cassagne (2005: 18).

<sup>26</sup> Véase “Tribunal de Cuentas,” en la página de la Corte Suprema de Justicia, Paraguay (consultada 25/12/2018), en <https://www.pj.gov.py/contenido/137-tribunal-de-cuentas/137>

<sup>27</sup> Véase J. E. Sheffer Tuñón (2014: 401).

<sup>28</sup> *Idem*.

Administrativa y Tributaria);<sup>29</sup> de *Bolivia* (Tribunales Departamentales de Justicia);<sup>30</sup> y de *Uruguay* (Tribunal de lo Contencioso Administrativo).<sup>31</sup>

b. *La justicia administrativa asignada a una Jurisdicción Contencioso Administrativa integrada por la Corte Suprema de Justicia en la cúspide y otros tribunales inferiores Contencioso Administrativo*

En contraste con los países donde la justicia administrativa se asigna a los tribunales ordinarios, o a un solo órgano judicial, sea el Tribunal Supremo o un Tribunal Contencioso Administrativo, en los otros países hispanoamericanos se ha desarrollado el concepto de Jurisdicción Contencioso administrativa integrada por un conjunto de tribunales especializados que ejercen el control de las actividades y omisiones de la Administración Pública, con la Corte Suprema en la cúspide; siempre, por supuesto, en el marco general del Poder Judicial, bajo el principio de la Justicia Administrativa como sistema “judicialista.”

Es el caso de *Costa Rica* (con: a. La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia; b. El Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda; c. Los tribunales de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda; y d. Los juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda); de *Venezuela* (con: 1. La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia; 2. Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; 3. Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y 4. Los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa);<sup>32</sup> de *El Salvador* (con la Sala de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, y las Cámaras de lo Contencioso Administrativo);<sup>33</sup> de *Nicaragua* (con 1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, y 2. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo creados en los Tribunales de Apelaciones); en *Honduras* (con: la Corte Suprema de Justicia, como tribunal de casación; Cortes de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo; y Juzgados de Letras de los Contencioso Administrativo);<sup>34</sup> y en *Ecuador* (con Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia como la Sala de lo Contencioso Tributario, y los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo).

También debe destacarse el caso de la *República Dominicana*, donde si bien desde 1947 se creó un Tribunal Superior Administrativo, luego de sucesivas reformas en la última reforma constitucional de 2010 se estructuró como Tribunal Superior Administrativo, creándose además, por la Ley 13-07 de 2007, un contencioso administrativo municipal, atribuyéndose competencia (con la excepción de los actos del Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo) al Juzgado de Primera Instancia, para conocer en instancia única, y conforme al procedimiento contencioso tributario, de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los Municipios. La Constitución atribuyó, además, a la Suprema Corte de Justicia en su Tercera Sala o Sala de Tierras, Laboral, Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo competencias en materia contencioso administrativa, aun cuando a través del recurso de casación

---

<sup>29</sup> Véase H. H. Calderón M. (2014: 265).

<sup>30</sup> Véase J. M. Serrate Paz (2014: 67 ss.).

<sup>31</sup> Véase C. E. Delpiazzo (2014: 441).

<sup>32</sup> Véase A. R. Brewer-Carías (2014b: 466)

<sup>33</sup> Véase H. A. Mejía (2018: 29).

<sup>34</sup> Véase E. Orellana (2018: 78).

*c. La justicia administrativa asignada a una Jurisdicción Contencioso Administrativa integrada separadamente del orden judicial ordinario*

El ejemplo más destacado y de mayor tradición de la organización de la Justicia contencioso administrativa en un orden judicial separado de la Corte Suprema de Justicia, es el caso de *Colombia*, con la asignación al Consejo de Estado de las competencias contencioso administrativas. Dicho órgano fue creado y recreado por Simón Bolívar, primero en Venezuela, en 1817, como órgano con ciertas potestades legislativas en la reconstitución del Estado venezolano; y segundo en Colombia, en 1828, como órgano consultivo del Poder Ejecutivo, lo cual se ratificó en la Constitución de 1830; de manera que sólo fue a partir de 1914 cuando se le asignaron las competencias como Jurisdicción Contencioso Administrativa, que le fueron transferidas de las que en 1913 se habían asignado al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

En la actualidad, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en Colombia está integrada por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los juzgados administrativos, concibiéndose al Consejo de Estado como “el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno.” El Consejo de Estado, en materia contencioso Administrativo, cuenta, además, con la “Sala Plena de lo Contencioso Administrativo” y cinco Secciones que ejercen separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la dicha Sala Plena (art. 110).<sup>35</sup> También integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, los Tribunales Administrativos creados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que determine la ley procesal, en cada distrito judicial administrativo (art. 122); y los juzgados administrativos, que también se deben establecer por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de conformidad con las necesidades de la administración de justicia, para cumplir las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio (art. 124.)

En el *Perú*, el principio general de la organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa deriva del hecho de que la competencia territorial en primera instancia corresponde al Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo del lugar del domicilio del demandado o del lugar donde se produjo la actuación materia de la demanda o el silencio administrativo (art. 12); excepto en casos específicos, de demandas contra ciertos entes públicos (por ejemplo, el Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y otros Tribunales administrativos o de Organismos Reguladores), en los cuales la competencia es de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior respectiva. En estos casos, la Sala Civil de la Corte Suprema resuelve en apelación y la Sala Constitucional y Social en casación, si fuera el caso (Art. 11).<sup>36</sup>

En *México*, la Jurisdicción Contencioso Administrativa también está configurada a nivel federal por un conjunto de Tribunales establecidos en forma especializada dentro del Poder Judicial, con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la cúspide, integrado por la Sala Superior y las Salas regionales, que son “el corazón de la jurisdicción.”<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Véase A. H. Becerra (2015: 450-452).

<sup>36</sup> Véase J. Danós Ordoñez (2015: 856 ss.)

<sup>37</sup> Véase L. J. Béjar Rivera (2014: 302, 312); G. A. Esquivel Vázquez (2014: 332); M. L. Hallivis Pelayo (2015: 427).

Por otra parte, tratándose de un Estado Federal, la Constitución mexicana dispuso en su artículo 116.IV, que las Constituciones y leyes de los Estados de la Federación podían instituir tribunales contencioso administrativos con plena autonomía para dirimir las controversias entre la Administración Pública Estatal y los particulares, habiéndose en efecto creado en muchos Estados, como por ejemplo, en el Estado de Michoacán, un Tribunal de Justicia Administrativa; y en el Estado de Guanajuato, un Tribunal de lo Contencioso Administrativo.<sup>38</sup>

### C). *La constitucionalización del contencioso administrativo*

Una de las consecuencias inmediatas de la especialización orgánica del contencioso administrativo en los países hispanoamericanos ha sido, sin duda, el proceso de constitucionalización de la jurisdicción,<sup>39</sup> mediante la incorporación en el texto mismo de las Constituciones de previsiones respecto de la justicia contencioso administrativa.

A los casos antes mencionados de *Uruguay* y *Venezuela*, se puede agregar el caso de *Panamá*, donde la Constitución (art. 206.2) le asigna a la Corte Suprema competencia para controlar “los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.” En *Costa Rica*, el artículo 49 de la Constitución dispuso que quedaba establecida “la jurisdicción contencioso-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público,” agregando que “la desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativo,” debiendo la ley proteger “al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.”

Por su parte, en el *Perú*, el artículo 148 de la Constitución establece el principio de que “las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa;” y en *Guatemala* la Constitución regula al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, asignándole la función “de controlar de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas” (art. 221).

### D). *La codificación del contencioso administrativo*

La consecuencia directa de la especialización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Latinoamérica, ha sido la sanción de leyes especializadas para regular los tribunales contencioso administrativos y los procesos contencioso administrativos, las cuales en general se han dictado en casi todos los países.<sup>40</sup> La excepción, como se ha destacado, es en *Brasil*, *Argentina* y *Chile*, donde la competencia para conocer de los asuntos de la Justicia Administrativa está a cargo de los jueces ordinarios, rigiéndose el proceso por las normas generales del procedimiento.

En consecuencia, en algunos casos excepcionales, el régimen del contencioso administrativo está en el Código general de los procesos, como es el caso de *Ecuador*, donde la Ley de la

<sup>38</sup> Véase J. Fernández Ruíz (2015: 418); J. I. Sánchez Aldana Morales (2015: 589).

<sup>39</sup> Véase A. R. Brewer-Carías (2015: 288 ss.)

<sup>40</sup> Véase el texto de todas las leyes sancionadas y vigentes (2019) en América Latina en el libro: A. R. Brewer-Carías (2019).

Jurisdicción Contencioso Administrativa que estuvo vigente desde 1968, fue derogada por el Código Orgánico General de Procesos de 2015, en el cual ahora se regula el proceso contencioso administrativo; y como es el caso de *Bolivia*, donde la norma fundamental en la materia está en el Código de Procedimiento Civil (art. 788).<sup>41</sup>

En otros países, la codificación del contencioso administrativo ha llevado a la sanción de verdaderos *Códigos* en la materia, como es el caso de *Colombia* (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011); y de *Costa Rica* (Código Procesal Contencioso-Administrativo, 2008).

Y en el resto de los países, la materia está regulada en leyes especiales, como es el caso de *El Salvador* (Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2017); *Guatemala* (Ley de lo contencioso administrativo, 1996); *Honduras* (Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, 1.987, ); *México* (Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 2005); *Nicaragua* (Ley de regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, 2000);<sup>42</sup> *Panamá* (Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso administrativa, 1946, 2000); *Paraguay* (Ley que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo, 1935); *Perú* (Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, 2009); *República Dominicana* (Ley que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 1947); *Uruguay* (Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 1987); y *Venezuela* (Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2010).

## **2. Hacia la configuración del contencioso administrativo como un sistema de justicia administrativa**

### *A). La progresiva ampliación de los procesos contencioso administrativos para garantizar la tutela judicial efectiva frente a la Administración*

La segunda tendencia en el desarrollo de la Justicia Administrativa en América Latina, ha sido la de su progresiva transformación en un sistema de justicia ampliado, al pasar de estar a cargo de una Jurisdicción concebida inicialmente solo para juzgar la legalidad de los actos administrativos, a ser una Jurisdicción universal para juzgar todas las actuaciones de la Administración, resultado de un proceso de “universalidad de la jurisdicción.”<sup>43</sup> La consecuencia de ello es que la Jurisdicción tiene ahora a su cargo, además, el asegurar la tutela judicial efectiva de los derechos subjetivos e intereses legítimos o colectivos de las personas frente a cualquier “comportamiento ilícito”<sup>44</sup> en las actuaciones de la Administración Pública, cualquiera que sea la forma de su actuación o de su omisión,<sup>45</sup> en procesos judiciales que dejaron de ser objetivos y están caracterizados por su subjetividad.

Como se resumió en la Exposición de Motivos del Texto Único refundido de la Ley del *Perú* que regula el proceso contencioso administrativo, éste se configura en la actualidad como un proceso “de carácter subjetivo de modo que el juez no se limita a efectuar un mero control de legalidad de los actos administrativos, sino que asume que su rol es la protección y la satisfacción

---

<sup>41</sup> En Bolivia solo existe una Ley 620 Transitoria de los Procesos Contencioso Administrativos, sin contenido normativo esencial.

<sup>42</sup> Anulada parcialmente por la Sala Constitucional. Véase lo expuesto en K. Navarro (2018: 105 ss.)

<sup>43</sup> Véase J. Barnes (2015: 30)

<sup>44</sup> Como se expresó respecto de la reforma de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998 en España, por J. L. Meilán Gil y M. García Pérez (2014: 213, 216).

<sup>45</sup> Véase J. C. Cassagne (2015: 44)

de los derechos e intereses de los demandantes afectados por la actuación administrativa.”<sup>46</sup> En igual sentido, de acuerdo con del Código de *Costa Rica*, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa “tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa,” estando por tanto sujeto a control judicial contencioso administrativo, cualquier “conducta administrativa” (art. 1.1), “cualquier infracción, por acción u omisión del ordenamiento jurídico” (artículo 1.2); “las conductas o relaciones regidas por el Derecho público, aunque provengan de personas privadas o sean estas sus partes,” es decir, la conducta de los sujetos del Derecho privado que ejercen transitoriamente potestades o competencias públicas deben residenciarse ante la justicia administrativa (art. 2.e); en fin “las relaciones sujetas al ordenamiento jurídico-administrativo, así como a su existencia, inexistencia o contenido” (inciso a), “Las actuaciones materiales” (inciso d), las “conductas omisivas” (inciso e) y “Cualquier otra conducta sujeta al Derecho administrativo” (inciso f).”<sup>47</sup>

En la misma orientación, se destacan los textos legislativos de *El Salvador*,<sup>48</sup> *Nicaragua*,<sup>49</sup> *Honduras*, *Panamá*, *Bolivia*,<sup>50</sup> *Chile*,<sup>51</sup> *México* y *Venezuela*, donde por ejemplo, – en este último caso - la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010, permite distinguir los siguientes procesos contencioso administrativos:<sup>52</sup> (i) el proceso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos;<sup>53</sup> (ii) el proceso contencioso administrativo contra las carencias administrativas; (iii) el proceso contencioso administrativo de las demandas patrimoniales;<sup>54</sup> (iv) el proceso contencioso administrativo de las demandas contra las vías de hecho;<sup>55</sup> (v) el proceso contencioso administrativo en materia de prestación servicios públicos;<sup>56</sup> (vi) el proceso

---

<sup>46</sup> Véase V. S. Baca Oneto (2015: 647).

<sup>47</sup> Véase en E. Jinesta Lobo (2014: 123). Véase igualmente E. Jinesta Lobo (2018: 166 ss.).

<sup>48</sup> Véase Decreto Legislativo No. 81 de fecha 14 de noviembre de 1978 en el *Diario Oficial* n.º 236, Tomo 261, de fecha 19 de diciembre de 1978. Véase sobre el régimen jurídico regulado en la Ley anterior, en H. A. Mejía (2014: 177 ss.); y en H. A. Mejía (2018<sup>a</sup>: 25 ss.)

<sup>49</sup> Véase M. Á. Sendin y K. Navarro Medal (2014: 367). Véase igualmente sobre la regulación en Nicaragua, en K. Navarro (2018: 103 ss.).

<sup>50</sup> Véase J. M. Serrate Paz (2014: 71).

<sup>51</sup> Véase J. C. Ferrada Bórquez (2014: 170).

<sup>52</sup> Véase los antecedentes a este desarrollo en A. R. Brewer-Carías (1986: 5-30), (1987: 243 ss.) Véase en defensa del recurso de plena jurisdicción, H. Iribarren M. (1986: 113-153). Por ejemplo, H. Rondón de Sansó, ha señalado que en su lugar, por ejemplo, podrían distinguirse ahora tres tipos de acciones contencioso-administrativas: acciones de impugnación de actos administrativos unilaterales o bilaterales, que conducen a la anulación de los mismos como consecuencia del control de legalidad; acciones de condena, de prestación o declarativas de condena, particularmente en materia de responsabilidad contractual y extracontractual y de restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, que conducen a decisiones del juez de dar, hacer o no hacer frente a la Administración; y acciones declarativas tendientes al reconocimiento o protección de un derecho subjetivo o a la interpretación de una situación jurídica o una norma; en (1980: 110-123).

<sup>53</sup> Véase en general la obra colectiva AAVV (2010 y 2011).

<sup>54</sup> Véase M. Á. Torrealba Sánchez (2011a: 299-340).

<sup>55</sup> Véase M. Á. Torrealba Sánchez (2011b).

<sup>56</sup> Véase J. Kiriakidis (2011: 167-193).

contencioso administrativo para la resolución de las controversias administrativas; y (vii) el proceso contencioso administrativo de interpretación de las leyes.<sup>57</sup>

*B). La progresiva ampliación del concepto de Administración Pública y de la actuación administrativa, a los efectos de garantizar la tutela judicial efectiva*

Otra tendencia en el contencioso administrativo como instrumento para garantizar la tutela judicial efectiva en la protección de los derechos e intereses de las personas, ha sido la ampliación del concepto de la Administración, a los efectos de abarcar, no sólo las actuaciones de la clásica Administración Pública integrada en el Poder Ejecutivo, sino las realizadas por la Administración que se ubica en otras ramas del Poder Público, e incluso, las realizadas por particulares que en alguna forma ejerzan potestades administrativas. Ello lo resume el artículo 1.3 del Código de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de *Costa Rica*, al precisar que, a sus fines, “se entenderá por Administración Pública: a) La Administración central; b) Los Poderes Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen funciones administrativas; c) La Administración descentralizada, institucional y territorial, y las demás entidades de Derecho público.” En sentido similar, se observan las regulaciones de las leyes en *Honduras* (art. 2), en *Nicaragua* (arts. 2.2 y 15),<sup>58</sup> y *Venezuela* (art. 7) donde – en este último caso - están sujetos a control contencioso administrativo, las actuaciones y los actos administrativos emanados de órganos y entes que no forman parte de la Administración Pública Central y descentralizada, y que integran los otros Poderes Públicos, como por ejemplo los actos dictados en función administrativa de la Asamblea Nacional y sus servicios, el Consejo Supremo Electoral, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República, la Contraloría General de la República la Defensoría del Pueblo.<sup>59</sup>

Igualmente, en el proceso de ampliación del ámbito de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para asegurar la tutela judicial efectiva frente a la Administración, se destaca cómo se han venido incorporando en diferentes leyes, después del trabajo de la jurisprudencia,<sup>60</sup> previsiones destinadas a incluir también en las actuaciones sujetas a control, aquellas realizadas por los particulares, la cuales como lo indica la Ley Orgánica de *Venezuela*, se originan cuando “dicten actos de autoridad o actúe en función administrativa” (art. 7.6); o como se indica en la Ley del *Perú*, los actos dictados por las “personas jurídicas bajo el régimen de derecho privado que presten servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado” (art. 15.7).<sup>61</sup> En sentido similar, en *Costa Rica*, el Código dispone que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda también conocerá de “las conductas o relaciones regidas por el derecho público, aunque provengan de personas privadas o sean estas sus partes” (art. 2.e); en *El Salvador*, la Ley indica que la Jurisdicción Contencioso Administrativa también es competente para conocer “de las pretensiones derivadas de actuaciones u omisiones de los concesionarios de la Administración Pública” (arts. 1, 8); y en *Colombia*, el artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, indica que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado debe conocer en única instancia, de la “nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden

---

<sup>57</sup> Véase A. R. Brewer-Carías (2010a: 9-151). Véase además, A. R. Brewer-Carías (1986: 6 ss.)

<sup>58</sup> Véase K. Navarro (2018: 113).

<sup>59</sup> Véase A. R. Brewer-Carías (2010a: 9 ss.).

<sup>60</sup> Véase sobre el tema A. R. Brewer-Carías (1984: 25-78).

<sup>61</sup> Véase en V. S. Baca Oneto (2015: 645).

nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”

C). *El derecho constitucional de acceso a la justicia y la progresiva flexibilización de las tradicionales condiciones de legitimidad y de agotamiento de la vía administrativa para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa*

El desarrollo y garantía que en los últimos años ha tenido el derecho constitucional de acceso a la justicia, consagrado en la mayoría de la Constituciones, ha tenido importantes repercusiones en el ámbito contencioso administrativo, que han terminado conduciendo al abandono o flexibilización progresivos de las tradicionales condiciones de admisibilidad de las acciones contencioso administrativas, en particular, las desarrolladas legislativamente en los casos de las acciones de nulidad contra los actos administrativos, y en particular, respecto de la legitimación activa y al agotamiento de la vía administrativa.

a. *Sobre la legitimación activa*

En efecto, respecto de la legitimación activa en materia de acciones de nulidad contra los actos administrativos, desde hace unos lustros ya se encontraba una distinción en materia de acceso a la jurisdicción administrativa, según el objeto del recurso de nulidad, entre los actos de efectos generales o disposiciones administrativas generales o reglamentos, como quiera llamárseles, en relación a los cuales la legitimación para impugnarlos era la propia del simple interés a la legalidad, lo que permitía a cualquier ciudadano acceder a la jurisdicción; y los actos administrativos de efectos particulares, cuya impugnación exigía un interés personal, legítimo y directo.

En el primer caso, de impugnación de actos de efectos generales o normativos, se dio origen, en definitiva, a una acción popular que está abierta a cualquier interesado para velar por la legalidad o constitucionalidad de los actos de efectos generales, como sucede en el *Perú*, *Colombia*,<sup>62</sup> *Panamá* y *Venezuela*.

Otros países, sin embargo, respecto de los actos administrativos de efectos generales o disposiciones reglamentarias, como es el caso de *Honduras* y *Costa Rica*, la situación es distinta y en ellos, como lo dispone el artículo 2 del Código de Procedimiento Contencioso Administrativo, de *Costa Rica*, solo los pueden impugnar dichos actos directamente “quienes ostenten, respecto de estas, algún interés legítimo, individual o colectivo, o algún derecho subjetivo, sin que se requiera acto de aplicación individual.”

En cuanto a la impugnación de los actos administrativos individuales o de efectos particulares, el principio general en las legislaciones latinoamericanas, en la mayoría de los casos, es que el impugnante debe tener un derecho subjetivo o interés personal, legítimo y directo para demandar la nulidad. Esa era también la tradición en *Venezuela* respecto de la legitimación activa para impugnar los actos administrativos de efectos particulares, la cual comenzó a ser cambiada por la jurisprudencia después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, considerando el Tribunal Supremo que dicha condición resultaba incompatible con los principios de acceso a la justicia que la misma estableció, al menos por lo que respecta a la exigencia de que el interés legitimador fuera personal y directo. El Tribunal consideró entonces suficiente con que el interés alegado fuera legítimo.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Véase C. Sarria Olcos (2014: 102).

<sup>63</sup> Véase sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, N° 873 de 13 de abril de 2000 (Caso: *Banco FIVENEZ vs. Junta de Emergencia Financiera*), en *Revista de Derecho Público*, N° 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, pp. 582-583

### *b. Sobre la defensa de los intereses colectivos y difusos*

Otra de las tendencias en materia de ampliación de la legitimación activa en las acciones de nulidad ha sido la admisión expresa en las Constituciones y en las legislaciones, de la legitimación activa amplia cuando se trata de la defensa de derechos e intereses colectivos y difusos, cuya tutela, por ejemplo, encontró regulación en *Venezuela* en el artículo 26 de la Constitución, y posteriormente en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (“las demandas de protección de derechos e intereses colectivos y difusos”), reconociendo legitimación para actuar, a las entidades representativas de intereses colectivos legalmente establecidas y reconocidas (intereses colectivos), y a quienes en determinadas circunstancias invoquen la protección de los intereses supra-individuales que conciernen a toda la colectividad (intereses difusos).

En estos casos de demandas en defensa de intereses colectivos o difusos, como en *Costa Rica*, la acción se regula como una acción popular (art. 10.1, Código de Procedimiento Contencioso Administrativo); encontrándose regulaciones similares en las legislaciones de países como *El Salvador*, (art. 14.d, y e), *Honduras*, (art. 13.b), y *Nicaragua* (art. 27. 1).

### *c. Sobre el tema del agotamiento de la vía administrativa*

La misma garantía de acceso a la justicia también ha repercutido en la flexibilización de la condición tradicional de agotamiento de la vía administrativa (que el acto impugnado haya causado estado) para acceder a la justicia administrativa, la cual aun cuando sin la intensidad que se puede apreciar en relación con la legitimación activa, sin embargo puede decirse que aún predomina el régimen tradicional.

Es el caso, aún en países como *Argentina*, donde los tribunales ordinarios son los competentes en materia de procesos administrativos, exigiéndose para acceder a ellos, en todo caso, la existencia de un acto previo.<sup>64</sup> El mismo régimen del agotamiento de la vía administrativa se sigue en *Bolivia* (art. 778 del Código de Procedimiento Civil), en el *Perú* (art. 20),<sup>65</sup> en *Guatemala* (art. 19), en *El Salvador* (art. 11.b); en *Nicaragua* (art. 35),<sup>66</sup> en *Honduras* (arts. 2, y 63.c); en *Uruguay* (art. 4),<sup>67</sup> en *Paraguay* (art. 3.a), y en *Panamá* (art. 200).

El principio, sin embargo, ha comenzado a ceder como consecuencia de los efectos garantistas del derecho constitucional de acceso a la justicia, de manera que, por ejemplo, en *Costa Rica*, dicha condición se había eliminado por la jurisprudencia por reñir con el derecho a la tutela y acceso a la jurisdicción,<sup>68</sup> habiéndose entonces previsto en el artículo 31.1 del Código, dicho agotamiento como una posibilidad de orden facultativo (art. 31.1), a juicio del interesado. En el *Ecuador* también se eliminó la exigencia del agotamiento de la vía administrativa en el nuevo Código Orgánico de la Función Judicial, y en *Chile*, se ha considerado en general que no es necesario agotar vía administrativa para acceder a los tribunales a reclamar contra los actos administrativos, considerando Juan Carlos Ferradas, por ejemplo, contrarias al derecho de acceso a la justicia y a

---

<sup>64</sup> Véase M. M. Ivanega (2014: 18,19).

<sup>65</sup> Véase J. Danós Ordoñez (2015: 853).

<sup>66</sup> Véase M. Á. Sendín y K. Navarro Medal (2014: 368).

<sup>67</sup> Véase F. Rotondo (2015: 567).

<sup>68</sup> Véase Juan Carlos Cassagne refiere al caso Fonseca Ledesma, de la Sala Constitucional de Costa Rica, 2006, en J. C. Cassagne (2015: 58).

la tutela judicial garantizada en la Constitución, las exigencias Ley de Procedimiento Administrativo sobre el agotamiento de la vía administrativa para acceder a la tutela judicial.<sup>69</sup>

Por último, en el caso de *Venezuela*, luego de una jurisprudencia desarrollada por el del Tribunal Supremo, se eliminó la exigencia del agotamiento de la vía administrativa como condición de recurribilidad de los actos administrativos, dejándose sin embargo en la Ley Orgánica de la Administración Pública su regulación pero como una opción del administrado la de ejercer los recursos administrativos (art. 7,10).<sup>70</sup> Otra cosa es el tema en materia de demandas contencioso administrativas con contenido patrimonial, en relación con las cuales, en *Venezuela* se exige el agotamiento del llamado “procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, los estados, o contra los órganos o entes del Poder Público a los cuales la ley les atribuye tal prerrogativa” que regula Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (arts. 35,3; 54 a 60).

### **3. *Hacia la ampliación del objeto y de las pretensiones del proceso contencioso administrativo de anulación contra los actos administrativos***

La consecuencia de la progresiva ampliación del contencioso administrativo para asegurar la tutela judicial efectiva frente a las actuaciones de la Administración, puede decirse que en líneas generales ha dado lugar a dos tendencias en materia del proceso contencioso administrativo contra los actos administrativos: por una parte, a la universalidad del control cuando se trata de actos administrativos, cualquiera sea el motivo, de ilegalidad o inconstitucionalidad, de manera que no pueden haber actos excluidos de control judicial; y por la otra, a la ampliación de las pretensiones que se pueden formular respecto de los actos administrativos que van más allá de las pretensiones que involucran la anulación de los actos administrativos.

#### *A). La tendencia hacia la universalidad del control contencioso administrativo de todos los actos administrativos*

##### *a. Aspectos generales de la tendencia: control de todos los actos administrativos*

El primer aspecto de la tendencia contemporánea que debe destacarse en materia contencioso administrativa, cuando se trata de la impugnación de los actos administrativos, es el de la prevalencia del principio de la universalidad del control,<sup>71</sup> que implica que todos los actos administrativos quedan sometidos a control judicial, sin importar su autor, cualquiera sea su naturaleza, de efectos generales o de efectos particulares y cualquiera que sea el motivo de impugnación, su naturaleza, o si son reglados o discrecionales.

Esta tendencia se aprecia en el régimen constitucional y legal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en *Venezuela*, la cual, como manifestación del principio de legalidad, conforme al artículo 259 de la Constitución, se ha establecido para controlar todos los actos administrativos, sin excepción, reglados o discrecionales, por motivos de contrariedad al derecho, es decir, por inconstitucionalidad o ilegalidad en sentido estricto, sean emanados de cualquier ente u órgano de la Administración Pública o de cualquier otra persona o entidad actuando en función administrativa. Ello implica que cualquier exclusión de control respecto de actos administrativos específicos sería inconstitucional.

<sup>69</sup> Véase J. C. Ferrada Bórquez (2014: 165, 166).

<sup>70</sup> Véase A. R. Brewer-Carías (2010a: 87-89).

<sup>71</sup> Lo que significa que no hay ni puede haber actos excluidos de control. *V.*, por ejemplo, A. R. Brewer-Carías (1991: 5-22); (2011a: 219-261 ss.).

En materia de actos discrecionales, en todo caso, solo una excepción se identifica en la Ley 1462/1935 de *Paraguay*, en cuyos artículos 2 y 3.b se dispuso que solo puede intentarse el recuso de lo contencioso administrativo contra las resoluciones de la administración cuando éstas “procedan del uso de sus facultades regladas,” quedando excluidos así los actos administrativos discrecionales.

b. *El necesario deslinde de los actos administrativos respecto de los “actos de gobierno”*

Otra de las tendencias derivadas de la tendencia hacia la universalidad del control en el ámbito del contencioso administrativo se refiere a la progresiva reducción o eliminación de los llamados “actos políticos” como supuestos “actos administrativos” excluidos de control contencioso administrativo, y a la superación de toda la polémica que en relación a los mismos se desarrolló en Europa durante tantas décadas, particularmente en Francia, España e Italia, la cual puede decirse que no contaminó a la doctrina en América Latina.

Y la razón de ello fue, fundamentalmente, el hecho de que los actos de gobierno,<sup>72</sup> *acte de gouvernement*,<sup>73</sup> actos políticos,<sup>74</sup> *atto politico o atto di potere politico*,<sup>75</sup> contrario a lo que sucedió en Europa, en general en América Latina no fueron considerados como actos administrativos, sino como actos estatales dictados en ejecución de la Constitución, y que si bien no está sometidos a control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (porque no eran actos administrativos), si están sometidos al control de la constitucionalidad por parte de la Jurisdicción Constitucional.

En los sistemas europeos continentales, en cambio, la noción de acto de gobierno se presentó como un acto del Estado, que en realidad era sustancialmente distinto al acto administrativo o en otros casos como una especie de éstos, pero con la característica común de que gozaban de inmunidad jurisdiccional, en el sentido de que no existiendo en general una Jurisdicción Constitucional, los mismos no podían ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, todo lo cual desde las últimas décadas del siglo pasado originó críticas tendientes a reducir su inmunidad jurisdiccional.<sup>76</sup>

En todo caso, en la actualidad, con la consolidación de los sistemas que aplican el método concentrado de justicia constitucional, puede decirse que la importancia que tuvo la doctrina tradicional de los actos de gobierno fue progresivamente desapareciendo, pues si bien en general escapaban del control judicial contencioso administrativo por no ser actos administrativos, no

---

72 Para un estudio comparativo de la doctrina del acto de gobierno, en su concepción más tradicional, véase J. A. Prat (1958: 815 a 871); y J. L. Carro y Fernández-Valmayor (1967: 73 a 130). Véase en general sobre el tema, A. R. Brewer-Carías (1986b: 65-68.).

73 Véase R. Capitant (1964: 99 ss).

74 Véase A. Rodríguez Queiro (1972: 101 ss.); A. Guaita (1955: 74 ss.); L. Sánchez Agesta (1959: 183 ss.).

75 Véase en particular E. Guicciardi (1937: 265- 486); G. Roehrsen (1936: 557-588); y el completo estudio de E. Cheli (1961).

76 Véase en general, E. García de Enterría (1979: 50 ss.); J. Puisoye (1965: 211). Algunos visionarios, sin embargo, como Gastón Jèze afirmaban, refiriéndose a la sustracción del control judicial de los actos de gobierno que “[...] a primera vista esta situación -que se halla en absoluta contradicción con las ideas modernas- parece un escándalo intolerable y uno se asombra de que haya existido hasta nuestros días. En verdad, es injustificable: es razón de Estado, es decir, la arbitrariedad, bajo el pretexto de oportunidad política [...]” Véase G. Jèze (1948: 413-416), citado en la sentencia No. 2208 de 28 de noviembre de 2007 (Caso *Antonio José Varela y Elaine Antonieta Calatrava Armas vs. Proyecto de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*), en *Revista de Derecho Público*, No 112, Caracas 2007, pp. 601-606.

escapan en general al control que ejercen las cortes o tribunales constitucionales, donde al contrario, impera el principio de que no existen actos excluidos de control.

Esta es la orientación clara en las regulaciones en la materia, en los países con sistemas de Justicia Constitucional y de Justicia Administrativa, establecidos en paralelo, como es el caso en *Venezuela*,<sup>77</sup> en *Colombia*,<sup>78</sup> en *El Salvador*, en *Guatemala*, en *Nicaragua* y en *Honduras*.

Sin embargo, debe mencionarse el caso de *Argentina*, donde no sólo no hay una Jurisdicción Contencioso Administrativa, sino tampoco una Jurisdicción Constitucional, y donde existiendo solo un sistema difuso de control judicial, incluso contencioso administrativo, sin embargo, en la orientación del sistema norteamericano del *judicial review* sobre las llamadas *political questions*,<sup>79</sup> se excluye del ámbito de control judicial a las cuestiones políticas.<sup>80</sup> Las mismas, sin embargo, conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte, se han reducido precisamente a los “actos de gobierno” o “los actos políticos” dictados por los órganos del Estado de acuerdo con sus poderes directamente otorgados por la Constitución,<sup>81</sup> como por ejemplo podrían ser la declaración de guerra, la declaración de estado de sitio, la intervención federal de una Provincia, la declaración de “conveniencia pública” a los efectos expropiatorios; o la declaración de emergencia a los efectos de la aprobación de algunas impuestos directos; los actos concernientes a las relaciones exteriores; los actos de reconocimiento de nuevos Estados extranjeros, o los actos de expulsión de extranjeros;<sup>82</sup> todos englobados bajo la denominación de “actos constitucionales.”<sup>83</sup>

*c. La impugnación de los actos administrativos tanto de efectos generales (disposiciones generales) como de efectos particulares*

Cuando se afirma que todos los actos administrativos están sujetos al control judicial contencioso administrativo, ello implica, como principio, que corresponde a la Jurisdicción conocer de las acciones de nulidad sea que se trate de actos administrativos de efectos generales, es decir, normativos o reglamentarios, o de actos administrativos de efectos particulares.

Al contrario de lo que sucede en España,<sup>84</sup> la mayoría de las leyes sobre el contencioso administrativo en América Latina no distinguen entre disposiciones generales y actos administrativos, sino más bien se refieren a los actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares, considerando sin duda a los reglamentos y disposiciones normativas emanadas de la Administración, como actos administrativos, todos sometidos a control contencioso administrativo.

Es excepcional, por tanto, que algunos países excluyan a los reglamentos del control ante la jurisdicción contencioso administrativa, como es el caso de *México* (art. 8.IX); y de *Guatemala* (art. 21.2).

---

<sup>77</sup> Véase lo expresado en A. R. Brewer-Carías (1977: 84 ss., 108 ss.); y (2011b: 19-74).

<sup>78</sup> Véase J. O. Santofimio (2017: 868).

<sup>79</sup> Véase A. R. Brewer-Carías (2008: 432). Véase sobre las decisiones *Ware v. Hylton*, 3 Dallas, 199 (1796); *Chicago and Southern Air Lines v. Waterman Steamship Co.*, 333 US 103 (1948), y *Luther v. Borden* 48 U.S. (7 Howard), 1, (1849), en M. Glenn Abernathy and Barbara A. Perry, *Civil Liberties under the Constitution*, Sixth Edition, University of South Carolina Press, 1993, pp. 6-7.

<sup>80</sup> Véase M. M. Ivanega (2014: 16).

<sup>81</sup> Véase S. M. Losada (1972: 343); J. R. Vanossi y P. E. Ubertone (1996).

<sup>82</sup> Véase J. L. Lazzarini (1988: 270 ss.); A. J. Salgado (1987: 23).

<sup>83</sup> Véase J. C. Cassagne (2015: 534 ss.).

<sup>84</sup> Véase J. L. Meilán Gil y M. García Pérez (2014: 210, 222).

En otros países, en cambio, como *El Salvador* lo que se dispone es que los reglamentos solo pueden ser objeto de la acción contencioso administrativa por razones de ilegalidad, pero porque el control de constitucionalidad sobre los mismos corresponde a la Jurisdicción Constitucional que ejerce la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente, en *Panamá*, los reglamentos solo pueden ser impugnados ante la jurisdicción contencioso administrativo por razones de ilegalidad, en virtud de regularse directamente en el artículo 206 de la Constitución la competencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, como Jurisdicción constitucional, y otorgársele el monopolio del control de la constitucionalidad de todos los actos estatales, cualquiera que ellos sean. En sentido similar, se establece en *Nicaragua* (arts. 27, 36), y en *Honduras* (art. 13.b).

*d. La impugnación de los actos administrativos cualquiera que sea el vicio de contrariedad al derecho (inconstitucionalidad o de ilegalidad)*

Otra de las obvias tendencias derivadas de la universalidad del control contencioso administrativo de los actos administrativos es que los jueces tienen competencia para anularlos cuando sean *contrarios a derecho*, sea por inconstitucionalidad o ilegalidad, incluso por desviación de poder. Esa fue la expresión utilizada en la Constitución del *Uruguay* (arts. 307-309) que luego se recogió en la Constitución de Venezuela a partir de 1961 (art. 295). Esa amplitud se aprecia también en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo de *Colombia* (art. 84).<sup>85</sup>

En *Honduras*, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que la acción de nulidad de los actos administrativos de carácter particular y general se puede formular buscando “la declaración de no ser conformes a Derecho” (art. 33 Ley); aun cuando sin embargo, en otras normas reduce las pretensiones de las demandas a la sola “la declaración de ilegalidad” (art. 13, 14 y 15); pero precisando que “los motivos de no ser conforme a Derecho en que funde su acción para pretender la declaración, comprenderá cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la falta de jurisdicción o competencia, el quebrantamiento de formalidades esenciales, el exceso de poder y la desviación de poder,” definiéndose en la propia norma de la Ley que “constituirá desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por la ley.”

En otros países, sin embargo, la reducción del control contencioso administrativo a solo motivos de legalidad persiste, tal como está previsto, por ejemplo, en *Panamá*; en *Costa Rica* (art. 49), en *Nicaragua* (art. 14), en *El Salvador*, y en *México* (art. 51).

*B). La ampliación de las pretensiones en el proceso contencioso administrativo contra los actos administrativos, más allá de la anulación*

En materia de lo contencioso administrativo contra los actos administrativos, la otra tendencia que se observa en América Latina es la de la ampliación de las pretensiones más allá de la anulación, pudiendo formularse con el recurso pretensiones de condena o reparación y de amparo constitucional.

*a. Regla general: El contencioso administrativo de anulación de los actos administrativos*

El proceso contencioso administrativo contra los actos administrativos está regulado en todas las legislaciones de los países de América Hispana, continuando siendo, sin duda, el corazón del sistema contencioso administrativo. Así se regula en todas las leyes de la materia, como en la de

---

<sup>85</sup> Véase C. Sarria Olcos (2014: 102, 108); y J. O. Santofimio (2017: 847, 849, 863).

*Honduras* ( art.1), *Guatemala* (art. 1), *Venezuela* (art; 9), *Costa Rica* (art. 42);<sup>86</sup> *República Dominicana* (art. 165.2, Constitución), *El Salvador*, (arts. 3.a; 10.a), *Nicaragua*, (art.14); *Panamá*, (206.2, Constitución); *Ecuador* (art. 217.1); *México*, (arts. 52.II y 52.IV) y *Paraguay* (art. 3.d). Igualmente en *Colombia*, en cuyo Código se establece el derecho de toda persona para solicitar por sí, o por medio de representante, la nulidad de los actos administrativos; la cual procede “no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió” (art. 84).<sup>87</sup>

En la misma línea, en la Ley de *Uruguay*, se dispone que el Tribunal de lo contencioso administrativo conoce, en instancia única, de las demandas de nulidad contra actos administrativos, pero precisando que quedan “excluidos los actos legislativos y jurisdiccionales;”<sup>88</sup> y en el la Ley del *Perú* se abre el proceso contencioso administrativo contra “los actos administrativos y cualquier otra declaración administrativa,” o “el silencio administrativo,” donde se pueden incluir los actos administrativos tácitos o presuntos derivados del mismo (art. 4),<sup>89</sup> con el objeto de obtener “la declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos,” y el “reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines”(art. 5.1).

*b. El contencioso administrativo de anulación y las pretensiones de condena*

Pero una de las tendencias que se destaca del proceso contencioso administrativo contra los actos administrativos, es que ya en muchos países, la pretensión de anulación de los actos administrativos puede acompañarse de otras pretensiones procesales, sin necesidad de que se tengan que intentar acciones o recursos adicionales, en particular, pretensiones de condena y pretensiones de amparo.

En *Venezuela*, por ejemplo, con la pretensión de anulación contra actos administrativos, también pueden formularse pretensiones de condena derivada precisamente de esa anulación, y así, la sentencia, además de anular el acto puede resolver condenar a la Administración al pago de sumas de dinero, y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad administrativa, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. En este campo, la pretensión de anulación, por tanto, también puede estar acompañada de una pretensión de condena.

Igualmente, en *Colombia*, el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo consagra expresamente esta acción de anulación y condena, tendiente también al “restablecimiento del derecho lesionado y a la reparación del daño.” En *El Salvador*, el artículo 9 de la Ley de lo contencioso administrativo, le atribuye a la jurisdicción contencioso administrativa competencia para conocer “de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial,” las cuales “podrán plantearse en la misma demanda mediante la cual se deduzcan otras pretensiones derivadas de la impugnación de actuaciones u omisiones administrativas” (art. 3). En igual sentido se regula en *México*, (art. 52.V), y en *Honduras* (arts. 33 y 34).<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Véase E. Jinesta Lobo (2014: 130).

<sup>87</sup> Véase C. Sarria Olcos (2014: 102)

<sup>88</sup> Véase C. E. Delpiazzo (2014: 443-444).

<sup>89</sup> Véase V. S. Baca Oneto (2015: 648 ss.).

<sup>90</sup> Véase E. Orellana (2018: 86).

### *c. El contencioso administrativo de anulación y las pretensiones de amparo*

En *Venezuela*, también, junto con la acción de nulidad contra los actos administrativos puede formularse ante los jueces contencioso administrativo, una pretensión de amparo por violación de derechos o garantías constitucionales, en cuyo caso, el proceso debe ser breve, sumario y efectivo, acorde con la protección constitucional solicitada (art. Ley Orgánica de Amparo), y el juez, de acuerdo a los artículos 259 y 25 de la Constitución, tiene la potestad para restablecer la situación jurídica infringida o en su caso, para disponer lo necesario para su restablecimiento. Esto significa que el juez del contencioso de anulación y amparo, una vez anulado el acto, puede directamente restablecer el derecho constitucional infringido y sustituirse a la Administración, y además, adoptar mandamientos de hacer o de no hacer en relación con la Administración, para asegurar no sólo dicho restablecimiento, sino además, impedir la sucesiva vulneración del derecho o garantía constitucional por la Administración.

En la misma orientación se regula en la Ley del *El Salvador*, donde también se puede identificar el proceso contencioso administrativo de anulación de los actos administrativos conjuntamente con la pretensión de amparo constitucional por la violación, por el acto impugnado, de una garantía o derecho constitucional, en cuyo caso, el juez en el proceso contencioso administrativo de anulación y amparo, una vez anulado el acto administrativo impugnado, puede en la misma forma, directamente restablecer el derecho constitucional infringido. Por supuesto, además, y de acuerdo a lo señalado anteriormente, en caso de proceder y conforme a lo solicitado, el juez podría adoptar las decisiones de condena respecto de la Administración, por los daños y perjuicios que se pudieran haber causado al recurrente por el acto anulado.

### *d. Las pretensiones de amparo constitucional contra los actos administrativos*

En la mayoría de los países, sin embargo, el amparo contra los actos administrativos se presenta como un proceso autónomo como el que existe en España, por ejemplo, en aplicación del “Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona,” regulado en el artículo 114.1 de la Ley reguladora del contencioso administrativo. Dicha norma, en efecto establece que el procedimiento de amparo judicial de las libertades y derechos, previsto en el artículo 53.2 de la Constitución española, se rige, en el orden contencioso-administrativo, por lo dispuesto en el capítulo de dicha ley. En particular se precisa que se pueden hacer valer en este proceso las pretensiones a que se refieren los artículos 31 (contra actos administrativos) y 32 (contra la inactividad de la Administración), “siempre que tengan como finalidad la de restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales el recurso hubiere sido formulado.”

En el *Perú*, en el mismo sentido se regula el proceso de amparo para la tutela de los derechos de las personas frente a actuaciones administrativas;<sup>91</sup> al igual que en *Colombia* se regula la acción de tutela para la protección de los derechos constitucionales fundamentales;<sup>92</sup> e igualmente para la protección derechos e intereses colectivos.<sup>93</sup>

Por otra parte, en *Nicaragua*, al atribuirse el conocimiento de la acción de amparo a la Jurisdicción Constitucional, el artículo 17.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, cuando identifica las materias excluidas del conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se refiere a “lo referente a las violaciones o intentos de violación de

---

<sup>91</sup> Véase J Danós Ordoñez (2015: 865).

<sup>92</sup> Véase igualmente J. O. Santofimio (2017: 892 ss.; 908 ss.).

<sup>93</sup> *Idem*, p.893.

los derechos y garantías consagrados en la Constitución Política que corresponde a la jurisdicción constitucional, a través del Recurso de Amparo.”

En *Brasil*, por supuesto, todas las acciones garantistas de los derechos fundamentales pueden ejercerse contra los actos administrativos ante los tribunales ordinarios, en particular las acciones *habeas data*, *mandado de segurança coletivo*, *mandado de injuncao*, la *ação popular* y *ação civil publica*.<sup>94</sup> Igualmente en *Uruguay* se procede intentar la acción de amparo contra actos administrativos lesivos ante tribunales ordinarios competentes.<sup>95</sup>

En el caso de *Chile* se ha regulado el recurso de protección como un proceso excepcional, de características sumarisimas y urgente, que busca amparar de forma rápida y expedita a los particulares, frente a actos u omisiones que afecten sus derechos fundamentales. Sin embargo, en ausencia de una Jurisdicción contencioso administrativa, ha sido este proceso de protección el que desde los años setenta, ha jugado el rol de un verdadero contencioso administrativo general, ya que ha sido utilizado por los interesados afectados como un mecanismo rápido de impugnación de actos u omisiones ilegales o arbitrarias de los órganos de la Administración del Estado, solicitando indirectamente la anulación de los mismos.<sup>96</sup> Así, frente a actuaciones de un órgano de la Administración del Estado que un particular considere ilegales o arbitrarias, éste puede solicitar directamente a la Corte de Apelaciones respectiva el amparo constitucional de sus derechos, consecuencia de lo cual, normalmente, llevará envuelto, si cabe, la nulidad del acto impugnado.<sup>97</sup>

*e. El proceso contencioso administrativo de nulidad de los actos administrativos iniciado por la propia Administración: el proceso de lesividad*

Siendo el principio general en todas las legislaciones latinoamericanas de procedimientos administrativos, el de la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores de derechos a favor de particulares, excepto en los casos de nulidad absoluta o de pleno derecho, en muchos sistemas contencioso administrativos se ha desarrollado, siguiendo la tradición española, el proceso contencioso administrativo contra los actos administrativos denominado de lesividad, en el cual la pretensión de nulidad es formulada por la propia Administración Pública emisora del acto impugnado.

Así se estableció, por ejemplo, desde 1935, en *Paraguay*, en la Ley No. 1462/1935 sobre el procedimiento para lo contencioso administrativo que permite que la demanda contencioso administrativa se pueda deducir por un particular “o por una autoridad administrativa” (art. 3); en *El Salvador*, la Ley autoriza a la propia Administración Pública para “impugnar sus propios actos administrativos favorables que hubieren adquirido estado de firmeza” (art. 14.c),<sup>98</sup> e igual ocurre en el *Perú* (art. 13),<sup>99</sup> en *Guatemala* (art. 20), en *Honduras* (art. 15), en *Ecuador* (art. 217.11).<sup>100</sup> Igualmente, en *Colombia* también se admite el proceso de lesividad, estando el mismo previsto en

---

<sup>94</sup> Véase R. F. Bacellar Filho (2014: 91).

<sup>95</sup> Véase C. E. Delpiazzo (2014: 441); F. Rotondo (2015: 564).

<sup>96</sup> Véase sobre cómo el proceso de amparo urgente de derechos fundamentales ha derivado en un proceso contencioso administrativo, en J. C. Ferrada Bórquez (2005: 129-164).

<sup>97</sup> Véase J. C. Ferrada Bórquez (2014: 170).

<sup>98</sup> Véase C. Sarria Olcos (2014: 110); J. O. Santofimio (2017: 876).

<sup>99</sup> Véase J. C. Morón Urbina (2015: 716 ss.).

<sup>100</sup> Véase L. Vicuña Domínguez (2018)

forma indirecta<sup>101</sup> en el artículos 136.7 y 149 del Código de Procedimientos Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.<sup>102</sup>

Incluso en *Argentina*, en ausencia de ley reguladora de alguna jurisdicción contencioso administrativa, ha sido la Suprema Corte, en su jurisprudencia (*Caso Pustelink*, fallo 291:133), la que con fundamento en el artículo 100 Ley de Procedimiento Administrativo ha dispuesto que “el acto administrativo regular, aun cuando traiga aparejado vicios de ilegitimidad, ostenta cierto grado de legalidad que lo hace estable y produce presunción de legitimidad; la Administración no puede revocarlo por sí y ante sí, sino que debe demandar judicialmente al efecto o revocar el acto por razones de mérito, oportunidad o conveniencia.”<sup>103</sup>

En *Venezuela*, a pesar de que no hay previsión alguna en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa sobre el tema de la acción de lesividad, hemos sostenido que el recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos de efectos particulares, contrariamente a lo resuelto por la Corte Primera de la Contencioso-Administrativo,<sup>104</sup> también podría ser interpuesto por la propia Administración Pública, particularmente respecto de los actos administrativos irrevocables en virtud de haber creado o declarado derechos a favor de particulares.<sup>105</sup>

#### **4. *Hacia la ampliación de los procesos contencioso administrativos, más allá del control respecto de los actos administrativos***

Otra de las tendencias destacadas en la evolución del contencioso administrativo en América Latina ha sido la que ha buscado superar la estricta asociación del proceso contencioso administrativo con el proceso de anulación de los actos administrativos, dando cabida a otros procesos contencioso administrativos independientes de las pretensiones de anulación, como son los procesos de condena y reparación; los relativos a los contratos del Estado; los relativos a las omisiones administrativas; aquellos contra las vía se hecho; los relativos a los reclamos por la prestación de servicios públicos; los tendientes a la solución de los conflictos interadministrativos; y los de interpretación.

##### *A). El proceso contencioso administrativo de las demandas de condena y reparación*

En primer lugar se destacan, en el ámbito de los procesos contencioso administrativos, los originados en las demandas de condena contra la Administración, en las cuales no se plantea la nulidad de actos administrativos, es decir, por ejemplo, conforme al artículo 9 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de *Venezuela*, 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, (arts. 9; 23.4; 24.4).

En *Colombia*, en ese mismo sentido, el Código Contencioso Administrativo regula la acción de reparación directa,<sup>106</sup> estableciendo en su artículo 86, que la persona interesada “podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una

---

<sup>101</sup> Véase C. Sarria Olcos (2014: 113,114); J. O. Santofimio (2017: 883).

<sup>102</sup> Véase C. Sarria Olcos, (2014: 113).

<sup>103</sup> Véase A Pérez Hualde (2015: 741).

<sup>104</sup> Véase sentencia de 13 de octubre de 1988, Caso *Cememosa*, en *Revista de Derecho Público*, N° 36, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, pp. 106 ss.

<sup>105</sup> Véase A. R. Brewer-Carías (1980: 27-30), (2010a: 134-135).

<sup>106</sup> Véase C. Sarria Olcos (2014: 115 ss.); J. O. Santofimio (2017: 877).

operación administrativa o la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa.”

En este mismo sentido, en *Uruguay*, el equivalente sería el denominado “contencioso de reparación” patrimonial (art. 1) por daños causados por “a) los actos administrativos anulados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o respecto de los cuales el Tribunal haya reservado la acción de reparación; b) los actos administrativos respecto a los cuales no proceda la acción anulatoria, que son los de gobierno (siempre que así los califique el propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo);<sup>107</sup> c) los hechos u omisiones de la Administración; d) los actos administrativos revocados en vía administrativa por razón de legitimidad; y e) los actos legislativos y jurisdiccionales.”<sup>108</sup>

Estos procesos contencioso administrativos de condena y reparación, es decir, por responsabilidad administrativa, puede decirse que se establecen en casi todas las legislaciones, como sucede en el *Perú* (arts. 5.2 y 5.5); en *Costa Rica* (art. 42), en *Honduras* (art. 3.b), en *El Salvador* (art. 3), en *Nicaragua* (art. 15), y *Panamá* (art. 206.2 Constitución).<sup>109</sup>

En *Venezuela*, incluso, en relación con el contencioso administrativo de las demandas, no sólo se ha regulado para que los jueces de la jurisdicción Contencioso Administrativa conozcan de las que se intenten contra los entes públicos, sino que conforme al artículo 9.9 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción contencioso administrativa, sus órganos son competentes para conocer de:

“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.”

En esta forma, la Jurisdicción se ha configurado una especie de fuero judicial en relación con la Administración.

#### *B). El proceso contencioso administrativo de los contratos públicos*

A pesar de que se trata también de un contencioso de las demandas de condena contra la Administración, en la mayoría de las leyes sobre la materia de América Hispana también se identifica específicamente al proceso contencioso administrativo de los contratos públicos, atribuyéndose competencia específica a los tribunales contencioso administrativos para conocer de todas las pretensiones en relación con los mismos. En *Venezuela* así fue hasta la Ley Orgánica de 2010, que atribuye competencia a la jurisdicción contencioso administrativa no sólo conocer de las pretensiones de condena originadas por responsabilidad extracontractual de la Administración, sino también por responsabilidad contractual, sea cual fuere la naturaleza del contrato público específico (art. 9.3). En contraste, en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, que antes regulaba la materia, se establecía el contencioso de los contratos como un aspecto específico del contencioso de las demandas, al atribuirse a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo competencia para conocer de las “cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución

---

<sup>107</sup> Véase J. A. Prat (815 ss.); A. R. Real (214 ss.); H. Cassinelli Muñoz (241 ss.); C. Vazquez (1996: 545 ss.); y G. Ruocco (2000: 435 ss.).

<sup>108</sup> Véase C. E. Delpiazzo (2014: 447); y (2015: 676 ss.)

<sup>109</sup> Lo que se complementa con lo establecido en el artículo 97 del Código Judicial, y por la Ley No. 38 de 2000, que contiene el procedimiento administrativo general, y cuyo Libro primero prevé el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

de los contratos administrativos en los cuales sea parte la República, los Estados o los Municipios.” (Art. 5,25).

En todo caso, en la mayoría de los países de América Latina, aparte del contencioso de las demandas de condena, en la misma forma se sigue regulando específicamente el proceso contencioso administrativo de los contratos públicos. Es el caso, por ejemplo, del **Perú**, en relación con “las actuaciones u omisiones de la administración pública respecto de la validez, eficacia, ejecución o interpretación de los contratos de la administración pública, con excepción de los casos en que es obligatorio o se decida, conforme a ley, someter a conciliación o arbitraje la controversia” (art. 4.5);<sup>110</sup> de *Guatemala* (art. 19.2), en relación con las “controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas;” de *Costa Rica*, donde el artículo 2 del Código, establece la competencia de la Jurisdicción en “materia de contratación administrativa, incluso los actos preparatorios con efecto propio, así como la adjudicación, interpretación, efectos y extinción, cualquiera que sea su naturaleza jurídica;” en *Nicaragua*, sobre “los asuntos referentes a la preparación, adjudicación, cumplimiento, interpretación, validez, resolución y efectos de los contratos administrativos celebrados por la Administración Pública, especialmente cuando tuvieren por finalidad el interés público, la prestación de servicios públicos o la realización de obras públicas” (art. 15.1). Igual sucede en *Colombia*<sup>111</sup> (art. 87); en *El Salvador* (arts. 3.b y 5) y en *Honduras* (art. 3.a y 3.h).

C). *El proceso contencioso administrativo contra la carencia, omisión o abstención de la Administración*

Otro de los procesos contencioso administrativos que en las últimas décadas se ha regulado en la mayoría de las leyes sobre la materia, ha sido el proceso contencioso administrativo contra la carencia, la omisión o la abstención de los funcionarios de la Administración Pública a cumplir los actos a que estén obligados por las leyes, como se ha regulado en *Venezuela* desde 1935 (arts. 9.2, 23.3, 24.3 y 25.4, Ley 2010).<sup>112</sup> En el mismo sentido, en el *Perú* se ha regulado la acción contencioso administrativa contra “la inercia y cualquier otra omisión de la administración pública” (art. 4.2)<sup>113</sup> para que “se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme;” en *Nicaragua*, contra las omisiones de la Administración Pública (arts. 14; 15.3). En sentido similar se regula en *Panamá* (art.206.2, Constitución).

En *El Salvador*, siguiendo la orientación de la legislación española,<sup>114</sup> se reguló el llamado proceso contencioso administrativo contra “la inactividad de la Administración” (art. 3.d), entendiéndose que la misma se genera cuando la Administración “sin causa legal, no ejecute total

---

<sup>110</sup> Véase V. S. Baca Oneto (2015: 643 ss.)

<sup>111</sup> Véase C. Sarria Olcos (2014: 102, 118 ss.); J. O. Santofimio (2017: 884).

<sup>112</sup> Véase sobre esta norma en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, A. R. Brewer-Carías (1982: 603 ss.).

<sup>113</sup> Véase V. S. Baca Oneto (2015: 643 ss.)

<sup>114</sup> El Artículo 29.1 de la ley sobre lo contencioso administrativo de España dispone, en efecto, que “Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.”

o parcialmente una obligación contenida en un acto administrativo o en una disposición de carácter general que no necesite de actos de ejecución para la producción de sus consecuencias jurídicas. Dicha obligación deberá ser concreta y determinada a favor de una o varias personas individualizadas o individualizables, y quienes tuvieran derecho a ella deben haber reclamado previamente su cumplimiento en los términos regulados en el artículo 88 de esta ley” (art. 6).

El artículo 3.4 de la Ley de *El Salvador* agrega, además, que ante la jurisdicción contencioso administrativa también pueden deducirse pretensiones relativas a las “omisiones de naturaleza administrativa de los concesionarios.”

En sentido similar, en *Nicaragua*, en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se ha regulado el denominado “recurso especial por retardación,” que conforme al artículo 37 de la misma procede “cuando la Administración Pública estuviere obligada a realizar una prestación concreta a favor de una o varias personas determinadas, ya fuere en virtud de una disposición general que no precisare de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo,” en cuyo caso los administrados pueden “reclamar a la Administración el cumplimiento de dicha obligación.”

En cuanto a *Colombia*, la defensa judicial frente al incumplimiento de la Administración respecto de sus deberes establecidos en leyes y actos administrativos está garantizada mediante una acción constitucional, que es la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución que establece que toda persona puede “acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”

La acción está regulada en la Ley 1473 de 2011, como lo señala Jaime Orlando Santofimio, “como una acción de carácter constitucional que comparte naturaleza de acción popular con elementos propios de las acciones individuales o particulares de competencia de las autoridades judiciales, de interpretación y aplicación excepcional y restrictiva, intemporal, de trámite preferencial para “exigir de las autoridades la realización del deber omitido.”<sup>115</sup>

Por último, en *Ecuador*, se regula la competencia contencioso administrativa para conocer de “las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos” (art. 217.8).

*D). El proceso contencioso administrativo contra las vías de hecho y las actuaciones materiales de la Administración*

Otra de las tendencias que pueden destacarse en relación con las regulaciones sobre lo contencioso administrativo en los países hispanoamericanos, abandonando la vinculación con el acto administrativo otrora único objeto de los recursos, ha sido la regulación del proceso contencioso administrativo contra las vías de hecho o las actuaciones materiales de la Administración, en cuyos casos, precisamente no está en juego un acto administrativo.

Así se ha regulado, por ejemplo, en *Costa Rica* (art. 42.2.a);<sup>116</sup> en el *Perú* (arts. 4.3 y 4.4);<sup>117</sup> en *Venezuela* (art. 9.3); en *Nicaragua* (art. 14); y en *El Salvador* (art. 3.d) donde se precisa que “constituye vía de hecho la actuación material de la Administración Pública realizada sin respaldo en un acto administrativo previo, o en exceso del contenido de este (art. 7), buscándose no sólo “la declaración de ilegalidad de la actuación material constitutiva de vía de hecho, sino la orden de

<sup>115</sup> Véase J. O. Santofimio (2017: 896, 987).

<sup>116</sup> Véase E. Jinesta Lobo (2014: 130).

<sup>117</sup> Véase V. S. Baca Oneto (2015: 648 ss.)

cese de dicha actuación” y, en su caso, la adopción de las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de los derechos vulnerados o, de manera sustitutiva, la indemnización de daños y perjuicios (arts. 10.c y 58).

*E). El proceso contencioso administrativo de los servicios públicos*

Otro de los procesos contencioso administrativos que comienza a encontrar regulación expresa es el que se refiere a los servicios públicos. Sobre ello, el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de *Venezuela* de 2010, enumera entre las competencias de la misma “los 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).

Igualmente, en *Nicaragua*, al definir la “extensión de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo,” el artículo 15.d de la Ley sobre el contencioso administrativo indica que también conocerá de:

“Los reclamos que los administrados formulen en contra de las actuaciones de la Administración concedente, relativos a la fiscalización y control de las actividades de los concesionarios de los servicios públicos, siempre que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas a ellos, así como en contra de las actuaciones de los propios concesionarios en cuanto implicaren el ejercicio de potestades administrativas.”

Regulaciones similares se encuentran en *Panamá*, en relación con la competencia para “controlar la prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos” (art. 206.2, Constitución); y en *Ecuador*, en los casos de reclamos para “la reparación de las violaciones a los derechos de los particulares por falta o deficiencia de la prestación de los servicios públicos” (art. 217.8).

*F). El proceso contencioso administrativo de los conflictos interadministrativos*

Otro de los procesos contencioso administrativos que se ha venido delineando en los últimos años ha sido el contencioso administrativo para la resolución de los conflictos entre los órganos de la Administración, que se ha regulado, por ejemplo, en *Venezuela*, al asignarse a la Jurisdicción la competencia para conocer de “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” (art.9.7).

En la *República Dominicana*, por su parte, la Constitución de 2010 enumera en su artículo 165.3, entre las atribuciones de los tribunales superiores administrativos, la de “conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles.”

Por su parte, en *Nicaragua*, el artículo 15.6 de la Ley sobre lo contencioso administrativo, al precisar la “extensión de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo,” indica que la misma conocerá de “los conflictos de carácter administrativo que surgieran entre los distintos organismos de la Administración Pública; los conflictos administrativos de carácter intermunicipal o interregional, o entre los municipios y las Regiones Autónomas, y los de éstos con la Administración Pública.”

*G). El proceso contencioso administrativo de la interpretación de leyes*

Por último, otro proceso contencioso administrativo que se ha regulado expresa y específicamente en algunas Leyes sobre el contencioso administrativo de América Latina, es el proceso contencioso administrativo de interpretación de leyes que, por ejemplo, se ha regulado en

el artículo 9.6 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo de *Venezuela*, al asignársele a los tribunales competencias para conocer de “la resolución de los recursos de interpretación de leyes de contenido administrativo,” siendo ello una competencia que la Ley reservó a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo (art. 23,21) como el más alto tribunal de la Jurisdicción.

Se trata, en definitiva, de un proceso de interpretación abstracta de las leyes, que se estableció inicialmente en forma específica en la Ley de Carrera Administrativa de 1970.<sup>118</sup>

En otros países, lo que se ha establecido es un proceso contencioso administrativo pero de interpretación de los actos administrativos, como es el caso de *Panamá*, donde la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Resolución de 3 de agosto de 1993, estableció que el proceso contencioso de interpretación, es la vía jurídica adecuada para que la misma se pronuncie sobre “la recta interpretación de un acto administrativo, que constituye la base para decidir un negocio jurídico o que se ventila,” cuando se necesita “deslindar el sentido, el verdadero significado y alcance de ese acto administrativo.”<sup>119</sup>

##### **5. *Hacia la ampliación de potestad cautelar en el proceso contencioso administrativo, más allá de la suspensión de efectos de los actos administrativos***

Otra de las tendencias que se aprecian en el desarrollo del proceso contencioso administrativo en América Latina, igualmente para garantizar una tutela judicial efectiva de los administrados frente a la Administración, ha sido la progresiva ampliación del poder cautelar del juez, abriéndose así una amplia gama de medidas cautelares más allá de la clásica medida de suspensión de los efectos de los actos administrativos de efectos particulares impugnados.

En *Venezuela*, por ejemplo, después de años de desarrollo jurisprudencial, en particular con motivo de las acciones de nulidad y amparo contra los actos administrativos, que con base en las previsiones generales establecidas en el Código de Procedimiento Civil en materia de medidas cautelares innominadas,<sup>120</sup> el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010 ha terminado por establecer un amplio poder cautelar del juez contencioso administrativo, disponiendo que “está investido de las más amplias potestades cautelares,” quedando facultado, en consecuencia, para “dictar, aún de oficio, las medidas preventivas que resulten adecuadas a la situación fáctica concreta, imponiendo ordenes de hacer o no hacer a los particulares, así como a los órganos y entes de la Administración Pública, según el caso concreto, en protección y continuidad sobre la prestación de los servicios públicos y en su correcta actividad administrativa.”<sup>121</sup>

En cuanto al procedimiento, la Ley Orgánica establece un procedimiento común para el caso de tramitación de medidas cautelares en los procesos contencioso administrativos, indicándose que pueden solicitarse por las partes en cualquier estado y grado del procedimiento, pudiendo ser acordadas por el tribunal como las estime pertinentes “para resguardar la apariencia del buen derecho invocado y garantizar las resultados del juicio, ponderando los intereses públicos generales y colectivos concretizados y de ciertas gravedades en juego, siempre que dichas medidas no prejuzguen sobre la decisión definitiva” (art. 104).

---

<sup>118</sup> Véase A. R. Brewer-Carías y Enrique Pérez Olivares (1965: 103-126). Artículo 64 de la derogada Ley de Carrera Administrativa de 1970.

<sup>119</sup> Véase C. Gasnell Acuña (2018, p. 238).

<sup>120</sup> Véase V. Hernández Mendible (1998).

<sup>121</sup> A. Canónico (2015: 793 ss.).

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

Esta tendencia se aprecia igualmente en las previsiones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de *Colombia*, en el cual en los procesos contencioso administrativos se autoriza al Juez o Magistrado Ponente para decretar, en providencia motivada, “las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia” (art. 229), indicándose en el artículo 230, que dichas medidas cautelares “podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.”<sup>122</sup>

En *Costa Rica*, igualmente, el artículo 19.1 del Código de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece una cláusula residual otorgándole al juez contencioso-administrativo un poder de cautela general, al indicar que puede ordenar “las medidas cautelares adecuadas y necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia,” con lo que su contenido es en *numerus apertus*, pudiendo decretar medidas provisionales positivas, anticipatorias o innovativas y no solo meramente conservativas,<sup>123</sup> específicamente, “cuando la ejecución o permanencia de la conducta sometida a proceso, produzca graves daños o perjuicios, actuales o potenciales, de la situación aducida, y siempre que la pretensión no sea temeraria o, en forma palmaria, carente de seriedad” (art. 21).

Al efecto, el artículo 20 del Código dispone que “las medidas cautelares podrán contener la conservación del estado de cosas, o bien, efectos anticipativos o innovativos, mediante la regulación o satisfacción provisional de una situación fáctica o jurídica sustancial,” pudiendo el tribunal o el juez respectivo “imponerle, provisionalmente, a cualquiera de las partes del proceso, obligaciones de hacer, de no hacer o de dar.”

En todo caso, el Código le impone al Juez, para otorgar o denegar alguna medida cautelar, el deber de “considerar, especialmente, el principio de proporcionalidad, ponderando la eventual lesión al interés público, los daños y los perjuicios provocados con la medida a terceros, así como los caracteres de instrumentalidad y provisionalidad, de modo que no se afecte la gestión sustantiva de la entidad, ni se afecte en forma grave la situación jurídica de terceros” (art. 22).

Igualmente, en el *Perú*, en el artículo 38 del Texto único refundido de la Ley de lo Contencioso Administrativo, se dispone el poder del juez de dictar medidas cautelares antes de iniciado un proceso o dentro de éste, “siempre que se destine a asegurar la eficacia de la decisión definitiva,” siguiéndose en general las previsiones del Código Procesal Civil con las especificaciones establecidas en la Ley,<sup>124</sup> siendo “especialmente procedentes en el proceso contencioso administrativo las medidas cautelares de innovar y de no innovar” (art. 41).

Conforme al artículo 39 de la misma Ley, las medidas cautelares se deben dictar “en la forma que fuera solicitada o en cualquier otra forma que se considere adecuada para lograr la eficacia de la decisión definitiva,” siempre que de los fundamentos expuestos por el demandante:

---

<sup>122</sup> Véase J. O. Santofimio (2017: 914 ss.).

<sup>123</sup> Véase E. Jinesta Lobo (2014: 128); y (2015: 926).

<sup>124</sup> Véase R. Huapaya Tapia (2015: 910 ss.).

“1. Se considere verosímil el derecho invocado. Para tal efecto, se deberá ponderar la proporcionalidad entre la eventual afectación que causaría al interés público o a terceros la medida cautelar y, el perjuicio que causa al recurrente la eficacia inmediata de la actuación impugnada.

2. Se considere necesaria la emisión de una decisión preventiva por constituir peligro la demora del proceso, o por cualquier otra razón justificable. No es exigible este requisito cuando se trate de pretensiones relacionadas con el contenido esencial del derecho a la pensión.

3. Se estime que resulte adecuada para garantizar la eficacia de la pretensión.”

En la Ley, en ésta forma, se han incorporado los clásicos principios a ser analizados por el Juez para dictar las medidas cautelares: en primer lugar, el *fumus boni iuris*, con el objeto de concretar la presunción grave de violación o amenaza de violación del derecho alegado por el demandante; y en segundo lugar, el *periculum in mora*, con el objeto por ejemplo de preservarse la situación existente, ante el riesgo inminente de que pueda causarse un perjuicio irreparable en la definitiva si el acto se ejecuta.

Igualmente se establecen las medidas cautelares en sentido amplio, en las legislaciones de *El Salvador* (art. 97), y de *México* (art. 24), regulándose en la ley federal mexicana, además y específicamente, la medida de suspensión de efectos del acto recurrido.<sup>125</sup>

Sin embargo, no en todos los países latinoamericanos se pueden apreciar avances en materia de medidas cautelares como los indicados, habiendo permanecido en muchos de ellos las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo circunscritas a la clásica suspensión de efectos del acto administrativo recurrido, partiendo del principio general, también clásico, de los efectos no suspensivos de los recursos o acciones contencioso administrativas. Es el caso, por ejemplo, en *Guatemala* (art. 18), en *Argentina*,<sup>126</sup> en *Uruguay* (art. 2),<sup>127</sup> en *Nicaragua* (arts. 62 ss.) y en *Honduras* (art. 121-123).

En otros países donde no existe regulación legal sobre los procesos contencioso administrativos, como es el caso en *Chile*, las medidas cautelares en los casos de demandas contra los actos administrativos se adoptan aplicando en forma supletoria las normas en la materia en el Código de Procedimiento Civil.<sup>128</sup>

Por su parte, en *Panamá*, la medida cautelar de suspensión de efectos de los actos administrativos impugnados, fue admitida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia desde 1991, desarrollándose en la doctrina de la Sala de lo Contencioso de la Corte Suprema, para decretarla, la exigencia de que exista apariencia de buen derecho (*fumus bonis iuris*) y de *periculum in mora*.<sup>129</sup>

## **6. Hacia la ampliación de las garantías para la ejecución de sentencias en los procesos contencioso administrativos**

Finalmente otro de los aspectos tradicionales de los procesos contencioso administrativos, en los cuales la tutela judicial efectiva no ha tenido las garantías suficientes, es el de la ejecución de las sentencias dictadas por los Tribunales, la cual tradicionalmente ha sido una función ejecutiva

---

<sup>125</sup> Véase G. A. Esquivel Vázquez (2014: 347).

<sup>126</sup> Véase J. P. Comadira (2015: 822 ss.).

<sup>127</sup> Véase C. E. Delpiazzo (2015: 681); y (2014: 453).

<sup>128</sup> Véase J. C. Ferrada Bórquez (2014: 173).

<sup>129</sup> Véase C. Gasnell Acuña (2018: 218).

y no judicial, no habiéndose otorgado siempre a los jueces los poderes necesarios para lograrlo, los cuales, además, han tenido como escollo, entre otros, el clásico privilegio de la inembargabilidad de los bienes del Estado.

Para captar la situación de la problemática en América Latina, podemos comenzar haciendo referencia a la más reciente de las leyes dictadas en materia contencioso administrativa, que es la Ley de la jurisdicción Contencioso Administrativa de *El Salvador* de 2018, en la cual se ha reglado el tema de la ejecución de las sentencias dictadas en contra del Estado, asignándose al órgano correspondiente de la Administración Pública la obligación de practicar las diligencias necesarias para el cumplimiento de la sentencia en el plazo que establezca el Tribunal, el cual no debe ser superior a 30 días (art. 63). El órgano de la Administración debe informar al Tribunal, al día siguiente del vencimiento del plazo establecido para la ejecución de la sentencia estimatoria, sobre “su cumplimiento exacto, so pena de la imposición de una multa diaria de acuerdo a lo establecido en el artículo 118 de la presente ley,” estimándose que la falta del referido informe supone la falta de cumplimiento de la sentencia (art. 65).

En todo caso, si en el plazo señalado para la ejecución de la sentencia, el órgano de la Administración Pública no ha rendido el informe de cumplimiento o no ha dado cumplimiento a la sentencia, el Tribunal debe requerir al superior jerárquico, si lo hubiere, para que la haga cumplir (art. 66), disponiendo la ley que “el incumplimiento de la sentencia dará lugar a responsabilidad patrimonial directa del funcionario o concesionario obligado al cumplimiento,” pudiendo además ser objeto de un proceso penal por desacato a cargo de la Fiscalía General de la República.

El artículo 67 de la Ley, en todo caso de incumplimiento de las sentencias, establece las potestades del Tribunal para proceder a su ejecución forzosa, pudiendo:

“a. Ejecutarla a través de sus propios medios o requiriendo la colaboración de las autoridades y demás servidores del órgano de la Administración o del concesionario que hubiere sido condenado o, en su defecto, de otros órganos de la Administración Pública.

b. Adoptar todas aquellas medidas que sean necesarias hasta lograr la eficacia del fallo, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo al órgano de la Administración Pública o al concesionario que hubiere sido condenado.”

En estos casos, dispone la misma norma, si el órgano de la Administración Pública realizare “alguna actividad que contraviniera los pronunciamientos del fallo, el Tribunal, a instancia de los interesados, procederá a restablecer la situación en los términos exigidos por el fallo y determinará los daños y perjuicios que ocasionare el incumplimiento.”

En los casos de sentencias condenatorias de la Administración al pago de cantidades líquidas el artículo 68 autoriza al Tribunal para ordenar “se libren y autoricen las órdenes de pago con cargo a las partidas de su presupuesto,” y solo si por razones financieras previamente calificadas por el Tribunal no fuere posible cargar la orden de pago al presupuesto vigente, el funcionario respectivo está obligado a incluir en el presupuesto del año siguiente las asignaciones o partidas necesarias para el pago de lo ordenado en la sentencia. En este último caso, el cumplimiento de la sentencia debe ejecutarse dentro de los primeros noventa días del año fiscal correspondiente.

Otra de las legislaciones recientes dictadas en América Latina es el Código de Procedimiento Contencioso Administrativo de *Costa Rica*, en el cual se establecieron disposiciones importantes en la materia, comenzando incluso con la creación de un cuerpo especializado de “jueces ejecutores” encargados de la ejecución de las sentencias del Juzgado de lo Contencioso Administrativo, a los cuales se asignan “todos los poderes y deberes necesarios para su plena efectividad y eficacia,” pudiendo dictar o disponer “a solicitud de parte, las medidas adecuadas y

necesarias para su pronta y debida ejecución” (art. 155), e, incluso, “solicitar el auxilio de la Fuerza Pública para la ejecución plena e íntegra de las sentencias y demás resoluciones dictadas por el Tribunal de juicio, cuando contengan una obligación de hacer, de no hacer o de dar, y estas no sean cumplidas voluntariamente por la parte obligada” (art. 156).

De acuerdo con el artículo 159, los funcionarios que incumplan sin justa causa cualquiera de los requerimientos de los jueces ejecutores tendiente a la efectiva ejecución del fallo, deben ser sancionados “con una multa de uno a cinco salarios base, de conformidad con el artículo 2 de la Ley N.º 7337” cuyo cobro efectivo se hará mediante el trámite del proceso ejecutivo (art. 160). En todo caso, si después de impuestas las multas, persiste el incumplimiento de la Administración, el juez executor puede:

“a) Ejecutar la sentencia requiriendo la colaboración de las autoridades y los agentes de la Administración condenada o, en su defecto, de otras administraciones públicas, conforme a los procedimientos administrativos establecidos en el ordenamiento jurídico.

b) Adoptar las medidas necesarias y adecuadas para que el fallo adquiera la eficacia que, en su caso, sería inherente a la conducta omitida, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la Administración Pública condenada; todo conforme a los procedimientos administrativos establecidos en el ordenamiento jurídico.

c) Para todos los efectos legales, el juez o la autoridad pública requerida por él, se entenderá competente para realizar todas las conductas necesarias, con el objeto de lograr la debida y oportuna ejecución del fallo, todo a cargo del presupuesto de la Administración vencida. El propio juez executor podrá adoptar las medidas necesarias, a fin de allegar los fondos indispensables para la plena ejecución, conforme a las reglas y los procedimientos presupuestarios,” (161).

En los casos de sentencias que condenen a la Administración Pública al pago de una cantidad líquida, la misma, conforme se dispone en el artículo 166, debe acordarlo y verificarlo de inmediato, “si hay contenido económico suficiente y debidamente presupuestado,” para cuyo efecto, “la sentencia firme producirá, automáticamente, el compromiso presupuestario de los fondos pertinentes para el ejercicio fiscal en que se produzca la firmeza del fallo.” Para hacer cumplir el fallo, tratándose del Gobierno Central, el juez executor debe remitir la certificación de lo dispuesto en la sentencia al Departamento de Presupuesto Nacional, constituyendo dicha certificación “título suficiente y único para el pago respectivo.” Para tal efecto, el director del Departamento de Presupuesto Nacional está obligado a incluir, “en el presupuesto inmediato siguiente, el contenido presupuestario necesario para el debido cumplimiento de la sentencia, so pena de incurrir en responsabilidad civil, penal o disciplinaria; de no hacerlo así, el incumplimiento de la obligación anterior se presumirá falta grave de servicio” (art. 167).

En el caso de *Honduras*, es de interés destacar que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone, en el caso de condenas al pago de sumas de dinero contra la Administración, que si no se produce el cumplimiento voluntario por el órgano que hubiese producido el acto impugnado (art. 95), transcurridos un lapso de un año sin que se asegurase el medio de pago mediante los trámites presupuestarios, entonces “el Juzgado, a petición de parte, ejecutará la sentencia procediendo de conformidad con los trámites del procedimiento de apremio” (art. 98); entendiéndose por tal “el embargo de bienes suficientes para hacer efectivas las obligaciones de dar, cuando éstas consistan en entregar determinadas cantidades de dinero”(art. 133). La Ley agrega además, una prohibición a la “la Secretaría de Estado en los Despachos de Planificación, Coordinación y Presupuesto” de presentar al Congreso Nacional “ningún Proyecto

de Presupuesto o de reformas al Presupuesto vigente ni los órganos competentes emitirán dictámenes favorables sobre los Proyectos de Presupuesto o de reforma a los vigentes de las Instituciones Estatales, si en los mismos no se contemplan las partidas suficientes para el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo”(art. 99).<sup>130</sup>

El Código de *Costa Rica*, además, contiene una novedosa regulación en relación con la ejecución forzosa contra la Administración mediante la medida de embargo, al enumerar en su artículo 169, los siguientes bienes del Estado, como “bienes embargables”:

“a) Los de dominio privado de la Administración Pública, que no se encuentren afectos a un fin público.

b) La participación accionaria o económica en empresas públicas o privadas, propiedad del ente público condenado, siempre que la totalidad de dichos embargos no supere un veinticinco por ciento del total participativo.

c) Los ingresos percibidos efectivamente por transferencias contenidas en la Ley de Presupuesto Nacional, en favor de la entidad pública condenada, siempre que no superen un veinticinco por ciento del total de la transferencia correspondiente a ese período presupuestario.”

Identificó además, el Código, como bienes inembargables, “los bienes de titularidad pública destinados al uso y aprovechamiento común,” o los “vinculados directamente con la prestación de servicios públicos en el campo de la salud, la educación o la seguridad y cualquier otro de naturaleza esencial,” al igual que “los bienes de dominio público custodiados o explotados por particulares bajo cualquier título o modalidad de gestión; sobre las cuentas corrientes y cuentas cliente de la Administración; sobre los fondos, valores o bienes que sean indispensables o insustituibles para el cumplimiento de fines o servicios públicos; sobre recursos destinados por ley a una finalidad específica, al servicio de la deuda pública tanto de intereses como de amortización, al pago de servicios personales, a la atención de estados de necesidad y urgencia o destinados a dar efectividad al sufragio; tampoco los fondos para el pago de pensiones, las transferencias del fondo especial para la Educación Superior, ni los fondos públicos otorgados en garantía, aval o reserva dentro de un proceso judicial” (art. 171).

En contraste con las previsiones dictadas en estas leyes recientes, en otra también dictada en los últimos años, como es el caso de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de *Venezuela* de 2010, las deficiencias y carencias tradicionales persisten, asignándose la competencia en la materia al tribunal que haya conocido de la causa en primera instancia (art. 107), disponiéndose en el caso de demandas contra la República, como principio, el mecanismo de “ejecución voluntaria” por parte de la misma, conforme a las normas establecidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (art. 108). Y, además, también en contraste con lo dispuesto en el Código de *Costa Rica*, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de Venezuela, el artículo 89 es categórico al disponer que:

“Los bienes, rentas, derechos o acciones que formen parte del patrimonio de la República no están sujetos a embargos, secuestros, hipotecas, ejecuciones interdictales y, en general, a ninguna medida preventiva o ejecutiva.”<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Véase E. Orellana (2018: 78).

<sup>131</sup> Con disposiciones de esta naturaleza, como lo destacó Hernández Mendible, el procedimiento de ejecución de sentencias en la nueva Ley Orgánica no significó progreso, considerando que: “si en algo el legislador fue

## ***Reflexión final***

La justicia administrativa en América Latina como puede apreciarse de la aproximación comparativa que hemos hecho sobre el régimen constitucional y legal sobre la jurisdicción contencioso administrativa y los procesos contencioso administrativos es, ante todo, una manifestación específica del Estado de derecho, como Estado sometido a control judicial.

Sin embargo, como en todas las instituciones del Estado de derecho, no basta para su efectividad que lo relativo al contencioso administrativo se haya consagrado en las Constituciones y en leyes especiales, sino que es necesario por sobre todo, que funcione en el marco de un sistema de separación de poderes, de manera que el Poder Judicial donde está inserta la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pueda controlar real y efectivamente las actuaciones de la Administración Pública, estando a cargo de jueces autónomos e independientes, ejerciendo sus funciones sin presiones por parte del Poder Ejecutivo, o más precisamente, de la Administración controlada.

Sin esta garantía, por más perfectas y prolijas que sean las previsiones sobre lo contencioso administrativo, no habrá posibilidad efectiva de controlar a la Administración Pública, y como muestra permítanme referirme al caso de *Venezuela*, donde la progresiva instalación de un régimen autoritario convirtió en letra muerta todas las previsiones constitucionales y legales sobre lo contencioso administrativo a las cuales nos hemos referido en este estudio.

Ello comenzó a evidenciarse abiertamente desde 2003, en un proceso contencioso administrativo de anulación y amparo, el último en el cual en alguna forma intervine indirectamente mediante la emisión de una opinión jurídica, que fue iniciado el 17 de julio de 2003, a solicitud de la Federación Médica Venezolana en contra los actos del Alcalde Metropolitano de Caracas, del Ministro de Salud y del Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas, que derivaron en la contratación indiscriminada de médicos extranjeros no licenciados para ejercer la profesión en el país; todo en violación de la Ley de Ejercicio de la Medicina, para atender el desarrollo de un importante programa asistencial de salud en los barrios de Caracas; proceso contencioso administrativo en el cual, al dictarse por la Corte una simple medida cautelar de suspensión de efectos de los actos impugnados, se produjo la lamentable destitución *in limine* e inmediata de los magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativa que la dictaron.

La Federación Médica Venezolana, en efecto, en su demanda de nulidad, consideró que la actuación pública de las autoridades nacionales y municipales era discriminatoria y violatoria de los derechos de los médicos venezolanos (derecho al trabajo, entre otros) a ejercer su profesión médica, al permitir que médicos extranjeros no licenciados en Venezuela pudieran ejercerla sin cumplir con las condiciones establecidas en la Ley.

Por ello la Federación intentó la acción de nulidad y amparo en representación de los derechos

---

continuista y hasta regresivo fue en esta materia, al proceder a regular en absoluta contravención de la Constitución los modos de ejecución de las sentencias, en los que simplemente se limitó a inventariar los ineficaces medios procesales de ejecución que de manera dispersa y asistemática establecían las distintas leyes preexistentes y que se pretendió organizar al indicar en cinco artículos donde se encuentran regulados y cómo se van a aplicar en cada caso, pero sin aportar en absoluto un moderno y efectivo proceso de ejecución de sentencias contra los órganos y entes públicos.” Véase V. Hernández-Mendible (2010: 121-166); M. L. Álvarez Chamosa (2013).

colectivos de los médicos venezolanos, solicitando su protección.<sup>132</sup> Un mes después, el 21 de agosto de 2003, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo dictó una medida cautelar de amparo, considerando que había suficientes elementos en el caso que hacían presumir la violación del derecho a la igualdad ante la ley de los médicos venezolanos, ordenando la suspensión temporal del programa de contratación de médicos cubanos, ordenando al Colegio de Médicos del Distrito metropolitano sustituir los médicos cubanos ya contratados sin licencia por médicos venezolanos o médicos extranjeros con licencia, para ejercer la profesión en Venezuela.<sup>133</sup>

La respuesta gubernamental a esta decisión preliminar de carácter cautelar, que tocaba un programa social muy sensible para el gobierno, como fue la contratación masiva de médicos en ejecución de un Convenio de Cooperación con la República de Cuba, fue el anuncio público de los órganos sometidos a control, es decir, el Ministro de Salud, del Alcalde Metropolitano y del propio Presidente de la República en el sentido de que la medida cautelar dictada *no iba a ser acatada en forma alguna*;<sup>134</sup> anuncios que fueron seguidos de varias decisiones gubernamentales:

Primero, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ya controlada por el Poder Ejecutivo, adoptó la decisión de avocarse al caso decidido por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, arrebatándole su jurisdicción y competencia contencioso administrativa, las cuales usurpó, procediendo a declarar la nulidad del amparo cautelar decidido por la Corte Primera.

Segundo, a ello siguió que un grupo de agentes de la policía política (DISIP) procedió a allanó la sede de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativa, después de detener a un escribiente o alguacil de la misma, por motivos fútiles.

Tercero, el presidente de la República, entre otras expresiones usadas, se refirió al Presidente de la Corte Primera como “un bandido,”<sup>135</sup> iniciando un ataque frontal contra los jueces contencioso administrativos

Y cuarto, unas semanas después, la Comisión Especial Judicial del Tribunal Supremo de Justicia, sin fundamento legal alguno destituyó a los cinco magistrados integrantes de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, la cual fue abiertamente intervenida.<sup>136</sup>

A pesar de la protesta de los Colegios de Abogados del país e incluso, de la Comisión Internacional de Juristas;<sup>137</sup> el hecho fue que la Corte Primera permaneció cerrada, sin jueces, por más de diez meses,<sup>138</sup> tiempo durante el cual, en Venezuela, simplemente no hubo justicia contencioso administrativa alguna a ese nivel.

Esa fue la respuesta gubernamental a una decisión de amparo cautelar dictado por el juez contencioso administrativo competente respecto de un programa gubernamental sensible; respuesta que fue dada y ejecutada a través de órganos controlados políticamente.

---

<sup>132</sup> Véase C. Nikken (2003: 5 ss.).

<sup>133</sup> Véase la decisión de 21 de agosto de 2003 en *Revista de Derecho Público*, N° 93–96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, pp. 445 ss.

<sup>134</sup> El presidente de la República dijo: “*Váyanse con su decisión no sé para donde, la cumplirán ustedes en su casa si quieren...*”, en el programa de TV *Aló Presidente*, n° 161, 24 de Agosto de 2003.

<sup>135</sup> Discurso público, 20 septiembre de 2003.

<sup>136</sup> Véase la información en *El Nacional*, Caracas, Noviembre 5, 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>137</sup> Véase en *El Nacional*, Caracas, Octubre 12, 2003, p. A–5; y *El Nacional*, Caracas, Noviembre 18, 2004, p. A–6.

<sup>138</sup> Véase en *El Nacional*, Caracas, Octubre 24, 2003, p. A–2; y *El Nacional*, Caracas, Julio 16, 2004, p. A–6.

Ello, por supuesto, lamentablemente significó, no sólo que los jueces que fueron luego nombrados para reemplazar a los destituidos comenzaron a entender claramente cómo era que debían comportarse en el futuro frente al Poder; degradándose definitivamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual posteriormente dejó de controlar a la Administración, conduciendo a los jueces de todos los niveles a abstenerse progresivamente a ejercer todo control contencioso administrativa de las acciones gubernamentales. Por ello, la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Venezuela, de raigambre y jerarquía constitucional, y larga tradición histórica, desde entonces, simplemente no existe en la práctica; solo en el papel de la Constitución y la Ley.

Y para que quedara claro la línea del gobierno en el caso, la demanda que intentaron los jueces contencioso administrativo destituidos, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violación a sus garantías constitucionales judiciales (al haber sido destituidos sin debido proceso), a pesar de que fue decidida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a su favor en 2008, condenando al Estado,<sup>139</sup> de nada sirvió, sino para que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo mediante sentencia N° 1.939 de 12 de diciembre de 2008,<sup>140</sup> citando como precedente una sentencia del Tribunal Superior Militar del Perú de 2002,<sup>141</sup> declarara que la sentencia del Tribunal internacional era, simplemente, “inejecutable” en Venezuela, exhortando además al Poder Ejecutivo a que denunciara la Convención Americana de Derechos Humanos pues supuestamente la Corte Interamericana habría usurpado los poderes del Tribunal Supremo; exhortación que, lamentablemente, el Poder Ejecutivo cumplió cabal e inconstitucionalmente en 2012.

De todo lo cual resulta, que sin Estado de derecho y sin democracia, no puede desarrollarse cabalmente la Justicia Administrativa.

Murcia, 9 de febrero de 2019

#### **BIBLIOGRAFÍA CONSUTADA PARA ESTE ESTUDIO:**

- AAVV (2010 y 2011): *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Caracas, FUNEDA, Vol. I y II.
- Abernathy, M. Glenn y Perry, Barbara A. (1993): *Civil Liberties under the Constitution*, Sixth Edition, University of South Carolina Press.
- Álvarez Chamosa, M. L. (2013), “Visión de la tutela judicial efectiva: Ejecución de las sentencias contra el Estado en Venezuela”, Pazo de Mariñán, La Coruña, Comunicación presentada en las *VI Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano. La Reforma del Estado y las transformaciones del Derecho Administrativo*,
- Apelt, Wilibalt, (1952): “L'acte de gouvernement dans la jurisprudence et la doctrine en France et en Allemagne,” en *Conseil d'Etat, Livre jubilaire publié pour commémorer son cent cinquantième anniversaire, 4 nivôse an VIII, 24 décembre 1949*, Paris, Sirey, pp. 633 ss.
- Baca Oneto, Víctor Sebastián (2015): “Las pretensiones como objeto del proceso contencioso administrativo en el derecho peruano,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo

---

<sup>139</sup> Véase sentencia de la Corte Interamericana de 5 de agosto de 2008, Caso *Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. *Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C N° 182, en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr) Véase sobre esta sentencia los comentarios en A. R. Brewer-Carías (2009: 99-136).

<sup>140</sup> Véase sentencia de la Sala Constitucional, sentencia No 1.939 de 18 de diciembre de 2008 (Caso *Abogados Gustavo Álvarez Arias y otros*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1939-181208-2008-08-1572.html>. Véase los comentarios en A. R. Brewer-Carías (2009: 99-136).

<sup>141</sup> Véase sobre ello, Sergio García Ramírez (2001: 629).

- (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo II, pp. 643 ss.
- Bacellar Filho, Romeu Felipe (2014): "A jurisdição administrativa no direito comparado: confrontações entre o sistema francês e o brasileiro," en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 87 ss.
- Barnes, Javier (2015): "Las transformaciones del derecho administrativo contemporáneo. Algunas consecuencias sobre el control judicial de la acción administrativa," en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry y María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo I, pp. 15 ss.
- Béjar Rivera, Luis José (2014): "La justicia administrativa francesa y mexicana. un análisis comparativo," en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 304 ss.
- Brewer-Carías, Allan R. (1977): *El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- (1980): "Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos" en *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, N° 4, pp. 27-30.
  - (1982a): *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
  - (1982b): "La abstención, silencio y negativa de la Administración y su control" en *El Derecho Venezolano en 1982, Ponencias al Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Universidad Central de Venezuela, pp. 603 ss.
  - (1984): "El problema de la definición del acto administrativo" en *Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez*, Caracas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Tomo I, pp. 25-78.
  - (1986a): "Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela", en *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, N° 25.
  - (1986b): "Comentarios sobre la doctrina del acto de gobierno, del acto político, del acto de Estado y de las cuestiones políticas como motivo de inmunidad jurisdiccional de los Estados en sus Tribunales nacionales," en *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, N° 26, pp. 65-68.
  - (1987): *Estado de Derecho y Control Judicial. Estado de Derecho y Control Judicial. (Justicia Constitucional, Contencioso-Administrativo y Amparo en Venezuela)*, Madrid, (Prólogo de Luciano Parejo Alfonso), Instituto Nacional de Administración Pública.
  - (1991): "La universalidad del control contencioso administrativo," en *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, N° 46, pp. 5-22.
  - (1993): *Nuevas tendencias en el contencioso administrativo en Venezuela*, Caracas, Cuadernos de la Cátedra de Derecho Administrativo Allan R. Brewer-Carías de la Universidad Católica Andrés Bello, N° 4, Editorial Jurídica Venezolana.
  - (1995): *El sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Pontificia Universidad Javeriana.
  - (1996): "El sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela," en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Medellín, Fundación Konrad Adenauer, pp. 163-246.
  - (2000): *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999 (Comentarios sobre su desarrollo jurisprudencial y su explicación, a veces errada, en la Exposición de Motivos)*, Editorial Jurídica Venezolana.
  - (2003): "La justicia constitucional en la Constitución venezolana de 1999," en *Derecho Procesal Constitucional*, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., Tomo III, Editorial Porrúa, pp. 2091-2122.
  - (2004): "Los procesos contencioso administrativos en Venezuela", en *Vniversitas Jurídicas*, Bogotá D.C. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, N° 108, pp. 335-455.
  - (2007): *La justicia constitucional (Procesos y procedimientos constitucionales)*, México, Editorial Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.

- (2008): *Constitutional Protection of Human Rights in Latin America. A Comparative Study of the Amparo Proceedings*, New York, Cambridge University Press.
  - (2009): “La interrelación entre los Tribunales Constitucionales de América Latina y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la cuestión de la inejecutabilidad de sus decisiones en Venezuela,” en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, N° 13, pp. 99-136.
  - (2010a): “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*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 9-151.
  - (2011a): “El proceso constitucional de amparo en Venezuela: su universalidad y su ineffectividad en el régimen autoritario,” en *Horizontes Contemporáneos del Derecho Procesal Constitucional. Liber Amicorum Néstor Pedro Sagüés*, Lima, Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, pp. 219-261 ss.).
  - (2011b) “Sobre la justicia constitucional y la justicia contencioso administrativo. A 35 años del inicio de la configuración de los procesos y procedimientos constitucionales y contencioso administrativos (1976-2011),” en Allan R. Brewer Carías y Víctor Rafael Hernández Mendible (Directores), *El contencioso administrativo y los procesos constitucionales*, Caracas, Colección Estudios Jurídicos N° 92, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 19-74.
  - (2013): *Tratado de derecho Administrativo, Tomo VI, La Jurisdicción contencioso administrativa*, Madrid, Editorial Civitas.
  - (2014a): *Derecho Procesal Constitucional. Instrumentos para la Justicia Constitucional*, Caracas, Tercera edición ampliada: Colección Centro de Estudios de Derecho Procesal Constitucional, Universidad Monteávil, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana.
  - (2014b): “El contencioso administrativo en Venezuela,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, p. 466
  - (2015): “La constitucionalización de la Jurisdicción contencioso administrativo en Venezuela. Formalidades y frustración, en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo I, pp. 288 ss.
  - (2017): “La creación del Consejo de Estado por Simón Bolívar en 1817, al proceder como Jefe Supremo a la reconstitución del Estado de Venezuela, y su reformulación, por el mismo Bolívar en 1828, al asumir el Poder Supremo en la República de Colombia,” Conferencia en el *XXIII Encuentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Encuentro Bicentenario*, con ocasión del Bicentenario de la creación del Consejo de Estado, Bogotá, Consejo de Estado.
  - (2019): *Leyes de lo contencioso administrativo en América Latina. Con un estudio preliminar sobre la justicia administrativa en el derecho comparado latinoamericano*, Caracas / New York, Colección Derecho Público Iberoamericano No. 7, Editorial Jurídica Venezolana Internacional.
- Brewer-Carías, Allan R. y Pérez Olivares, Enrique (1965): "El recurso contencioso-administrativo de interpretación en el sistema jurídico venezolano," en *Revista de la Facultad de Derecho*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, N° 32, pp. 103-126
- Brewer-Carías, Allan R. y Calcaño de Temeltas, Josefina (1994): *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías, Allan R. y Hernández Mendible, Víctor (2010b): *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.
- Calderón M., Hugo H (2014) “El proceso contencioso administrativo en Guatemala,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, p. 265
- Camacho Céspedes, Gladys (2015): “La resolución de conflictos jurídico-administrativos en Chile: la problemática coexistencia de recursos y jurisdicciones especiales,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo I, 321 ss.

- Canónico, Alejandro (2015): "La nueva regulación y tratamiento jurisprudencial sobre la tutela cautelar en el contencioso administrativo venezolano," en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo II, pp. 793 ss.
- Capitant, René (1964): "De la nature des actes de gouvernements," en *Etudes Juridiques offertes a Julliot de la Morandière*, París, pp. 99 ss.
- Carré de Malberg, Raymond (1920) *Contribution a la Théorie générale de l'Etat*, París, Vol. I, Dalloz..
- Carro y Fernández-Valmayor, José Luis (1967): "La doctrina del acto político," en *Revista de Administración Pública*, Madrid, N° 53, pp. 73 a 130.
- Cassagne, Juan Carlos (2005): "La Justicia Administrativa en Iberoamérica," en *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, pp. 3-32.
- Cassagne, Juan Carlos (2007): *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, Buenos Aires, La Ley.
- Cassagne, Juan Carlos (2015): *Curso de derecho administrativo*, Caracas, Décima segunda edición, Editorial Jurídica Venezolana, Tomo II, 534 ss.
- Cassagne, Juan Carlos (2015): "El principio de la tutela judicial efectiva," en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo I, p. 44
- Cassinelli Muñoz, Horacio: "Los actos de gobierno y los artículos 147, 160, 303 y 309 de la Constitución," en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, T. 67, pp. 241 ss.
- Comadira, Julio Pablo (2015): "La suspensión judicial de efectos del acto administrativo en Argentina en la nueva Ley de medidas cautelares en las que el Estado es parte," en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo II, pp. 822 ss.
- Coviello, Pedro José Jorge (2014): "La jurisdicción primaria (*Primary Jurisdiction*)," en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 39 ss.
- Chapus, René (1958): "L'acte de gouvernement, monstre ou victime," en *Cronique Dalloz*, París, rec. 15-1-1958, p. 2;
- Cheli, Enzo (1961): *Atto político e funzione d'indirizzo político*, Milán, Giuffrè.
- Danós Ordoñez, Jorge (2015): "El proceso contencioso administrativo y el proceso de amparo como instrumentos de protección de las personas frente a la actuación administrativa en el régimen jurídico peruano," en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo II, pp. 856 ss.
- Delpiazzo, Carlos E. (2014): "Régimen contencioso administrativo uruguayo," en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, p. 441.
- Delpiazzo, Carlos E. (2015): "Las pretensiones contencioso administrativas en Uruguay," en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo II, pp. 676 ss.
- Duguit, L.: *Manuel de Droit Constitutional*, París 1918.
- Esquivel Vázquez, Gustavo Arturo (2014): "El derecho contencioso administrativo en México," en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, p. 332;
- Fiamma Olivares, G. (1991): "Acción constitucional de nulidad y legitimación activa objetiva", en *Revista de Derecho Público*, Santiago de Chile, N° 49, p. 91-98.
- Fernández Ruíz, Jorge (2015): "Actualidad y perspectivas del contencioso administrativo en México," en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo I, p. 418.

- Fernández Ruiz, Jorge (2018): "Presentación" al libro de Henry Alexander Mejía, Edmundo Orellana, Karlos Navarro Medal, Ernesto Jinesta Lobo y Carlos Gasnell Acuña, *Derecho procesal contencioso administrativo. Centroamérica y México*, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ)
- Ferrada Bórquez, Juan Carlos (2005): "El Recurso de Protección como mecanismo de control contencioso administrativo", en *La Justicia Administrativa*, pp. 129-164.
- Ferrada Bórquez, Juan Carlos (2014): "La Justicia Administrativa en el derecho chileno," en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 149. 152
- García de Enterría, Eduardo (1979): *La lucha contra las inmunidades de poder (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, Madrid.
- García Ramírez, Sergio (2001): (Coordinador), *La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Gasnell Acuña, Carlos (2018), "La jurisdicción contenciosa administrativa en Panamá," en Henry Alexander Mejía, Edmundo Orellana, Karlos Navarro Medal, Ernesto Jinesta Lobo y Carlos Gasnell Acuña, *Derecho procesal contencioso administrativo. Centroamérica y México*, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), p. 238.
- González Pérez, Jesús (1985): *Derecho procesal administrativo hispanoamericano*, Bogotá, Editorial Temis.
- Gordillo, Agustín (2014): *Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo.
- Guaita, Aurelio (1955): "Los actos políticos o de gobierno en el derecho español," en *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, Madrid, N° 4, pp. 74 ss.
- Guicciardi, Enrico (1937): "L'Atto político," en *Archivio di diritto pubblico*, Padua, Vol. II, pp. 265 a 486;
- Hallivis Pelayo, Manuel Luciano (2015): "Evolución y perspectivas del contencioso administrativo en México," en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo I, p. 427.
- Hernández Becerra, Augusto (2015): "El sistema colombiano de justicia contencioso administrativa," en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo I, pp. 450-452.
- Hernández Mendible, Víctor (1988): *La tutela judicial cautelar en el contencioso administrativo*, Valencia, Vadell Hermanos Editores.
- Hernández-Mendible, Víctor (2010): "Los recursos de apelación, especial de juridicidad y la ejecución de sentencias en el proceso administrativo", en *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Caracas, FUNEDA, Vol. I, pp. 121-166;
- Huapaya Tapia Ramón (2015): "Criterios para la adopción de medidas cautelares en la normativa que regula el proceso contencioso administrativo en el per (En particular el requisito de ponderación entre la verosimilitud del derecho y el interés legítimo," en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo II, pp. 910 ss.
- Ivanega, Miriam Mabel (2014): "Cuestiones acerca del control judicial de la Administración en la República Argentina," en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 15 ss.
- Iribarren M., Henrique (1986): "¿Existe en Venezuela un recurso autónomo de plena jurisdicción?" en *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*, Caracas, N° 1, pp. 113-153.
- Jèze, Gaston (1948): *Los Principios Generales del Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, Tomo I.
- Jinesta Lobo, Ernesto (2014): "El proceso contencioso-administrativo en Costa Rica, en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, p. 123.
- Jinesta Lobo, Ernesto (2015): "Medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo," Ernesto Tomo II, p. 926

- Jinesta Lobo, Ernesto (2018): “La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Costa Rica,” en Henry Alexander Mejía, Edmundo Orellana, Karlos Navarro Medal, Ernesto Jinesta Lobo y Carlos Gasnell Acuña, *Derecho procesal contencioso administrativo. Centroamérica y México*, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), pp. 166 ss.
- Kiriakidis, Jorge (2011): “Notas en torno al Procedimiento Breve en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa,” en *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Caracas, FUNEDA, Vol. II, pp. 167-193.
- Lazzarini, José Luis (1987): *El juicio de amparo*, Buenos Aires, La Ley.
- Losada, S. M. (1972): *Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Vol. I, p. 343.
- Meilán Gil, José Luis y García Pérez, Marta (2014): “Una visión actual de la justicia administrativa en España,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 215 ss.
- Mejía, Henry Alexander (2014): “La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en El Salvador,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 183 ss.
- Mejía, Henry Alexander (2018a): “La jurisdicción contenciosa administrativa en El Salvador,” en Henry Alexander Mejía, Edmundo Orellana, Karlos Navarro Medal, Ernesto Jinesta Lobo y Carlos Gasnell Acuña, *Derecho procesal contencioso administrativo. Centroamérica y México*, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), pp. 25 ss.
- Mejía, Henry Alexander; Orellana, Edmundo; Navarro Medal, Karlos; Jinesta Lobo, Ernesto; y Gasnell Acuña, Carlos (2018b): *Derecho procesal contencioso administrativo. Centroamérica y México*, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ)
- Moles Caubet, Antonio (1974): *El principio de legalidad y sus implicaciones*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Publicaciones del Instituto de Derecho Público.
- Moles Caubet, Antonio y otros (1980), *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- Moraga Klenner, Claudio (2015): “Evolución de la justicia administrativa en Chile,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo I, pp. 482.
- Morón Urbina, Juan Carlos (2015): “El proceso contencioso de lesividad: catorce años después de su incorporación en el derecho peruano,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo II, p 716 ss
- Navarro, Karlos (2018): “La jurisdicción contenciosa administrativa en Nicaragua,” en Henry Alexander Mejía, Edmundo Orellana, Karlos Navarro Medal, Ernesto Jinesta Lobo y Carlos Gasnell Acuña, *Derecho procesal contencioso administrativo. Centroamérica y México*, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), p. 105 ss.
- Nikken, Claudia (2003): “El caso “Barrio Adentro”: La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia o el avocamiento como medio de amparo de derechos e intereses colectivos y difusos,” en *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, N° 93–96, pp. 5 ss.
- Orellana, Edmundo (2018): “La jurisdicción contenciosa administrativa en Honduras,” en Henry Alexander Mejía, Edmundo Orellana, Karlos Navarro Medal, Ernesto Jinesta Lobo y Carlos Gasnell Acuña, *Derecho procesal contencioso administrativo. Centroamérica y México*, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), p. 86
- Pérez Hualde, Alejandro (2015): “La acción de lesividad y los actos “inexistentes,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo II, p. 741
- Perrino, Pablo Esteban (2015): “La tutela judicial efectiva y la reforma del régimen de la justicia contencioso administrativa en la provincia de Buenos Aires,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo I, pp. 209 ss.

- Perrino, Pedro José Jorge (2015): "La influencia de la jurisprudencia y doctrina norteamericanas en materia de tribunales administrativo en la República Argentina y sus consecuencias sobre el contencioso administrativo," en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo I, pp. 60- 82.
- Prat, Julio A. (1958): "Contribución al estudio del acto de gobierno," en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, Año IX, Nº 4, pp. 815 a 871
- Puisoye, Jacques (1965): "Pour une conception plus restrictive de la notion d'acte de gouvernement," en *L'Actualité Juridique*, Paris, Nº 4, pp. 211.
- Real, Alberto Ramón: "El acto de gobierno", en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, T. 57, pp. 214 ss.
- Rivero, Jean (1962): *Droit Administratif*, Paris, Précis Dalloz.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y García Pérez, Marta (Coordinadores:) (2014): *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana.
- Rodríguez Arana, Jaime; Vázquez Irizarry, William; y Rodríguez Martín-Retortillo, María del Carmen (Coordinadores) (2015): *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2 tomos.
- Rodríguez Queiro, Alfonso (1972): "Actos de Governo e contencioso de anulaçao," en *Estudios en Homenaje al Profesor López Rodó*, Madrid, Vol. II, pp. 101 y ss
- Rodríguez Rodríguez, Libardo (2015): "Las características fundamentales de la jurisdicción de contencioso administrativo en Colombia," en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo I, pp. 529-560;
- Roehrssen, Guglielmo (1936): "L'atto di Potere Político e la Sua Sindicabilità in sede Giudiziaria," en *Rivista de diritto público*, Roma, Vol. I, pp. 557 a 588;
- Rondón de Sansó, Hildegard, (1980), "Medios de proceder por la vía contencioso-administrativa" en Antonio Moles Caubet y otros, *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 110-123.
- Rotondo, Felipe (2015): "Aspectos organizativos de los contenciosos administrativos en el Uruguay. Sistema adoptado. Déficit y soluciones," en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo I, p. 567
- Ruocco, Graciela (2000): "Acto político y acto de gobierno. Derecho nacional," en *Estudios en memoria de Héctor Frugone Schiavone*, Montevideo, pp. 435 ss.
- Sagüés, Néstor Pedro (1988): "Acción de amparo," en *Derecho procesal Constitucional*, Buenos Aires, , Editorial Astrea, Vol 3.
- Sánchez Agesta, L.(1959): "Concepto jurídico de acto político," en *Homenaje a Pérez Serrano*, Madrid, Tomo I, pp. 183 ss.
- Sánchez Aldana Morales, José Iván (2015): "El contencioso administrativo en México en el ámbito local," en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Tomo I, pp. 589.
- Santofimio, Jaime Orlando (2017), *Compendio de Derecho Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Salgado, Alí Joaquín (1987): *Juicio de amparo y acción de inconstitucionalidad*, Buenos Aires, Astrea.
- Sendin, Miguel Ángel y Navarro Medal, Karlos (2014): "La Jurisdicción contencioso administrativa en Nicaragua," en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, p. 367.

- Serrate Paz, José Mario (2014): “Contencioso administrativo en Bolivia,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 67 ss.
- Sarria Olcos, Consuelo (2014): “Las acciones contencioso administrativas en la legislación positiva colombiana,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, p. 102.
- Sheffer Tuñón, Javier Ernesto (2014): “Un camino posible en pos de la reforma del contencioso administrativo en Panamá,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Caracas, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, p. 401.
- Soto Kloss, Eduardo (1990): “La nulidad de derecho público en el derecho chileno,” en *Revista de Derecho Público*, Santiago de Chile, N° 47-48, pp. 11-25.
- Torrealba Sánchez, Miguel Ángel (2011a): “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*, Caracas, FUNEDA, Vol. II, pp. 299-340.
- Torrealba Sánchez, Miguel Ángel (2011b): *La vía de hecho en Venezuela*, Caracas FUNEDA
- Vanossi, J. R. y Ubertone, P. E. (1996): “Control jurisdiccional de constitucionalidad,” en *Desafíos del control de constitucionalidad*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina.
- Vazquez, Cristina (1996): “Actos políticos y de gobierno,” en *Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real*, Montevideo, F.C.U., pp. 545 ss.
- Vicuña Domínguez, Lorena (2018), *El Nuevo Procedimiento Contencioso Administrativo*, Tesis de doctorado, Universidad San Francisco de Quito (consultada en internet).
- Virally, Michel (1952), “L'introuvable acte de gouvernement,” en *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, p. 317.