

BIBLIOTECA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Luigi Garofalo
(Director)

Carlos Antonio Agurto Gonzáles
Sonia Lidia Quequejana Mamani
Benigno Choque Cuenca
(Coordinadores Generales)

ALLAN R. BREWER-CARIÁS
Profesor Emérito de la Universidad Central de Venezuela

**LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA
EN AMÉRICA LATINA**

Edición al cuidado de
Carlos Antonio Agurto Gonzáles
Sonia Lidia Quequejana Mamani
Benigno Choque Cuenca

 editorial jurídica venezolana

Ediciones
Olejnik

Título: LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN AMÉRICA LATINA

© ALLAN R. BREWER-CARÍAS

© Ediciones Olejnik
Huérfanos 611, Santiago - Chile
E-mail: contacto@edicionesolejnik.com
Web site: <http://www.edicionesolejnik.com>

Primera edición en ediciones Olejnik: 2019

ISBN: 978-956-392-489-3

Diseño de Carátula: Ena Zuñiga
Diagramación: Luis A. Sierra Cárdenas

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico ni mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso expreso del editor.

Impreso en Argentina 2019 Printed in Argentina

2019 Reimpresión en coedición entre Ediciones Olejnik y
Editorial Jurídica Venezolana
Avda. Francisco Solano López, Torre Oasis, P.B.,
Local 4, Sabana Grande, Caracas, 1015, Venezuela,
por Lightning Source, an INGRAM Content company,
para Editorial Jurídica Venezolana International Inc.
Panamá, República de Panamá.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	15
--------------------	----

PRIMERA PARTE:

HACIA LA ESPECIALIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

I. LA ESPECIALIZACIÓN ORGÁNICA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA	21
1. Las excepciones: La justicia administrativa atribuida a los tribunales ordinarios	23
2. La Justicia Administrativa atribuida a un solo órgano judicial: la Corte Suprema de Justicia o un Tribunal Contencioso Administrativo	26
3. 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	29
4. La justicia administrativa asignada a una Jurisdicción Contencioso Administrativa integrada separadamente del orden judicial ordinario	31
II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	33
III. LA CODIFICACIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	36

SEGUNDA PARTE

HACIA LA CONFIGURACIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO UN SISTEMA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

I. LA PROGRESIVA AMPLIACIÓN DE LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS PARA GARANTIZAR LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN ...	39
--	----

II.	LA PROGRESIVA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, A LOS EFECTOS DE GARANTIZAR LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA	46
III.	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	49
	1. Sobre la legitimación activa	49
	2. Sobre la defensa de los intereses colectivos y difusos	51
	3. Sobre el tema del agotamiento de la vía administrativa	51

TERCERA PARTE

HACIA LA AMPLIACIÓN DEL OBJETO Y DE LAS PRETENSIONES DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I.	LA TENDENCIA HACIA LA UNIVERSALIDAD DEL CONTROL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE TODOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	57
	1. Aspectos generales de la tendencia: control de todos los actos administrativos	57
	2. El necesario deslinde de los actos administrativos respecto de los «actos de gobierno»	60
	3. La impugnación de los actos administrativos tanto de efectos generales (disposiciones generales) como de efectos particulares	66
	4. La impugnación de los actos administrativos cualquiera que sea el vicio de contrariedad al derecho (inconstitucionalidad o de ilegalidad)	68
II.	LA DIVERSIFICACIÓN DE LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS	72
	1. El contencioso administrativo de anulación de los actos administrativos	72
	2. El contencioso administrativo de anulación y las pretensiones de condena	76
	3. El contencioso administrativo de anulación y las pretensiones de amparo	78
	4. Las pretensiones de amparo constitucional contra los actos administrativos	79
	5. El proceso contencioso administrativo de nulidad de los actos administrativos iniciado por la propia Administración: el proceso de lesividad	81

CUARTA PARTE

HACIA LA AMPLIACIÓN DE LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS, MÁS ALLÁ DEL CONTROL RESPECTO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I.	EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LAS DEMANDAS DE CONDENA Y REPARACIÓN	85
II.	EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS	89
III.	EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA LA CARENCIA, OMISIÓN O ABSTENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ..	92
IV.	EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA LAS VÍAS DE HECHO Y LAS ACTUACIONES MATERIALES DE LA ADMINISTRACIÓN	95
V.	EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	96
VI.	EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LOS CONFLICTOS INTERADMINISTRATIVOS	97
VII.	EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LEYES	98

QUINTA PARTE

HACIA LA AMPLIACIÓN DE POTESTAD CAUTELAR EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, MÁS ALLÁ DE LA SUSPENSIÓN DE EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

.....	101
-------	-----

SEXTA PARTE

HACIA LA AMPLIACIÓN DE LAS GARANTIAS PARA LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS

.....	109
-------	-----

REFLEXIÓN FINAL	117
BIBLIOGRAFÍA	121

«A la memoria del profesor Jesús González Pérez, mi muy querido amigo de tantos años, quien fue el pionero de los estudios de derecho comparado sobre la justicia administrativa en Iberoamérica»

NOTA DEL AUTOR

En toda América Latina, particularmente durante el siglo pasado y conforme fue avanzando en todos los países la consolidación del Estado de derecho, se fue estableciendo progresivamente un sistema de Justicia Administrativa, es decir, un sistema de control judicial de la actividad de la Administración Pública, a cargo de los tribunales integrados dentro del Poder Judicial.

En Argentina y Brasil, el control judicial de la actividad de la Administración Pública se ejerce por los tribunales en general, como sistema difuso, de acuerdo con los principios que tuvieron su inspiración en el sistema judicial norteamericano; en todos los otros países, excepto en Chile donde también todos los tribunales ordinarios controlan a la Administración, el control judicial de la actividad administrativa se ha encomendado a la Corte Suprema, o a tribunales especializados que conforman la llamada Jurisdicción Contencioso Administrativa. Es el caso de los siguientes países, donde además, se han dictado leyes especiales sobre el contencioso administrativo: *Colombia* (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de 2011); *Costa Rica* (Código Procesal Contencioso-Administrativo de 2008); *Ecuador* (Código Orgánico General de Procesos de 2015: Disposiciones sobre procedimiento contencioso administrativo); *El Salvador* (Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2017); *Guatemala* (Ley de lo contencioso administrativo de 1996); *Honduras* (Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1.987); *México* (Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de 2005); *Nicaragua* (Ley de regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo de 2000); *Panamá* (Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso administrativa de 1945, 1946, 2000); *Paraguay* (Ley que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo de 1935); *Perú* (Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo de 2009); *República Dominicana* (Ley que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1947); *Uruguay* (Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de 1987); y *Venezuela* (Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010).

El texto de todas esas leyes he ha publicado recientemente en un libro (Allan R. Brewer-Carías, *Leyes de lo Contencioso Administrativo en América Latina*, Colección de Derecho Público Iberoamericano No. 7, Editorial jurídica

venezolana, 2019), el cual precedí de un «Estudio preliminar sobre la Justicia Administrativa en el derecho comparado latinoamericano», que es precisamente el texto que conforma este libro, y que redacté especialmente para ser presentado como Ponencia base de mi exposición en el *XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo «20 Años de la Nueva Ley de lo Contencioso-Administrativo»*, que se desarrolló en la Universidad de Murcia, entre el 8 y 9 de febrero de 2019.

Hasta ahora, puede decirse que el tema de la Justicia Constitucional no había sido objeto de un estudio de derecho administrativo comparado, dejando a salvo el estudio pionero, pero parcial del tema, de mi apreciado amigo el profesor Juan Carlos Cassagne («La Justicia Administrativa en Iberoamérica», en *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 2005, pp. 3-32; y en *Revista Juris Dictio*, Revista del Colegio de Jurisprudencia, No, 9, oct. 2005).

Hasta ahora, en realidad solo habían aparecido sobre el tema de lo contencioso administrativo en América Latina, dos importantes libros pero con estudios de diversos autores sobre el régimen legal en uno de los países (*La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014; y *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, 2 Tomos).

Faltaba entonces un estudio de derecho comparado que analizara globalmente el régimen en todos los países, siendo ese vacío el que hemos intentado llenar con este estudio, que se publica por la prestigiosa editorial Ediciones Olejnik.

New York, enero de 2019

Allan R. Brewer-Carías

INTRODUCCIÓN

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

Por ello, ese progresivo sometimiento de la Administración Pública a la legalidad en los países latinoamericanos, en un proceso sin duda desarrollado con todos los altibajos imaginables por las recurrentes rupturas de la estabilidad constitucional, en definitiva, originó el progresivo establecimiento de mecanismos judiciales de control de la actividad de la misma, producto de iniciativas constitucionales que se remontan básicamente a comienzos del siglo pasado. Para ello, en algunos países, por la influencia del derecho norteamericano, como Argentina y Brasil, desde el siglo XIX los jueces en general al ser titulares del control judicial de las leyes y de las actuaciones de los órganos del Estado, pudieron ejercer el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de la Administración Pública en forma similar, como justicia difusa, como ha existido en los Estados Unidos de América.

En otros países, en cambio, como manifestación de justicia concentrada, se la fue asignando al máximo órgano judicial del país, la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, como fue el caso de Venezuela, competencias para juzgar a la Administración. Así fue, primero, 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, Constitución de 1830), y segundo, a partir de la Constitución de 1925, 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

¹ Véase Antonio Moles Caubet, *El principio de legalidad y sus implicaciones*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Publicaciones del Instituto de Derecho Público, Caracas, 1974.

propósito de ellas» (art. 120). Ello progresivamente se transformó en una competencia para «declarar la nulidad de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho e incluso por desviación de poder» (Constitución de 1961),² en una redacción que se inspiró en la Constitución de Uruguay que asigna al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, competencia privativa para anular los actos administrativos «contrarios a una regla de Derecho o con desviación de poder» (art. 309 ss.)

En Uruguay, así, y antes en Colombia, por ejemplo, la aproximación de justicia concentrada adquirió la importante característica de la especialización, al crearse una Jurisdicción contencioso administrativa dentro del orden judicial. En el caso de Colombia, en efecto, en 1913 se creó el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y de los tribunales seccionales de la contencioso administrativo para conocer de los procesos contra la Administración Pública; y luego, a partir del año siguiente, en 1914, se asignaron las funciones del primero al Consejo de Estado que como institución aun cuando sin competencias jurisdiccionales, venía funcionando desde 1830.³ Así, el Consejo de Estado, desde 1914 ha actuado entonces como órgano jurisdiccional especializado para controlar la actividad de la Administración Pública, diferente a la justicia ordinaria, pero integrado en el universo del Poder Judicial, como una más de las altas Cortes de Justicia, además de la Corte Suprema de Justicia de la Corte Constitucional.⁴

Por ello puede decirse que en casi todos los países de América Latina al estructurarse un sistema de *control judicial de legalidad y constitucionalidad de los actos administrativos* y demás actuaciones de la Administración, atribuido inicialmente a las Cortes Supremas y luego progresivamente a Tribunales Contencioso Administrativos, configurados como *Jurisdicción Contencioso Administrativa*, en casi todos los países con excepción de Argentina, se han configurado en paralelo otros dos sistemas judiciales de control concentrado de la conformidad de los actos estatales con el derecho, que son por una parte, el sistema de *control judicial de la constitucionalidad de las leyes* y

² Véase Allan R. Brewer-Carías, *Tratado de derecho Administrativo, Tomo VI, La Jurisdicción contencioso administrativa*, Editorial Civitas, Madrid, 2013, pp. 15 ss.

³ Véase Allan R. Brewer-Carías, «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, Consejo de Estado, Bogotá, 1º de noviembre de 2017.

⁴ Véase Libardo Rodríguez Rodríguez, «Las características fundamentales de la jurisdicción de contencioso administrativo en Colombia», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 529-560; Jaime Orlando Santofimio, *Compendio de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2017, pp. 843 ss.

todos los demás actos estatales dictados de ejecución directa de la Constitución, atribuido al origen también a las Cortes Supremas y en las últimas décadas a Tribunales o Cortes Constitucionales, configurados como *Jurisdicción Constitucional*; y por la otra, el sistema de *control de casación respecto de la legalidad de los actos judiciales*, atribuido en general a las Cortes Supremas de Justicia, como tribunales de casación.

Estas tres Jurisdicciones, con sus peculiaridades en cada caso, puede decirse que en términos generales se encuentran establecidas en la actualidad en casi todos los países del mundo contemporáneo, siendo lo importante a destacar en relación con la América Latina, que el criterio seguido en las Constituciones para distinguir, en particular, la Jurisdicción Constitucional de la Jurisdicción contencioso administrativa, no son los motivos de control, según sea de inconstitucionalidad o de ilegalidad, como solo sucede en Panamá; sino en el objeto de control, es decir, en los actos sujetos a control en cada caso como sucede en general en el derecho comparado.⁵ Un ejemplo preciso es el caso de Venezuela, donde la distinción entre dichas Jurisdicciones, en efecto, no se establece por el motivo de control (inconstitucionalidad o ilegalidad),⁶ sin por el objeto controlado, por lo cual allí la Jurisdicción Constitucional tiene por objeto conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad que se intenten *contra las leyes y demás actos de rango legal o ejecución directa e inmediata de la Constitución*; correspondiendo en cambio, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocer de las *acciones de nulidad sea por inconstitucionalidad o ilegalidad, contra los reglamentos y demás actos administrativos*, que son siempre de rango sub

⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional. Procesos y procedimientos constitucionales*, Porrúa México, 2007; *Derecho Procesal Constitucional. Instrumentos para la Justicia Constitucional*, Tercera edición ampliada: Colección Centro de Estudios de Derecho Procesal Constitucional, Universidad Monteávila, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014.

⁶ En tal sentido, la Sala Constitucional, en la sentencia N° 194 de 4 de abril de 2000 ratificó lo que había decidido en sentencia de 27 de enero de 2000 (Caso *Milagros Gómez y otros*), así: «El criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende *al rango de las actuaciones objeto de control*, esto es, que dichas actuaciones tienen una relación directa con la Constitución que es el cuerpo normativo de más alta jerarquía dentro del ordenamiento jurídico en un Estado de derecho contemporáneo. Así las cosas, *la normativa constitucional aludida imposibilita una eventual interpretación que tienda a identificar las competencias de la Sala Constitucional con los vicios de inconstitucionalidad que se imputen a otros actos o con las actuaciones de determinados funcionarios u órganos del Poder Público*». De lo anterior, la Sala concluyó precisando su propia competencia así: «la Sala Constitucional, en el ejercicio de la jurisdicción constitucional, conoce de los recursos de nulidad interpuestos contra los actos realizados en ejecución directa de la Constitución o que tengan forma de ley. De allí que, en el caso de autos, al tratarse el reglamento impugnado de un acto de rango sub-legal, esta Sala Constitucional carece de competencia para controlar su conformidad a Derecho, ya que tal competencia corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Así se decide». Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000.

legal.⁷ En ese contexto, igualmente la Jurisdicción de Casación, conoce de los recursos de casación que se intenten tanto *por inconstitucionalidad o ilegalidad contra las sentencias judiciales*.

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

Ahora bien, en cuanto a la *Jurisdicción contencioso-administrativa* que es a la cual queremos referirnos en esta aproximación comparativa,⁸ su caracterización en América Latina puede hacerse analizando las diversas tendencias de su evolución y configuración, en los siguientes aspectos: en *primer lugar*, la tendencia a la especialización, lo que ha implicado su constitucionalización y codificación; en *segundo lugar*, la configuración de la misma como un sistema de justicia administrativa, a través de la progresiva ampliación de los procesos contencioso administrativos para garantizar la tutela judicial efectiva frente a la Administración, de la progresiva ampliación del concepto de Administración Pública y de la actuación administrativa, a los efectos de garantizar la tutela judicial efectiva, así como del reforzamiento del 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; en *tercer lugar*, la evolución del proceso contencioso administrativo contra los actos

⁷ En tal sentido se resolvió en la sentencia de la Sala Constitucional N° 6 de 27 de enero de 2000 (Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 213.) lo que se ratificó expresamente por la misma la Sala, en sentencia N° 194 de 04 de abril de 2000, indicándose «La Constitución vigente distingue claramente la jurisdicción constitucional de la contencioso administrativa, delimitando el alcance de ambas competencias en *atención al objeto de impugnación*, es decir, *al rango de los actos objeto de control y no a los motivos por los cuales se impugnan*». Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000.

⁸ 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, Jesús 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*, Editorial Temis, Bogotá, 1985; y en América Latina, el trabajo de mí también querido amigo de tantos años, Juan Carlos Cassagne, «La Justicia Administrativa en Iberoamérica», en *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 2005, pp. 3-32; y en revista *Juris Dictio*, Revista del Colegio de Jurisprudencia, N° 9, oct. 2005, pp. 91-103.

administrativos, y la ampliación de las pretensiones de condena y amparo, mediante la tendencia hacia la universalidad del control contencioso administrativo de todos los actos administrativos; en *cuarto lugar*, el desarrollo de otros procesos contencioso administrativos, dando lugar progresivamente a los procesos contencioso administrativos de las demandas de condena y reparación, de los contratos públicos; contra las vías de hecho y las actuaciones materiales de la Administración, de los servicios públicos, de los conflictos interadministrativos y de la interpretación de leyes; y en *quinto* y *sexto lugar*, los avances en las medidas cautelares y ejecución de sentencias en los procesos contencioso administrativos.

PRIMERA PARTE:

**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 en países que recibieron desde comienzos del siglo XIX influencias directas del sistema judicial norteamericano de *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 conocer 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.

1. LA ESPECIALIZACIÓN ORGÁNICA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La tendencia hacia la especialización orgánica de la Jurisdicción contencioso administrativa en América Hispana, en todo caso, puede decirse como cuestión de principio que se aparta del sistema francés que como es bien sabido nació de una peculiar interpretación del principio de la separación de poderes condicionada por la desconfianza en los jueces que tuvo su origen en los días de la Revolución francesa. De esta peculiaridad histórica derivó la prohibición para los jueces de poder controlar la Administración y sus actos, todo lo cual condujo al sometimiento de la Administración a unos órganos jurisdiccionales separados del Poder Judicial, en particular del Con-

sejo de Estado, y con ello, al propio desarrollo del derecho administrativo en Francia que tanto influyó en todos los países latinos; influencia que, sin embargo, no comprendió el sistema jurisdiccional administrativo separado del judicial que se desarrolló en Francia.

En América Latina, en todos los países, 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,⁹ quedando claro como lo han reconocido los propios autores franceses, que una «jurisdicción administrativa» separada de la «jurisdicción judicial», no es condición necesaria para la existencia misma del derecho administrativo.¹⁰

Puede decirse, por tanto, que la tendencia en la configuración de la Jurisdicción Contencioso Administrativa entonces se ha caracterizado en América Latina por seguir el proceso universal de creación progresiva de órganos judiciales especializados para conocer de los procesos contra la Administración, dentro del ámbito del Poder Judicial, despojándose así progresivamente a los tribunales de la jurisdicción ordinaria de dichas competencias aun cuando persisten ciertas excepciones en las cuales la justicia administrativa se imparte por los tribunales ordinarios.

Por supuesto, 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,¹¹ como se han desarrollado por ejemplo en Chile¹² y en Argentina, en este último caso siguiendo incluso el modelo norteamericano,¹³ pero que bajo

⁹ Véanse las apreciaciones sobre ello de Juan Carlos Cassagne, «La Justicia Administrativa en Iberoamérica», en *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 2005, pp. 3-32; y en revista *Juris Dictio*, Revista del Colegio de Jurisprudencia, N° 9, oct. 2005, pp. 91-103. No estamos de acuerdo, por tanto, con la apreciación de Jorge Fernández Ruiz en su «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), 2018, donde indicó en forma general que «la justicia contenciosa administrativa se imparte a través de órganos jurisdiccionales que no dependen del Poder Judicial», p. 13.

¹⁰ Véase Jean Rivero, *Droit Administratif*, Précis Dalloz, París, 1962, pág. 118.

¹¹ Véase por ejemplo, el trabajo de Pedro José Jorge Coviello, «La jurisdicción primaria (Primary Jurisdiction)», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 37 ss.

¹² 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 «Claudio Moraga Klenner, «Evolución de la justicia administrativa en Chile», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 482.

¹³ Véase por ejemplo, Pedro José Jorge Perrino, «La influencia de la jurisprudencia y doctrina norteamericanas en materia de tribunales administrativo en la República

ninguna circunstancia se pueden considerar 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 en definitiva los que son revisables ante los órganos judiciales que imparten la justicia administrativa. Por ello, hasta cierto punto, el desarrollo contemporáneo de estos llamados «tribunales administrativos», lo que implica es que se trata de una instancia administrativa que debe agotarse, antes de que las decisiones de la Administración se sometan a control judicial por los órganos de la Jurisdicción contencioso administrativa.¹⁴

1. Las excepciones: La justicia administrativa atribuida a los tribunales ordinarios

La excepción fundamental, como se dijo, la constituyen Argentina y Brasil, que desde el siglo XIX fueron los que mayor influencia recibieron del sistema judicial norteamericano. En Brasil rige el sistema judicial de jurisdicción única inspirada el sistema lo los Estados Unidos,¹⁵ por lo que no se ha desarrollado ninguna especialización jurisdiccional en materia contencioso administrativa.¹⁶

En Argentina, también, en principio son los jueces ordinarios los competentes en la materia,¹⁷ como también lo son para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, de manera que como lo han destacado Juan Carlos Cassagne y destacó 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

Argentina y sus consecuencias sobre el contencioso-administrativo», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 60- 82. Véase además, las apreciaciones sobre ello de Juan Carlos Cassagne, «La Justicia Administrativa en Iberoamérica», en *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 2005, pp. 5, 13, 17 y 29.

¹⁴ Véase Juan Carlos Cassagne, «La Justicia Administrativa en Iberoamérica», en *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 2005, p. 18.

¹⁵ Véase Romeu Felipe Bacellar Filho, «A jurisdição administrativa no direito comparado: confrontações entre o sistema francês e o brasileiro», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 90.

¹⁶ *Idem.* p. 85.

¹⁷ Véase Miriam Mabel Ivanega, «Cuestiones acerca del control judicial de la Administración en la República Argentina», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 16, 17/18.

constitucionalidad de las leyes, decretos reglamentarios, actos administrativos, en estos casos con efectos *erga omnes*.¹⁸

Ello ha llevado incluso a que en la doctrina del derecho administrativo no se estudie con la importancia que existe en todos los demás países, el contencioso administrativo, llegando Agustín Gordillo, por ejemplo, a criticar que se hable de «contencioso administrativo» considerando la materia más bien como «derecho procesal administrativo» fuera del derecho administrativo y en el ámbito del derecho procesar procesal.¹⁹

Sin embargo, esa apreciación general puede decirse que ha comenzado a cambiar, particularmente a partir de la reforma constitucional de 1994, al suprimirse la competencia originaria de Suprema Corte de Justicia en materia contencioso administrativa (art. 166 y 215), estableciéndose que los casos originados por la actuación u omisión de las Provincias, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, realizada en ejercicio de funciones administrativas deben ser juzgados por los tribunales competentes de lo contencioso administrativo de acuerdo al procedimiento establecido por ley,²⁰ habiéndose con ello establecido en las Constituciones de las provincias tribunales especializados contencioso administrativos.

Otro país en el cual solo se ha originado un principio de especialización algo confuso es en Chile, donde son los tribunales ordinarios los competentes en la materia, careciendo el país de una Jurisdicción contencioso administrativa con competencia general.²¹

Se observa, sin embargo, que desde 1925 la Constitución se hizo referencia a que la ley podía crear tribunales administrativos, lo que nunca ocurrió, razón por la cual la Corte Suprema incluso siempre declaró la in-

¹⁸ Véase Juan Carlos Cassagne, «El sistema judicialista argentino», en *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, Título I, Capítulo Tercero, La Ley, Buenos Aires 2007, p. 49-72; y en «La Justicia Administrativa en Iberoamérica», en *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 2005, p. 26; y Miriam Ivanega, «Cuestiones acerca del control judicial de la Administración en la República Argentina», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 17-18.

¹⁹ Véase Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado*, Fundación de derecho administrativo, Buenos Aires, 2014, pp. XIII-6 y ss.

²⁰ Véase Pablo Esteban Perrino, «La tutela judicial efectiva y la reforma del régimen de la justicia contencioso administrativa en la provincia de Buenos Aires», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, p. 209.

²¹ Véase Gladys Camacho Céspedes, «La resolución de conflictos jurídico-administrativos en Chile: la problemática coexistencia de recursos y jurisdicciones especiales», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, p. 321.

competencia tribunales ordinarios para conocer nulidad de los actos de la Administración. Con posterioridad hubo una evolución jurisprudencial, particularmente a partir de los años setenta²² mediante la cual el tribunal supremo admitió la competencia de los tribunales ordinarios para declarar nulidad actos administrativos; lo cual fue al poco tiempo cambiada en los años ochenta, volviéndose a la incompetencia judicial para juzgar sobre los actos de la Administración.²³

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 conocer de las reclamaciones presentadas por los particulares contra actos lesivos de la Administración del Estado», desarrollando de ello, la doctrina, la asignación de una competencia general y residual a los tribunales ordinarios de justicia para conocer de esta materia.

Se observa, por otra parte, que mediante ley se han establecido los llamados «tribunales especiales» con competencia para conocer de asuntos específicos, incluso ejerciendo la función jurisdiccional, pero que no son parte del poder judicial. Entre dichos Tribunales especiales que están fuera del Poder Judicial, ese destacan: 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).²⁴ Dichos Tribunales, sin embargo, 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.²⁵

²² Véase Juan Carlos Ferrada Bórquez, «La Justicia Administrativa En El Derecho Chileno», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 149. 152.

²³ *Ídem*, pp. 149. 152, 153.

²⁴ *Ídem*, pp. 155, 156; y Gladys Camacho Cépeda, «La resolución de conflictos jurídico-administrativos en Chile: la problemática coexistencia de recursos y jurisdicciones especiales», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 327 ss.

²⁵ Véase Claudio Moraga Klenner, «Evolución de la justicia administrativa en Chile», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, p. 482.

Por eso, en general, la competencia en materia contencioso administrativa la ejercen los tribunales ordinarios, sea por expresa disposición de la ley, en casos específicos y casuísticos;²⁶ o en los casos en los cuales no hay leyes que determinen cuál es el tribunal ordinario competente, mediante la denominada «acción de derecho público» ejercida específicamente ante los Jueces de letras civiles.²⁷

2. 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 aun solo tribunal superior, por su antigüedad mencionamos el caso de Paraguay, donde la Ley N° 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, dicha competencia fue atribuida igualmente en única instancia al Tribunal de Cuentas, al cual también se le conoce como Tribunal Contencioso Administrativo.²⁸

²⁶ Por ejemplo, en los procedimientos de reclamación por pérdida de nacionalidad (art. 12 de la Constitución Política de la República), impugnación de sanciones administrativas que imponga el Consejo Nacional de Televisión (art. 34 de la Ley N° 18838), impugnación de las multas que aplique a un particular la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (art. 19 de la Ley N° 18410), reclamación por acuerdos ilegales de un Gobierno Regional (art. 108 de la Ley N° 19175), impugnación de rechazo a solicitud de inscripción en registro de iglesias y confesiones religiosas (art. 11 de la Ley N° 19638), impugnación de resolución administrativa de Consejo para la Transparencia (art. 24 de la Ley N° 20285), Recurso de Protección (art. 20 de la Constitución Política de la República), Recurso de Amparo Económico (art. único de la Ley N° 18971), impugnación de acto administrativo de suspensión o cancelación de servicio de transporte público de pasajeros (art. 3° de la Ley N° 18696), rechazo a solicitud de inscripción o anotación de vehículo motorizado en el Servicio del Registro Civil (art. 43 de la Ley N° 18290), impugnación del rechazo del reconocimiento de la calidad de indígena (art. 3° de la Ley N° 19253) y impugnación de acto administrativo de rechazo de autorización para celebrar espectáculos deportivos, entre muchos otros casos. En todos ellos es el legislador el que dispone expresamente la competencia de los tribunales ordinarios para impugnar el acto administrativo específico, disponiendo al efecto el tribunal ordinario específico competente. Véase Juan Carlos Ferrada Bórquez, «La justicia administrativa en el derecho chileno», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 169.

²⁷ *Ídem.*, p. 163.

²⁸ 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>.

Igualmente, es el caso mencionado de Panamá donde si bien es cierto que sin duda por influencia de Colombia 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. Ello, por supuesto, en el caso de Panamá, ha originado problemas de acumulación de casos, agravado por el hecho de que la referida Sala no sólo conoce de lo contencioso administrativo sino también de recursos en materia de casación laboral respecto de las resoluciones judiciales dictadas en asuntos obrero patronales del sector privado (art. 97.13 y 99 del Código Judicial, Ley N° 29 de 1984).²⁹ En todo caso, a partir de la reforma de 1956, y con la atribución exclusiva a la Sala tercera de la Corte Suprema de Justicia de la competencia en materia contencioso administrativa, se produjo lo que en general se ha denominado como «la judicialización del contencioso administrativo»,³⁰ pasándose de una jurisdicción contencioso administrativa desconcentrada a una jurisdicción concentrada en la Corte Suprema.

En Guatemala, la competencia en materia Contencioso Administrativa está asignada también a un solo órgano judicial, pero en este caso, un Tribunal Superior de lo Contencioso administrativo, que tiene dos Salas, la Administrativa y Tributaria.³¹

En Bolivia, Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Procedimiento Administrativo le atribuyeron competencia directamente a la Corte Suprema de Justicia (Tribunal Supremo de Justicia) para ejercer el control judicial de la Administración por la vía contencioso administrativa. Posteriormente, el Tribunal Constitucional mediante sentencia y para asegurar el acceso a la justicia, estableció en una decisión de 2006, que la competencia en los casos de impugnaciones contra actos municipales, debía ser ejercida por los Tribunales Departamentales de Justicia; lo que luego fue recogido en la Ley 620 Transitoria de los Procesos Contencioso Administrativos.³²

En República Dominicana, conforme al artículo 164 de la Constitución, «la Jurisdicción Contencioso Administrativa esté integrada por tribunales

²⁹ Véase Javier Ernesto Sheffer Tuñón, «Un camino posible en pos de la reforma del contencioso administrativo en Panamá», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 401.

³⁰ *Ídem*, p. 401.

³¹ Véase Hugo H. Calderón M., «El proceso contencioso administrativo en Guatemala», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 265.

³² Véase José Mario Serrate Paz, «Contencioso administrativo en Bolivia», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 67 ss.

superiores administrativos y tribunales contencioso administrativos de primera instancia. Los tribunales superiores podrán dividirse en salas y sus decisiones son susceptibles de ser recurribles en casación».

Debe mencionarse que desde la Ley N° 1494, que instituyó la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1947, solo reguló un Tribunal Superior Administrativo como jurisdicción para conocer y decidir, en la primera y última instancia, las cuestiones relativas al contencioso administrativo; lo que fue ratificado en 2007 con la Ley N° 13-07 que dispuso que «las competencias del Tribunal Superior Administrativo atribuidas en la Ley N° 1494, de 1947, y en otras leyes, así como las del Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero, serían ejercidas por el Tribunal Contencioso Tributario instituido en la Ley 11-92, de 1992. Este Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario conforme a la Disposición Transitoria sexta de la Constitución ha pasado de nuevo a ser el Tribunal Superior Administrativo que la Constitución creó.

Sin embargo, se ha considerado que la Suprema Corte de Justicia, en su Tercera Sala o Sala de Tierras, Laboral, Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo también ejerce competencias en materia contencioso administrativa, a través del recurso de casación

La Ley 13-07 de 2007, por otra parte, previó que en materia contencioso administrativo municipal, el Juzgado de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, con la excepción de los del Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, son los tribunales competentes 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.

Por último, en Uruguay, la competencia en la materia contencioso administrativa está asignada en la Constitución al Tribunal de lo Contencioso Administrativo (arts. 307 y 308), al cual se le asigna competencia privativa para anular los actos administrativos «contrarios a una regla de Derecho o con desviación de poder» (art. 309 ss.) (competencia de anulación), con posibilidad de que mediante ley se puedan crear «órganos inferiores dentro de la jurisdicción contencioso administrativa» (art. 320). En paralelo, sin embargo, en lo que Delpiazzo ha denominado como «*sistema es de competencias diferenciadas*» los tribunales ordinarios del Poder Judicial, ejercen las competencias en «el contencioso de reparación, el contencioso interadministrativo basado en la Constitución, el contencioso represivo y el contencioso de amparo».³³

³³ Véase Carlos E. Delpiazzo, «Régimen contencioso administrativo uruguayo», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 441.

3. 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 constitucional 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 Constitucional integrando un conjunto de tribunales especializados para ejercer 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, donde se organizó la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda ejercida por los siguientes órganos: a) Los juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda; b) Los tribunales de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda; c) El Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda; y d) La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

En el caso de Venezuela, después de haber estado concentrada la Justicia Administrativa en la Corte Suprema de Justicia, desde 1830 (contencioso de los contratos) y luego desde 1925 (contencioso de los actos administrativos), con la constitucionalización del contencioso administrativo a partir de la Constitución de 1961 (art. 206), y la previsión en la norma de que la ley podía establecer tribunales contencioso administrativos, mediante la sanción de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976,³⁴ se establecieron tres niveles de competencia judicial contencioso administrativa (Sala Político Administrativa de la Corte Suprema, Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y Tribunales Superiores Contencioso Administrativos), garantizándose en general el principio de la doble instancia. Ese proceso se completó con la sanción de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010,³⁵ en la cual se establecieron cuatro niveles de tribunales contencioso administrativos, según la jerarquía de los actos controlados, siempre garantizándose el principio de la doble instancia, disponiéndose entonces en su artículo 11, los siguientes órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: 1. La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia; 2. Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso

³⁴ Véase la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia del 30 de julio de 1976 (LOCSJ) en *Gaceta Oficial* N° 1.893, Extraordinaria del 30-07-76. Véase sobre dicha Ley: Allan R. Brewer-Carías y Josefina Calcaño de Temeltas, *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994.

³⁵ Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.447 de 16 de junio de 2010. Véase los comentarios a la Ley Orgánica en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2010.

cioso Administrativa; 3. Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y 4. Los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.³⁶

En El Salvador, siguiendo esta misma orientación, mediante el Decreto Legislativo N° 760 de 28 de agosto de 2017 (con vigencia el 31 de enero de 2018) contentivo de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se pasó de una Jurisdicción Contencioso Administrativa centralizada, conformada por un solo órgano que era la Sala de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia,³⁷ a una Jurisdicción Contencioso Administrativa conformada por una pluralidad de órganos, que comprenden, además de la Sala de lo Contencioso Administrativa en la cúspide de la Jurisdicción, a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, y a las Cámaras de lo Contencioso Administrativo, cada nivel con su respectiva competencia (arts. 1, 12 y 13).

En Nicaragua, igualmente conforme a la Ley del Poder Judicial (art. 3) y a la ley de la Jurisdicción contencioso administrativa (art. 19), se organizan como «órganos jurisdiccionales de lo Contencioso-Administrativo los siguientes: 1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. 2. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo que se crean en los Tribunales de Apelaciones y que estarán integrados por tres miembros propietarios y dos suplentes».

En Honduras, conforme al artículo 7 de la Ley N° 189-87 de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la misma es ejercida por los Juzgados de Letras de los Contencioso Administrativo, que actuarán como Juzgado de primera o única instancia, y las Cortes de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, que actuarán como tribunal de segunda instancia, todo conforme lo organice la Corte Suprema de Justicia, la cual actuará como tribunal de casación en la materia.³⁸

Por último, en Ecuador, conforme al Código Orgánico de la Función Judicial (Registro Oficial N° 544 de fecha 09 de marzo de 2009), la Jurisdicción Contencioso Administrativa se estructuró, por una parte, en torno a Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia como la Sala de lo

³⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, «El contencioso administrativo en Venezuela», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 466.

³⁷ Véase Henry Alexander Mejía, «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), 2018, p. 29.

³⁸ Véase Edmundo Orellana, «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), 2018, p. 78.

Contencioso Tributario, con competencia para conocer de los recursos de casación en materia tributaria incluida la aduanera, y de las acciones de impugnación de reglamentos, ordenanzas, resoluciones y otras normas de carácter general de rango inferior a la Ley (art. 183); y por la otra, al atribuirse competencia en la materia de justicia constitucional a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en los distritos que determine el Consejo de la Judicatura, al cual compete fijar el número de salas, la sede y espacio territorial en que ejerzan su competencia (art. 216 ss.).

4. 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 Constitucional 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

El Consejo de Estado en efecto, 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 1830. La institución, si bien desapareció del constitucionalismo colombiano a partir de la Constitución de 1853, ello fue sólo por cuarenta años, habiendo sido recreado en 1886, con el cambio fundamental de habersele atribuido a la institución, además de sus funciones consultivas, algunas funciones jurisdiccionales en materia de justicia administrativa, que lo comenzaron a convertir en la institución singular que es, en el constitucionalismo latinoamericano. Después de un breve periodo de desaparición de una década (1905-1914), desde 1914 el Consejo de Estado ha funcionado con todo éxito en Colombia en la conducción de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

De acuerdo con el artículo 106 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia (Ley 1437 de 2011, Diario Oficial N° 47.956 de 18 de enero de 2011), «la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está integrada por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los juzgados administrativos», concibiendo el artículo 107 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 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).³⁹

³⁹ Véase Augusto Hernández Becerra, «El sistema colombiano de justicia contencioso administrativa», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 450-452.

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, la de conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, (Decreto Supremo N° 013-2008-JUS) de 2008, se establecen como principio general de la organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que la competencia territorial para conocer el proceso contencioso administrativo en primera instancia, corresponde al Juez 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); y en cuanto a la competencia funcional para conocer el proceso contencioso administrativo en primera instancia, corresponde al Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo. En estos casos, «cuando el objeto de la demanda verse sobre una actuación del Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, Comisión Nacional Supervisor de Empresas y Valores, Tribunal Fiscal, Tribunal del INDECOPI, Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado, Consejo de Minería, Tribunal Registral, Tribunal de Servicio Civil y los denominados Tribunales de Organismos Reguladores», se le atribuye competencia en primera instancia, a la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior respectiva. En este caso, la Sala Civil de la Corte Suprema resuelve en apelación y la Sala Constitucional y Social en casación, si fuera el caso (Art. 11). En todo caso en los lugares donde no exista Juez o Sala especializada en lo Contencioso Administrativo, es competente el Juez en lo Civil o el Juez Mixto en su caso, o la Sala Civil correspondiente (reforma por Ley N° 29364, de 2009).⁴⁰

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».⁴¹

⁴⁰ Véase Jorge Danós Ordoñez, «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 *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, pp. 856 ss.

⁴¹ Véase Luis José Béjar Rivera, «La justicia administrativa francesa y mexicana. un análisis comparativo», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores:

Por otra parte, tratándose de un Estado Federal, la Constitución mexicana dispuso en su artículo 116.IV, que en 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. Igualmente, por ejemplo, en el Estado de Guanajuato se estableció un Tribunal de lo contencioso Administrativo. En este último Estado, además, ya que conforme al artículo 116.V de la Constitución Federal, las leyes de los Estados pueden establecer tribunales contencioso administrativos para conocer de las demandas contra los Municipios, la Constitución del Estado dispuso en su artículo 117, que la justicia administrativa en los municipios del Estado se imparte por un Juzgado Administrativo regional como órgano jurisdiccional administrativo de control de legalidad.⁴²

II. 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,⁴³ mediante la incorporación en el texto mismo de las Constituciones de provisiones respecto de la justicia constitucional.

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 302, 312; Gustavo Arturo Esquivel Vázquez, «El derecho contencioso administrativo en México», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 332; Manuel Luciano Hallivis Pelayo, «Evolución y perspectivas del contencioso administrativo en México», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, p. 427.

⁴² Véase Jorge Fernández Ruíz, «Actualidad y perspectivas del contencioso administrativo en México», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, p. 418; José Iván Sánchez Aldana Morales, «El contencioso administrativo en México en el ámbito local», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 589.

⁴³ Véase Allan R. Brewer-Carías, «La constitucionalización de la Jurisdicción contencioso administrativo en Venezuela. Formalidades y frustración», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 288 ss.

Es el caso, por ejemplo, de la Constitución de Uruguay que contiene una Sección XVII sobre «De lo Contencioso Administrativo», y que organiza en cinco Capítulos la composición e integración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (arts. 307 y 308), haciendo referencia a su competencia privativa para anular los actos administrativos «contrarios a una regla de Derecho o con desviación de poder» (art. 309 ss.).

En el caso de Panamá, el artículo 206.2 de la Constitución regula los principios de la justicia administrativa para controlar «los *actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones* que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas», atribuyéndole a la Corte Suprema de Justicia en su Sala Tercera, la competencia para anular, con audiencia del Procurador de la Administración, «*los actos acusados de ilegalidad*; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal».

A tal efecto, la misma norma regula las vías de acceso a la Jurisdicción contencioso-administrativa, ante la cual pueden acudir en contra de los actos administrativos de efectos particulares «las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate»; y en cuanto a los actos de efectos generales, «en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país».

En Costa Rica, el artículo 49 de la Constitución incorporado en la reforma de 1963, 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».

En Venezuela, el proceso de constitucionalización de la competencia en materia contencioso administrativa para controlar los actos administrativos que comenzó a partir de la Constitución de 1925, cuando se atribuyó a la Corte Suprema de Justicia en forma concentrada competencia en materia de demandas de nulidad contra los actos administrativos y de cuestiones derivadas de contratos del Estado, se perfeccionó con la Constitución de 1961, al incluirse el muy importante artículo 206, cuyo texto se recogió ampliado, en el artículo 259 de la Constitución de 1999, en el cual se dispone que:

«La Jurisdicción Contencioso Administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determina la ley. Los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales con-

trarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa».

Sobre esta norma, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en su sentencia de 23 de abril de 2010, al declarar la constitucionalidad del carácter Orgánico de la Ley, ha dicho que con la misma, que es sustancialmente la misma de la Constitución de 1961 (Art. 206):

«se terminó de desmontar la concepción puramente objetiva o revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa, para acoger una visión de corte utilitarista y subjetiva, que no se limita a la fiscalización abstracta y objetiva de la legalidad de los actos administrativos formales, sino que se extiende a todos los aspectos de la actuación administrativa, como una manifestación del sometimiento a la juridicidad de la actuación del Estado y de la salvaguarda de las situaciones jurídicas de los particulares frente a dicha actuación».⁴⁴

En la norma del artículo 259 de la Constitución se sigue la misma tradición, al asignarse competencia en materia contencioso administrativa a unos tribunales que se integran en el Poder Judicial, pero ratificándose el principio de la pluralidad orgánica, en el sentido de que no sólo el Tribunal Supremo de Justicia tiene competencia en la materia, sino los demás tribunales que determine la Ley. Con ello, como lo dijo la antigua Corte Suprema de Justicia en sentencia de 15 de octubre de 1970 al comentar la norma similar del artículo 206 de la Constitución de 1961, se buscó:

«Sobre todo, resolver, de una vez, en nuestro país, mediante un precepto constitucional, la polémica que ha dividido a tratadistas y legisladores, tanto en Europa como en América, acerca de la conveniencia de que sean órganos independientes del Poder Judicial los que conozcan de las cuestiones que se susciten entre los particulares y la Administración con motivo de la actividad propia de ésta, en sus diversos niveles.

Como se indica en la Exposición de Motivos de la Constitución, ésta «consagra el sistema justicialista de la jurisdicción contencioso administrativa», apartándose del sistema francés y reafirmando la tendencia tradicionalmente predominante en la legislación nacional, de atribuir el control jurisdiccional de la legalidad de los actos de la Administración a los órganos del Poder Judicial».⁴⁵

⁴⁴ Véase la sentencia en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/290-23410-2010-10-0008.html>.

⁴⁵ Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa de 15 de diciembre de 1970 en *Gaceta Forense*, N° 70, 1970, pp. 179-185 y en *Gaceta Oficial*, N° 29.434 de 6-2-71, pp. 219-984/5.

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».

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).

En Colombia, la Constitución de 1991, al regular la «Rama Judicial» (Título CVII), destina el Capítulo III a la «Jurisdicción Contencioso Administrativa», con normas relativas al Consejo de Estado y a sus competencias generales (art. 236-238).

III. LA CODIFICACIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La consecuencia directa de la especialización de la Jurisdicción contencioso administrativa en la Hispano América, ha sido la adopción de Leyes especializadas para regular los tribunales contencioso administrativos y los procesos contencioso administrativos, que en general se encuentran en casi todos los países. La excepción, por supuesto, 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 Argentina, sin embargo, aparte de algunas previsiones de la Ley de Procedimientos Administrativos en materia de «impugnación judicial de los actos administrativos» (Título IV, arts. 23 ss.), conforme a sus competencias constitucionales, muchas Provincias han dictado Códigos en materia Contencioso Administrativo, para regular los procesos contra las actuaciones provinciales, como es el caso, por ejemplo, del Código Contencioso de la provincia de Buenos Aires.⁴⁶

Otro caso de excepción por la ausencia de una Ley específica sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a pesar de que la misma existe, es Ecuador, donde la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que estuvo vigente desde 1968, fue derogada por el Código Orgánico General de Procesos (Registro Oficial Suplemento, 506 de 22 de mayo del 2015), en el cual se regula la actividad procesal en todas

⁴⁶ Véase Pablo Esteban Perrino, «La tutela judicial efectiva y la reforma del régimen de la justicia contencioso administrativa en la provincia de Buenos Aires», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, 209-227.

las materias, excepto la constitucional, electoral y penal, quedando incorporadas en el mismo, las disposiciones relativas al procedimiento contencioso administrativo.

En Bolivia, por otra parte, aparte de la previsión de la Ley de Procedimiento Administrativo que dispone que el control judicial por la vía administrativa debe ser realizado directamente por la Corte Suprema de Justicia, hoy Tribunal Supremo de Justicia; y de Ley Transitoria para la tramitación de los procesos contencioso y contencioso administrativo (Ley N° 620 de 29 de Diciembre de 2014) sobre los órganos judiciales de la Jurisdicción, la norma fundamental en la materia sigue estando en el Código de procedimiento Civil, que dispone que:

«Artículo 778: El proceso contencioso administrativo procederá en los casos en que hubiere oposición entre el interés público y el privado y cuando la persona que creyere lesionado o perjudicado su derecho privado, hubiere ocurrido previamente ante el Poder Ejecutivo reclamando expresamente del acto administrativo y agotando ante ese Poder todos los recursos de revisión, modificación o revocatoria de la resolución que le hubiere afectado»

Ahora, fuera de estas excepciones, en todos los otros países se han dictado Leyes especiales relativas a la Justicia Administrativa, como también ocurrió antes en España,⁴⁷ como ha ocurrido en:

Colombia: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley N° 1437 DE 2011 (enero 18) Diario Oficial N° 47.956 de 18 de enero de 2011, Libro segundo

Costa Rica: Código Procesal Contencioso-Administrativo (Ley N° 8508 de 24 de abril de 2006, con vigencia 1° de enero de 2008).

Ecuador: Código Orgánico General de Procesos (Registro Oficial Suplemento, 506 de 22 de mayo del 2015 (Disposiciones sobre procedimiento contencioso administrativo)

El Salvador: Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Decreto Legislativo N° 760 de 28 de agosto de 2017, de 1° de noviembre de 2017, vigencia el 31 de enero de 2018).

Guatemala: Ley de lo contencioso administrativo (Decreto N° 119-96).

Honduras: Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 20 de noviembre de 1.987, que entró en vigencia el 1° de julio de 1.988. *Gaceta Oficial* N° 25416 de 31 de diciembre de 1987.

México: Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo 2005.

⁴⁷ Como también es el caso de España con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (Texto consolidado 2017).

Nicaragua: Ley N° 350, Ley de regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, 18 de mayo de 2000. (Anulada parcialmente mediante sentencia N° 40 de la Corte Suprema de Justicia).⁴⁸

Panamá: Ley N° 135 de 1943 Orgánica de la Jurisdicción Contencioso administrativa, reformada sustancialmente por la Ley N° 33 de 1946 y reformada por Ley 38 de 2000.

Paraguay: Ley N° 1462 de 1935, que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo. (18 de julio de 1935).

Perú: Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo 2009 (Decreto Supremo 013-2008-JUS).

República Dominicana: Ley N°. 1494, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (G.O. N° 6673, del 9 de agosto de 1947).

Uruguay: Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (decreto ley N° 15.869 22 de junio de 1987 (reformó decreto ley N° 15.524 de 9 de enero de 1984).

Venezuela: Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2010).

Argentina, Brasil y Bolivia, carecen de leyes o códigos con regulaciones generales o nacionales sobre la Jurisdicción contencioso administrativa o sobre los procesos contencioso administrativos.⁴⁹

⁴⁸ Véase sobre dicha impugnación de la Ley N° 350 y la sentencia dictada, lo expuesto en Karlos Navarro, «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), 2018, p. 105 ss.

⁴⁹ En Bolivia solo existe una Ley 620 Transitoria de los Procesos Contencioso Administrativos, sin contenido normativo esencial.

SEGUNDA PARTE

HACIA LA CONFIGURACIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO UN SISTEMA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

I. 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, 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 resultado de la «universalidad de la jurisdicción»,⁵⁰ que tiene a su cargo asegurar la tutela judicial efectiva de los derechos subjetivos e intereses legítimos o colectivos de las personas frente a cualquier «comportamiento ilícito»⁵¹ en las actuaciones de la Administración Pública, cualquiera que sea la forma de su actuación o de su omisión,⁵² en procesos judiciales que dejaron de ser objetivos y están caracterizados por su subjetividad.

⁵⁰ Véase Javier Barnes, «Las transformaciones del derecho administrativo contemporáneo. Algunas consecuencias sobre el control judicial de la acción administrativa», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo I, p. 30.

⁵¹ Como se expresó respecto de la reforma de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998 en España, por José Luis Meilán Gil y Marta García Pérez, «Una visión actual de la justicia administrativa en España», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 213, 216.

⁵² Véase Juan Carlos Cassagne, «El principio de la tutela judicial efectiva», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo I, p. 44.

Como se resumió en la Exposición de Motivos del Texto Único refundido de la Ley peruana 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 de los derechos e intereses de los demandantes afectados por la actuación administrativa;»⁵³ a cuyo efecto en el artículo 1 del Texto Único se precisa que:

Artículo 1. Finalidad La acción contencioso administrativa prevista en el Artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.⁵⁴

Ello también lo destacó Ernesto Jinesta al comentar la reforma en Costa Rica con la adopción en 2006 del Código Procesal Contencioso Administrativo, indicando que el mismo:

«supone un giro copernicano respecto de la justicia administrativa concebida y regulada en la ahora derogada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1966, la cual establecía un proceso contencioso administrativo revisor u objetivo o meramente anulatorio que se enfocaba en la fiscalización de la actividad formal de las administraciones públicas, esto es, los actos administrativos manifestados por escrito previo procedimiento. El nuevo Código del 2006 establece una jurisdicción predominantemente subjetiva, plenaria y universal que pretende controlar todas las formas de manifestación de la función o conducta administrativa, tanto la actividad formal, como las actuaciones materiales, las omisiones formales y materiales, en sus diversas y heterogéneas expresiones, y, en general, las relaciones jurídico-administrativas y cualquier conducta sujeta al Derecho Administrativo –aunque provengan de un sujeto de Derecho privado–».⁵⁵

⁵³ Véase Víctor Sebastián Baca Oneto, «Las pretensiones como objeto del proceso contencioso administrativo en el derecho peruano», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, p. 647.

⁵⁴ *Ídem.*, p. Tomo II, 644.

⁵⁵ Véase en Ernesto Jinesta Lobo, «El proceso contencioso-administrativo en Costa Rica, en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 123. Véase igualmente Ernesto Jinesta Lobo, «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), 2018, pp. 166 ss.

Por ello, en Costa Rica, en resumen, de acuerdo con el nuevo Código, 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, con 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)».

La misma tendencia se aprecia en El Salvador respecto de la reforma de la Ley del contencioso administrativo de 2017,⁵⁶ la cual amplió en consecuencia las posibles pretensiones que pueden ejercerse ante la Jurisdicción para, con ello, transformar la jurisdicción contencioso administrativa en una efectiva garantía de defensa de los derechos de los ciudadanos y el buen funcionamiento de la Administración Pública. Es decir, de un contencioso administrativo de anulación de ciertos actos administrativos emanados de determinados órganos del Estado, por razones de ilegalidad o contrariedad al derecho, se pasó a un contencioso administrativo que además de pretensiones de anulación ahora incluye otras pretensiones de condena que puedan esgrimirse ante los jueces para a lograr la tutela judicial efectiva frente a la Administración Pública.

Igualmente, en Nicaragua, donde la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa indica sobre el «ámbito de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo», que la misma conoce de «las pretensiones que los interesados presenten en la correspondiente demanda en relación con los actos, resoluciones, disposiciones generales, omisiones, situaciones y simples vías de hecho de la Administración Pública» (art. 14). De ello, Miguel Ángel

⁵⁶ Véase Decreto Legislativo N° 81 de fecha 14 de noviembre de 1978 en el *Diario Oficial* N° 236, Tomo 261, de fecha 19 de diciembre de 1978. Véase sobre el régimen jurídico regulado en la Ley anterior, en Henry Alexander Mejía, «La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en El Salvador», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 177 ss.; y en Henry Alexander Mejía, «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), 2018, pp. 25 ss.

Sendín expresó que «en primer lugar, ya no se considera que el proceso tenga por objeto exclusivo, como ocurría conforme al dogma revisor, el examen de la legalidad objetiva de esa actividad jurídica previa (acto o disposición administrativa); sino que se convierte en un mecanismo de tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos. Esto implica, por un lado, que constituye un mecanismo de defensa de esos derechos e intereses y no, por tanto, un simple mecanismo de la revisión del acto o disposición, y; por otro, que opera ya no sólo contra una actividad jurídica previa dictada en el marco de un procedimiento, sino contra toda actuación administrativa, o incluso la omisión de ésta, capaz de lesionar esos derechos e intereses, incluyendo así la actividad material y las vías de hecho dentro de su ámbito objetivo».⁵⁷

En Honduras, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1988, la concibe como la «encargada de conocer las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos, de carácter particular o general, de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo» (art. 1).

En esta misma orientación, en Venezuela, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010, ha establecido un elenco de *recursos y acciones* que se han puesto a disposición de los particulares y de toda persona interesada, que les permiten acceder a la justicia administrativa, lo que implica que además del recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares, o contra los actos administrativos generales o individuales, con o sin pretensión patrimonial o de amparo constitucional, está el recurso por abstención o negativa de los funcionarios públicos a actuar conforme a las obligaciones legales que tienen; el recurso de interpretación; el conjunto de demandas contra los entes públicos de orden patrimonial o no patrimonial, incluyendo las que tengan por motivo vías de hecho; las acciones para resolver los conflictos entre autoridades administrativas del Estado; y las acciones destinadas a reclamos respecto de la omisión, demora o prestación deficiente de los servicios públicos.

En esta forma puede decirse que en relación con los particulares y los ciudadanos, la regulación de la Jurisdicción contencioso-administrativa en la Ley Orgánica venezolana de 2010, facilitando el control judicial de la actividad administrativa y en particular de los actos administrativos, viene a ser una manifestación específica del *derecho fundamental del ciudadano a la*

⁵⁷ Véase Miguel Ángel Sendin y Karlos Navarro Medal, «La Jurisdicción contencioso administrativa en Nicaragua», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 367. Véase igualmente sobre la regulación en Nicaragua, en Karlos Navarro, «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), 2018, pp. 103 ss.

tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses frente a la Administración, en el sentido de lo establecido en el artículo 26 de la propia Constitución y de lo que se establecía en el artículo 18, primer párrafo de la derogada LOTSJ 2004. La consecuencia de ello es que entonces, la jurisdicción contencioso administrativa se configura constitucional y legalmente como un instrumento procesal para la protección de los administrados frente a la Administración, y no como un mecanismo de protección de la Administración frente a los particulares; ello a pesar de que en la Ley Orgánica de 2010 se atribuya a los órganos de la Jurisdicción competencia para conocer de las demandas que pueda intentar la Administración contra particulares, o de las demandas entre personas de derecho público (artículo 9,8), lo que convierte a la Jurisdicción en cierta forma, como el fuero de la Administración. Sin embargo, en el primer aspecto, del control de la Administración a instancia de los administrados, tratándose de una manifestación de un derecho fundamental a dicho control, en la relación que siempre debe existir entre privilegios estatales, por una parte, y derechos y libertades ciudadanas, por la otra, este último elemento es el que debe prevalecer.

Este derecho a la tutela judicial efectiva y la garantía del principio de legalidad implican por otra parte la asignación al juez contencioso-administrativo de *amplísimos* poderes de tutela, no sólo de la legalidad objetiva que debe siempre ser respetada por la Administración, sino de las diversas situaciones jurídicas subjetivas que pueden tener los particulares en relación a la Administración. De allí que el contencioso-administrativo, conforme al artículo 259 de la Constitución, no sea solamente un proceso a los actos administrativos, sino que está concebido como un sistema de justicia para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses de los administrados, incluyendo los derechos e intereses colectivos y difusos, donde por supuesto, se incluye también los derechos y libertades constitucionales. Por tanto, no se concibe el contencioso-administrativo sólo como un proceso de protección a la legalidad objetiva, sino de tutela de los derechos e intereses de los recurrentes frente a la Administración. Por ello, el juez contencioso-administrativo, de acuerdo a los propios términos del artículo 259 de la Constitución, tiene competencia no sólo para anular los actos administrativos contrarios a derecho, sino para condenar a la Administración al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la misma, y además, para disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la autoridad administrativa, incluyendo en la expresión «situaciones jurídicas subjetivas» no sólo el clásico derecho subjetivo, sino los derechos constitucionales y los propios intereses legítimos, personales y directos de los ciudadanos; y los reclamos derivados de la prestación de servicios públicos.

Y todo ello, sin que el elemento esencial que caracteriza a la jurisdicción contencioso administrativa de ser el medio por excelencia para asegurar la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de los particulares frente a la Administración, pueda verse relegado por el hecho de que tam-

bién se atribuya a los órganos de la jurisdicción competencia para conocer de las demandas que la Administración puede intentar contra los particulares o de las demandas inter Administraciones, en las cuales por supuesto, el juez constitucional también debe asegurar la tutela judicial efectiva de los derechos reclamados.

Esto implica entonces, que en el caso de Venezuela, la Justicia Administrativa, en la actualidad se dispensa por los tribunales competentes a partir de múltiples procesos contencioso administrativos, indicados en los artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010, dando lugar a siete procesos contencioso administrativos,⁵⁸ que son: (i) el proceso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos;⁵⁹ (ii) el proceso contencioso administrativo contra las carencias administrativas; (iii) el proceso contencioso administrativo de las demandas patrimoniales;⁶⁰ (iv) el proceso contencioso administrativo de las demandas contra las vías de hecho;⁶¹ (v) el proceso contencioso administrativo en materia de prestación servicios públicos;⁶² (vi) el proceso contencioso administrativo para la resolución

⁵⁸ Véase los antecedentes a este desarrollo en Allan R. Brewer-Carías, «Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela», en *Revista de Derecho Público*, N° 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, pp. 5-30, y en *Estado de Derecho y Control Judicial. (Justicia Constitucional, Contencioso Administrativo y Amparo en Venezuela)*, (Prólogo de Luciano Parejo Alfonso), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1987, p. 243 ss. Véase en defensa del recurso de plena jurisdicción, Enrique Iribarren M., «¿Existe en Venezuela un recurso autónomo de plena jurisdicción?» en *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*, N° 1, Caracas, 1986, pp. 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 «Medios de proceder por la vía contencioso-administrativa» en Antonio Moles Caubet y otros, *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Caracas 1980, pp. 110-123.

⁵⁹ Véase en general la obra colectiva, *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. I y II, FUNEDA, Caracas, 2010 y 2011, respectivamente.

⁶⁰ Véase Miguel Ángel Torrealba Sánchez, «Las demandas de contenido patrimonial en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa», en *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. II, FUNEDA, Caracas, 2011, pp. 299-340.

⁶¹ Véase Miguel Ángel Torrealba Sánchez, *La vía de hecho en Venezuela*, FUNEDA, Caracas, 2011.

⁶² Véase Jorge Kiriakidis, «Notas en torno al Procedimiento Breve en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa», *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. II, FUNEDA, Caracas, 2011, pp. 167-193.

de las controversias administrativas; y (vii) el proceso contencioso administrativo de interpretación de las leyes.⁶³

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

Todas estas previsiones, por lo demás, han tenido particular repercusión en cuanto a la legitimación activa para intentar las demandas contencioso administrativas, pudiendo hacerlo no sólo el titular de un derecho subjetivo sino el titular de un interés legítimo, siendo la lesión a éste igualmente resarcible o indemnizable. Por tanto, la tradicional idea de que el interés personal, legítimo y directo era sólo una situación jurídica procesal para impugnar actos administrativos, y de que la pretensión de condena sólo correspondía a los titulares de derechos subjetivos, puede decirse que con estas previsiones ha quedado superada, resultando por tanto que dentro de las situaciones jurídicas subjetivas sustantivas, además del tradicional derecho subjetivo también cabe ubicar los intereses legítimos, y éstos, al igual que aquéllos, pueden dar lugar a pretensiones de condena por responsabilidad y a su resarcimiento.

En fin, la anterior es la tendencia predominante en América Latina, a pesar de que subsistan excepciones. Es el caso, por ejemplo, de Bolivia, donde las demandas contencioso administrativas siguen estando restringidas a peticiones contra los actos y resoluciones del Poder Ejecutivo, en un proceso que sigue siendo objetivo, de puro derecho y en el cual incluso no se plantea la promoción de pruebas.⁶⁴ En sentido similar está el caso de Chile, donde

⁶³ Véase Allan R. Brewer-Carías, «Introducción General al Régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa», en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2010, pp. 9-151. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, «Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela», en *Revista de Derecho Público*, N° 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, pp. 6 ss.

⁶⁴ Véase José Mario Serrate Paz, «Contencioso administrativo en Bolivia», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 71.

en el procedimiento contencioso administrativo, tiene primacía la llamada «acción de nulidad de derecho público» que se ejerce contra los actos administrativos.⁶⁵

En México, igualmente, el artículo 2 de la Ley federal de lo contencioso administrativo precisa que «el juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

II. 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 emanadas de la Administración que se ubica en otras ramas del Poder Público, y e incluso las emanadas de particulares que en alguna forma ejerzan potestades administrativas.

Por ello, por ejemplo, el artículo 1.3, de la ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica precisa que a los fines de la misma:

«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 Honduras, el artículo 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, entiende a sus efectos por «Administración Pública, a) El Poder Ejecutivo; y b) Las entidades estatales, entendiéndose por éstas las Municipalidades y las Instituciones Autónomas».

Y en Nicaragua, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su artículo 2.2 define a la Administración pública, como:

⁶⁵ Véase Juan Carlos Ferrada Bórquez, «La Justicia Administrativa En El Derecho Chileno», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 170.

«la que ejerce el Estado por medio de los órganos de la Administración del Poder Ejecutivo, de acuerdo con sus propias normativas; la Administración de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de las municipalidades; las instituciones gubernamentales autónomas o descentralizadas y las desconcentradas; las instituciones de creación constitucional y, en general, todas aquéllas que de acuerdo con sus normas reguladoras realicen actividades regidas por el ordenamiento jurídico administrativo y la doctrina jurídica y, en todo caso, cuando ejercieren potestades administrativas».

La Ley de Nicaragua además, incluye expresamente en el ámbito de lo contencioso administrativo a 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» (art. 15. 4 LJ).⁶⁶

En el caso de Venezuela, el artículo 7 de la ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es incluso más detallado al indicar que están sujetos al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

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

Con estas previsiones queda definitivamente fuera de toda duda que 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 Repú-

⁶⁶ Véase Karlos Navarro, «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), 2018, p. 113.

blica, la Contraloría General de la República la Defensoría del Pueblo.”⁶⁷ Como también se estableció expresamente en Nicaragua, en el artículo 15 de la ley relativo a la «extensión de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo», indicando que la misma también conocerá de:

«Las demandas incoadas contra las normativas, actos, resoluciones, decisiones, omisiones y simples vías de hecho emitidas por la Contraloría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de Justicia, por la Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras y la Superintendencia de Pensiones» (art. 15.3).

Por último, en el proceso de ampliación del ámbito de la Jurisdicción contencioso administrativa para asegurar la tutela judicial efectiva frente a la Administración, se destacan que se han venido incorporando en diferentes leyes, después del trabajo de la jurisprudencia,⁶⁸ destinadas a incluir también en las actuaciones sujetas a control, las realizadas por los particulares, que como lo indica la Ley Orgánica de Venezuela, cuando «dicten actos de autoridad o actúe en función administrativa» (art. 7.6).

Así, también, por ejemplo, la ley peruana sujeta a control contencioso administrativo, a 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);⁶⁹ en Costa Rica, la Ley de la Jurisdicción, 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); y en El Salvador, la ley indica que la jurisdicción contencioso administrativa también será competente para «de las pretensiones derivadas de actuaciones u omisiones de los concesionarios de la Administración Pública» (arts. 1, 8).

En Colombia, el artículo 149 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al identificar la competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, indica que conocerá en única instancia, de la «nulidad de los actos administrativos

⁶⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, «Introducción General al Régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa», en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2010, pp. 9 ss.

⁶⁸ Véase sobre el tema Allan R. Brewer-Carías, «El problema de la definición del acto administrativo» en *Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984, pp. 25-78.

⁶⁹ Véase en Víctor Sebastián Baca Oneto, «Las pretensiones como objeto del proceso contencioso administrativo en el derecho peruano», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, p. 645.

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

III. 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 el agotamiento de la vía administrativa.

1 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. Si se trataba de actos de efectos generales, disposiciones administrativas generales o reglamentos, como quiera llamárseles, la legitimación era la propia del simple interés a la legalidad, que permitía a cualquier ciudadano acceder a la jurisdicción. Se trataba, en definitiva, de una acción popular abierta a cualquier interesado para velar por la legalidad o constitucionalidad de los actos de efectos generales. Es el caso, por ejemplo, del Perú, donde el Texto Único de la Ley de lo contencioso administrativa le otorga legitimación a cualquier persona (art. 14). Igualmente es el caso de Colombia, donde la acción de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales se configura como una típica acción popular que puede intentarse por cualquier persona con el simple interés en la legalidad.⁷⁰ Ese sería también en el caso de Panamá, como lo precisa el artículo 22 de la Ley N° 135 de 1943, la acción popular puede ejercerse por «cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, en cualquier caso en que la Administración haya incurrido en injuria contra el derecho;» y como se establece en el artículo 137 del Código de procedimiento y Con-

⁷⁰ Véase Consuelo Sarria Olcos, «Las acciones contencioso administrativas en la legislación positiva colombiana», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 102.

tencioso Administrativo de Colombia, al garantizar que «toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general».

Era también el caso de Venezuela, donde el simple interés en la legalidad había sido la condición tradicional exigida para impugnar los actos administrativos de efectos generales. Sin embargo, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, la sala Político Administrativa destacó que «no puede confundirse la legitimación por simple interés legítimo que exige la nueva Constitución con la denominada acción popular. En esta última, en los casos en que la ley la acuerde, al particular deberá admitírsele la interposición del recurso con independencia de que pueda ostentar un derecho o interés lesionado. El fundamento de la acción popular es la voluntad del legislador, y sólo procede en los casos en que éste la admita.⁷¹ Por tanto, de acuerdo con esta doctrina, al exigir a partir de 2010 el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la existencia de un «interés jurídico actual» para recurrir, se abrió la posibilidad de que se niegue el carácter de acción popular que siempre tuvo la acción de impugnación de los actos administrativos de efectos generales.

Otros países, sin embargo, respecto de los actos administrativos de efectos generales, o disposiciones reglamentarias, como es el caso de Costa Rica, el artículo 2 del Código de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que solo los podrán impugnar directamente «quienes ostenten, respecto de estas, algún interés legítimo, individual o colectivo, o algún derecho subjetivo, sin que se requiera acto de aplicación individual». Igualmente, en Honduras, la impugnación de los actos administrativos de carácter general, solo puede hacerse por «quienes estuvieren interés legítimo directo en ello» (art. 13.a, Ley)

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 las legislaciones 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.⁷²

⁷¹ 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.

⁷² 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.

2. 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 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). En El Salvador, por otra parte, también se incorporó expresamente la legitimación activa en materia de impugnación de actos administrativos a favor de los representantes de intereses colectivos o difusos, y en particular de «las asociaciones, fundaciones, entidades y uniones afectadas que estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses colectivos» (art. 14.d, Ley de lo contencioso administrativo), y de las «entidades públicas con competencia en la materia y las asociaciones y fundaciones cuyo fin primordial sea la defensa de los intereses difusos, a quienes corresponderá exclusivamente la legitimación para demandar la defensa de tales intereses cuando los afectados sean una pluralidad de personas indeterminadas o de difícil determinación» (art. 14.e). En Honduras, por su parte, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa otorga legitimación para impugnar directamente los actos de carácter general de la Administración Pública, a «cuantas personas jurídicas ostenten representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo, «siempre que el acto impugnado les afectare directamente» (art. 13.b) Igualmente, en Nicaragua, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo también otorga legitimación a las «entidades, corporaciones o instituciones de Derecho Público y cualquier otro organismo que ostentare la representación o defensa de los intereses de carácter general o corporativo, siempre y cuando la disposición impugnada los lesionare o afectare el interés general» (art. 27. 1 LJ).

3. 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), aun cuando sin la intensidad que se puede apreciar en relación con la legitimación activa, de manera que aún puede decirse que 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 en todo caso la existencia de un acto previo.⁷³ En definitiva, como lo observó Miriam Ivanega, «la Administración no puede ser emplazada en juicio, si en forma previa no se ha producido una decisión previa y formal, emanada de la máxima instancia administrativa competente;⁷⁴ condición que si bien es la exigida a nivel federal, no lo es en las regulaciones provinciales sobre contencioso administrativo, como en la provincia de Buenos Aires.⁷⁵

En Bolivia, también se exige el agotamiento de la vía administrativa para acceder al contencioso administrativo,⁷⁶ rigiendo en los procesos lo establecido en el artículo 778 del Código de Procedimiento Civil, que dispone:

«El proceso contencioso administrativo procederá en los casos en que hubiere oposición entre el interés público y el privado y cuando la persona que creyere lesionado o perjudicado su derecho privado, hubiere ocurrido previamente ante el Poder Ejecutivo reclamando expresamente del acto administrativo y agotando ante ese Poder todos los recursos de revisión, modificación o revocatoria de la resolución que le hubiere afectado».

En el mismo sentido, la Ley 2341 de 23 de abril de 2002, precisó en su artículo 70 que «Una vez resuelto el recurso jerárquico, el interesado podrá acudir a la impugnación judicial por la vía del proceso contencioso administrativo ante la Corte Suprema de Justicia».

En el Perú, el Texto Único sobre la ley del Contencioso Administrativo, en su artículo 20 en esta materia del «agotamiento de la vía administrativa» precisa, aún cuando previendo algunas excepciones art. 21) que «es requisito para la procedencia de la demanda, el agotamiento de la vía administra-

⁷³ Véase Miriam Mabel Ivanega, «Cuestiones acerca del control judicial de la Administración en la República Argentina», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 18, 19.

⁷⁴ *Idem*, p. 19.

⁷⁵ Véase Juan Carlos Cassagne, «El principio de la tutela judicial efectiva», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 53, 54.

⁷⁶ Véase José Mario Serrate Paz, «Contencioso administrativo en Bolivia», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 71.

tiva conforme a las reglas establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo General o por normas especiales.⁷⁷

En Guatemala se establece el principio general en el artículo 19 de la ley sobre contencioso administrativo que «para que el proceso contencioso administrativo pueda iniciarse se requiere que la resolución que lo origina no haya podido remediarse por medio de los recursos puramente administrativos;» y en El Salvador la ley sobre el contencioso administrativo, exige que para que los actos administrativos se puedan impugnar de manera autónoma tienen que poner fin al procedimiento administrativo haciendo imposible su continuación (art. 4), no pudiendo deducirse pretensiones derivadas de «actos respecto de los cuales no se hubiera agotado la vía administrativa, en los términos establecidos en la ley de procedimientos administrativos» (art. 11.b).

Igual exigencia se establece en la Ley sobre contencioso administrativa de Nicaragua, precisándose en el caso de los actos administrativos que para impugnarlos hayan agotado la vía administrativa, es decir, deben ser resoluciones o actos de trámite que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, de forma tal que pongan término a la vía administrativa o hicieran imposible continuar su tramitación (art. 35 LJ).⁷⁸ En Honduras, en esta materia, el artículo 28 de la ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, igualmente dispone que «la acción será admisible en relación con los actos definitivos de la Administración Pública que no sean susceptibles de ulterior recurso en vía administrativa», precisando además, el artículo 63.c de la misma Ley que «la falta de agotamiento de la vía administrativa» es una de las defensas que puede alegar la Administración demandada en el proceso contencioso administrativo.

Por último, también debe mencionarse en caso de Uruguay, donde la Constitución es la que exige el agotamiento de la vía administrativa mediante la interposición de los recursos administrativos correspondientes como requisito previo a la acción de nulidad (art. 317 ss.; lo que se ratifica en el artículo 4 de la Ley N° 15.869 de 1987 Orgánica del Tribunal de lo contencioso administrativo);⁷⁹ y el caso de Paraguay, donde la Ley N° 1462/1935

⁷⁷ Véase Jorge Danós Ordoñez, «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 *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo II, p. 853

⁷⁸ Véase Miguel Ángel Sendin y Karlos Navarro Medal, «La Jurisdicción contencioso administrativa en Nicaragua», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 368.

⁷⁹ Véase Felipe Rotondo, «Aspectos organizativos de los contenciosos administrativos en el Uruguay. Sistema adoptado. Déficit y soluciones», en *Contenciosos Administrativos en*

exige para que se pueda intentar el recurso de lo contencioso administrativo que «acusen estado y no haya por consiguiente recurso administrativo contra ella» (art. 3.a).

En Panamá, el tema está regulado en la Ley 38 de Procedimiento Administrativo de 2000, al disponer que se considera agotada la vía administrativa cuando «transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad, siempre que dicha solicitud, sea de las que origina actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa» (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,⁸⁰ habiéndose entonces previsto en el artículo 31.1 del Código de procedimiento contencioso administrativo, como una posibilidad de orden facultativa (art. 31.1), a juicio del interesado. En el Ecuador también se eliminó la exigencia 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 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.⁸¹

Por último, en el caso de Venezuela, luego de que la jurisprudencia del Tribunal Supremo eliminó la condición de recurribilidad, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa nada estableció al respecto en materia de las acciones de nulidad de los actos administrativos.

Sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública si reguló la materia estableciendo un opción facultativa para el interesado al regular como derecho de los administrados en sus relaciones con la Administración, el de «ejercer, a su elección y sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa, los recursos administrativos o judiciales que fueren pro-

Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo I, p. 567.

⁸⁰ Véase Juan Carlos Cassagne refiere al caso Fonseca Ledesma, de la Sala Constitucional de Costa Rica, 2006, en Juan Carlos Cassagne, «El principio de la tutela judicial efectiva», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo I, 58.

⁸¹ Véase Juan Carlos Ferrada Bórquez, «La justicia administrativa en el derecho chileno», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 165, 166

cedentes para la defensa de sus derechos e intereses frente a las actuaciones y omisiones de la Administración Pública» (art. 7,10).⁸²

Ahora bien, en cuanto a las demandas contencioso administrativas con contenido patrimonial, en Venezuela la situación es otra ya que en esta materia sí se establece como causal de inadmisibilidad de las mismas, los casos en los cuales se produzca el incumplimiento del 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 (art. 35,3). En esos casos, es la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República la que es la que regula el referido procedimiento administrativo previo a las demandas patrimoniales, al disponer que «los funcionarios judiciales deben declarar inadmisibles las acciones o tercerías que se intente contra la República, sin que se acredite el cumplimiento de las formalidades del procedimiento administrativo previo» (art. 60).

Conforme a este procedimiento, quienes pretendan instaurar demandas de contenido patrimonial contra la República deben manifestarlo previamente por escrito al órgano al cual corresponda el asunto y exponer concretamente sus pretensiones en el caso (art. 54); teniendo el órgano respectivo la obligación de formar el expediente correspondiente, el cual debe remitir a la Procuraduría General de la República, para que la misma formule y remita su opinión jurídica, que tiene carácter vinculante, sobre la procedencia o no de la reclamación. Una vez que la decisión de la Administración se comunica al administrado éste debe manifestar ante la misma si acoge o no la decisión notificada, y solo en caso de desacuerdo, es que entonces queda facultado para acudir a la vía judicial contencioso administrativa (art. 58). Igualmente, al interesado puede acudir a la vía judicial contencioso administrativa, en caso de ausencia de oportuna respuesta, por parte de la Administración, dentro del lapso señalado (art. 59).

⁸² Véase Allan R. Brewer-Carías, «Introducción General al Régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa», en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2010, pp. 87-89.

TERCERA PARTE

**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, en líneas generales puede decirse que ha dado lugar en materia del proceso contencioso administrativo contra los actos administrativos, a dos tendencias: por una parte, 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 la tendencia hacia 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.

I. LA TENDENCIA HACIA LA UNIVERSALIDAD DEL CONTROL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE TODOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. 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,⁸³ que implica que todos los actos administrativos que-

⁸³ Lo que significa que no hay ni puede haber actos excluidos de control. V., por ejemplo, *Allan R. Brewer-Carías*, «La universalidad del control contencioso administrativo» en *Libro*

dan 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, 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 se ha establecido para controlar todos los actos administrativos, sin excepción, por motivos de contrariedad al derecho, es decir, sea cual sea el motivo de la misma: inconstitucionalidad o ilegalidad en sentido estricto. La Constitución no admite excepciones ni la Ley Orgánica las prevé, y como en su momento lo explicó la Exposición de Motivos de la Constitución de 1961, la fórmula «contrarios a derecho es una enunciación general que evita una enumeración que puede ser peligrosa al dejar fuera de control algunos actos administrativos»

Por tanto, de acuerdo con la intención de la Constitución, toda actuación administrativa y, en particular, los actos administrativos emanados de cualquier ente u órgano de la Administración Pública o de cualquier otra persona o entidad actuando en función administrativa, por cualquier motivo de contrariedad al derecho, puedan ser controlados por los Tribunales que conforman la jurisdicción contencioso-administrativa. Ello implica que cualquier exclusión de control respecto de actos administrativos específicos sería inconstitucional.

Este principio implica, *primero*, que toda actividad administrativa o toda forma de acto administrativo queda sometido a control judicial contencioso administrativo, lo que se recoge expresamente en el artículo 8 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010 al indicar bajo el acápite de «universalidad del control», que son objeto de control por la misma, «la actividad administrativa» desplegada por todos los órganos y entes sujetos a control, «lo cual incluye actos de efectos generales y particulares, actuaciones bilaterales, vías de hecho, silencio administrativo, prestación de servicios públicos, omisión de cumplimiento de obligaciones y, en general, cualquier situación que pueda afectar los derechos o intereses públicos o privados».

Por otro lado, en el caso de los actos administrativos, la Ley Orgánica no estableció nada sobre la necesidad de que los actos impugnables ante la Jurisdicción deban ser los de carácter definitivo, es decir, que pongan fin a un asunto, sin referencia a excluir de este control como lo desarrolló años

de la Amistad en Homenaje a Enrique Pérez Olivares, Caracas 1992, pp. 203-226, y en *Revista de Derecho Público*, N° 46, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio de 1991, pp. 5-22; «El proceso constitucional de amparo en Venezuela: su universalidad y su inefectividad en el régimen autoritario», en *Horizontes Contemporáneos del Derecho Procesal Constitucional. Liber Amicorum Néstor Pedro Sagüés*, Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, Lima, 2011.

atrás la jurisprudencia, a los actos de trámite, salvo que prejuzguen como definitivos, imposibiliten la continuación del procedimiento o causen gravamen irreparable.

Segundo, el principio implica que esa actividad administrativa o acto administrativo que está sometido a control puede emanar de cualquier ente y órgano de la Administración Pública, no sólo la que actúa en ejercicio del Poder Ejecutivo sino en ejercicio de cualquiera de los otros Poderes Públicos, o de cualquier entidad incluso no estatal que dicte actos de autoridad o actúe en función administrativa. De allí la ampliación legislativa de los órganos y entes que conforman la Administración, «sujetos al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa» (at. 7).

Tercero, la universalidad del control no sólo radica en que todos los actos administrativos cualquiera sea el órgano, ente o entidad que los dicte están sometidos a control judicial, sino que lo son por cualquier motivo de contrariedad al derecho, es decir, por razones de inconstitucionalidad como ilegalidad propiamente dicha. No tendría sentido constitucional alguno en Venezuela, por tanto, que se pretendiera limitar la competencia de los Tribunales contencioso-administrativos a las solas cuestiones de ilegalidad, buscando por ejemplo concentrar en la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia las cuestiones de inconstitucionalidad de los actos administrativos. Ello ni resulta del Texto Constitucional ni fue la intención de los proyectistas, ya que la reserva de competencia en la materia al Tribunal Supremo de Justicia, sólo tiene una connotación orgánica en el sentido de que a ésta compete «declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente», cualquiera sea el motivo de contrariedad al derecho (inconstitucionalidad o ilegalidad), correspondiendo a los demás tribunales determinados en la Ley Orgánica, declarar la nulidad de los demás actos administrativos que no emanen de órganos del Ejecutivo Nacional, sea cual sea el motivo de contrariedad al derecho (inconstitucionalidad o ilegalidad). Por tanto, hubiera sido contrario a la Constitución limitar la competencia de dichos demás Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa (distintos al Tribunal Supremo de Justicia) a las solas cuestiones de ilegalidad en sentido estricto.⁸⁴

⁸⁴ En tal sentido, la Sala Constitucional, en la sentencia N° 194 de 4 de abril de 2000 ratificó lo que había decidido en sentencia de 27 de enero de 2000 (Caso *Milagros Gómez y otros*), así: «El criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende *al rango de las actuaciones objeto de control*, esto es, que dichas actuaciones tienen una relación directa con la Constitución que es el cuerpo normativo de más alta jerarquía dentro del ordenamiento jurídico en un Estado de derecho contemporáneo. Así las cosas, *la normativa constitucional aludida imposibilita una eventual interpretación que tienda a identificar las competencias de la Sala Constitucional con los vicios de inconstitucionalidad que se imputen a otros actos o con las actuaciones de determinados funcionarios u órganos del Poder Público*». Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000.

Y cuarto, el principio también implica que están sometidos a control contencioso administrativo no solo los actos administrativos reglados, sino los actos discrecionales, los cuales están sometidos a límites. Como resulta de las clásicas regulaciones establecidas en la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica, la Administración Pública no puede dictar actos contrarios «a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia» (art. 15.2.16), declarando que «el acto discrecional será inválido, además, cuando viole reglas elementales de lógica, de justicia o de conveniencia, según lo indiquen las circunstancias de cada caso» (art. 160).⁸⁵

La única excepción en este último principio está en la Ley 1462/1935 de Paraguay, cuyos artículos 2 y 3.b disponen que solo puede intentarse el recurso de lo contencioso administrativo contra las resoluciones de la administración cuando éstas «proceda del uso de sus facultades regladas», quedando excluidos así los actos administrativos discrecionales.

2. El necesario deslinde de los actos administrativos respecto de los «actos de gobierno»

Otra de las tendencias derivadas de 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.

En general, debe recordarse que en el derecho comparado tanto europeo como latinoamericano, particularmente en el desarrollado en la primera mitad del siglo pasado, se fue configurando progresivamente la teoría de los actos de gobierno (*acte de gouvernement*) o de los actos políticos (*atto politico o atto di potere politico*) para identificar una serie de actos estatales que en muchos casos erradamente se consideraban como «actos administrativos» no justiciables, es decir, no sometidos a control judicial contencioso administrativo. Esto fue así, particularmente respecto del control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que era la única que existía en ausencia de los contemporáneos sistemas de control de la constitucionalidad. Con ello se buscaba, por tanto, identificar una serie de actos estatales, a veces y erradamente considerados como actos administrativos, que escapaban al control de la jurisdicción contencioso administrativa.⁸⁶

⁸⁵ Véase Ernesto Jinema Lobo, «El proceso contencioso-administrativo en Costa Rica», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 126.

⁸⁶ Para un estudio comparativo de la doctrina del acto de gobierno, en su concepción más tradicional, véase Julio A. Prat, «Contribución al estudio del acto de gobierno», en *Revista de la Facultad de Derecho .v Ciencias Sociales*, Año IX, N° 4. Montevideo, 1958. pp. 815 a 871; y José Luis Carro y Fernández-Valmayor, «La doctrina del acto político», en *Revista de Administración Pública*, N° 53, Madrid, 1967, pp. 73 a 130.

En esa forma, en Francia, principalmente por la ausencia de control judicial alguno de la constitucionalidad de los actos del Estado –lo que sin duda ha cambiado desde la creación del Consejo Constitucional y después de las reformas constitucionales de 2009–, y el poder limitado que había sido conferido a los tribunales administrativos, la jurisprudencia, en varias etapas, permitió a la doctrina ir identificando unos *actes de gouvernement* que escapaban del control jurisdiccional en la jurisdicción contencioso-administrativa. La doctrina en la materia fue producto de una creación casuística de la jurisprudencia, difícil de construir doctrinalmente⁸⁷ basada en el criterio del móvil político que movía a la autoridad respectiva a dictarlos, el cual por su imprecisión fue rápidamente abandonado, conduciendo en cambio a la elaboración de una «lista» de actos del Poder Ejecutivo en sus relaciones con otros Poderes Públicos, principalmente con el Legislador, que escapaban a todo control jurisdiccional.⁸⁸ De acuerdo con ello, la «lista» de los actos de gobierno se redujo a los actos del Ejecutivo en sus relaciones con el Parlamento y en sus relaciones internacionales; a ciertos actos ejecutivos derivados del ejercicio del poder de gracia; y a determinados actos ejecutivos de orden excepcional (urgencia, emergencia, estado de sitio) con sus secuelas en materia de orden público.

La misma tendencia se siguió en Italia con la noción del *atto político*, pero con la gran diferencia de que en este caso fue en la Ley que estableció el Consejo de Estado a fines del siglo XIX, donde al regular la jurisdicción contencioso-administrativa, se excluyó de recurso por exceso de poder a los actos emanados del gobierno en el ejercicio del poder político los cuales, por tanto, adquirirían una configuración distinta de los actos administrativos. Ello también condujo a la elaboración de una lista, que incluyó como tales actos políticos, a los actos dictados por el Ejecutivo en sus relaciones internacionales; en sus relaciones con el Parlamento; en ejercicio de una delegación legislativa, o en relación a la seguridad interior y exterior, con lo que se buscó dejarlos inmunes frente a una eventual acción de los particulares que pudiera paralizar sus efectos.⁸⁹

Véase en general sobre el tema, Allan R. Brewer-Carías, «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*, N° 26, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, pp. 65-68.

⁸⁷ Véase, por ejemplo, los artículos de Chapus, «L'acte de gouvernement, monstre ou victime», en *Cronique Dalloz*, rec. 15-1-1958, p. 2; Virally «L'introuvable acte de gouvernement», en *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, París, 1952, p. 317.

⁸⁸ Véase R. Capitant, «De la nature des actes de gouvernements», en *Etudes Juridiques offertes a Julliot de la Morandiere*, París, 1964, pp. 99 ss.

⁸⁹ Véase en particular Enrico Guicciardi, «L'Atto político», en *Archivio di diritto pubblico*, Vol. II, Padua, 1937, pp. 265 a 486; Guglielmo Roehrssen, «L'atto di Potere Político e la Sua Sindicabilità in sede Giudiziaria», en *Rivista di diritto pubblico*, Vol. I, 1936, pp. 557 a 588; y el completo estudio de Cheli, *Atto político e funzione d'indirizzo político*, Milán, 1961.

En la misma orientación del sistema italiano, en Portugal la doctrina del acto político también tuvo su origen en el derecho positivo, en Ley Orgánica del Supremo Tribunal Administrativo de 1956 donde se consideró explícitamente como no susceptibles de recurso contencioso administrativo de anulación a «los actos de gobierno de contenido esencialmente político».⁹⁰

Igualmente, en España la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, en un esfuerzo mayor de precisión de esta noción, excluyó a los «actos políticos» de la jurisdicción contencioso-administrativa, enumerando dichos «actos políticos del Gobierno» como «los que afecten a la defensa del territorio nacional, las relaciones internacionales, seguridad interior del Estado y mando y organización militar;»⁹¹ noción que se eliminó totalmente en la reforma de la Ley de 1998.⁹²

En cuanto al sistema germánico, el tema de los actos de gobierno también se planteó, al discutirse la cláusula general de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, y excluirse de la misma los actos de naturaleza política que tuvieran por objeto la salvaguarda de la seguridad y la existencia misma del Estado.⁹³

En todos estos sistemas continentales, por tanto, 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 los mismos no podían ser impugnados fundamentalmente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En la ausencia de sistema alguno de control de la constitucionalidad de las leyes, esta fue la esencia de la doctrina del acto de gobierno, la cual, por supuesto, desde las últimas décadas del siglo pasado fue objeto de críticas tendientes a reducir su inmunidad jurisdiccional,⁹⁴ particularmente por el

⁹⁰ Véase Alfonso Rodríguez Queiro, «Actos de Governo e contencioso de anulação», en *Estudios en Homenaje al Profesor López Rodó*, Madrid, 1972, Vol. II, pp. 101 y ss.

⁹¹ Véase Aurelio Guaita, «Los actos políticos o de gobierno en el derecho español», en *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, N° 4, 1955, pp. 74 ss.; L. Sánchez Agesta, «Concepto jurídico de acto político», en *Homenaje a Pérez Serrano*, Madrid, 1959, Tomo I, pp. 183 ss.

⁹² En España si bien se conservó la mención al acto político en la Ley de 1956, ello desapareció en la ley de 1998. Véase José Luis Meilán Gil y Marta García Pérez, «Una visión actual de la justicia administrativa en España», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 210, 217.

⁹³ Véase Apelt, «L'acte de gouvernement en France et en Allemagne», en *Livre jubilaire du Conseil d'Etat*, París, p. 647 y ss.

⁹⁴ Véase en general, Eduardo García de Enterría, *La lucha contra las inmunidades de poder* (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos), Madrid 1979, pp. 50 ss.; Jacques Puisoye, «Pour une conception plus restrictive de la notion d'acte de gouvernement», en *L'Actualité Juridique*, N° 4, 20-4-1965, pp. 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

desarrollo en todos los países europeos de la jurisdicción constitucional atribuida a Tribunales o Cortes Constitucionales.

Por tanto, después de la consolidación durante las últimas décadas del siglo pasado, tanto en Europa como en América Latina, 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 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.

Por ello, en Venezuela, por ejemplo, a pesar de alguna decisión aislada de la Corte Suprema renunciando al control de ciertos «actos políticos», a abrió, como lo dijimos hace décadas, innecesariamente «una brecha inadmisibles»,⁹⁵ ello afortunadamente no tuvo mayores consecuencias doctrinales ni judiciales, cerrándose desde hace años por la propia jurisprudencia de la Corte Suprema. Posteriormente, a pesar de la influencia que el derecho continental europeo tuvo en la conformación del derecho público y administrativo, esa doctrina de los actos de gobierno, en Venezuela no tuvo aplicación alguna, pues al configurarse el sistema de justicia constitucional como un sistema mixto o integral⁹⁶ con una amplitud considerable,⁹⁷ respecto de la

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 [...]». Vid. Gastón Jèze, *Los Principios Generales del Derecho Administrativo*. Tomo I, Depalma, Buenos Aires 1948, p. 413-416, citado en la sentencia N° 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.

⁹⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, *El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1977, p. 114.

⁹⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, *El sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela*, Universidad Externado de Colombia y Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá 1995; «El sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela», en G. J. Bidart Campos y J. F. Palomino Manchego (Coordinadores), *Jurisdicción Militar y Constitución en Iberoamérica, Libro Homenaje a Domingo García Belaúnde*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana), Lima 1997, pp. 483-560 y en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Fundación Konrad Adenauer, Medellín-Colombia, 1996, pp. 163-246.

⁹⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La justicia constitucional (Procesos y procedimientos constitucionales)*, Editorial Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho procesal Constitucional, México 2007; *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, Caracas 2000; «La justicia constitucional en la Constitución venezolana de 1999», en *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., Tomo III, Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 2091-2122.

cual ningún acto del Estado puede escapar del control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad.

Ello no significa, sin embargo, que en Venezuela no se haya desarrollado una «noción de acto de gobierno» con el objeto de diferenciar entre los actos estatales, determinados actos del Ejecutivo diferenciados de los actos administrativos; pero ello no ha tenido por objeto construir una «doctrina del acto de gobierno» para excluir esos actos del control de la constitucionalidad que ejerce el Tribunal Supremo de Justicia (Sala Constitucional) como Jurisdicción Constitucional.

Al contrario, la noción de acto de gobierno, como actos del Ejecutivo dictados en ejecución directa de normas y atribuciones constitucionales, siguiendo, sin duda, los criterios de la vieja doctrina europea⁹⁸ a lo que condujo en Venezuela fue a identificar un tipo de acto estatal que, por ser dictado en ejecución directa de la Constitución, sólo puede ser controlado jurisdiccionalmente por razones de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (art. 336.4 Constitución); lo que significa que la noción misma de acto de gobierno condicionada por un esquema formal de ejecución del derecho por grados, y nada tiene que ver con una pretendida inmunidad jurisdiccional de los mismos.⁹⁹ De lo cual resulta que los actos administrativos se impugnan ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa por razones de ilegalidad e inconstitucionalidad; y los actos de gobierno se impugnan exclusivamente ante la jurisdicción constitucional por razones de inconstitucionalidad.

Es en ese mismo sentido que, en definitiva, en Colombia, donde también existe un sistema concentrado de control de constitucionalidad atribuido a la Corte Constitucional, el artículo 237 de la Constitución atribuye al Consejo de Estado, que ejerce las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, competencia Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional¹⁰⁰; y que el artículo 97.7 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo en el mismo sentido, siguiendo también los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional, se establezca la competencia residual¹⁰¹ de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para conocer:

⁹⁸ Véase. Carré de Malberg, *Contribution a la Théorie générale de l'Etat*, Vol. I, París 1920, pp. 523 y ss.; Duguit, *Manuel de Droit Constitutionnel*, París, 1918, pp. 110 ss.

⁹⁹ Véase lo expresado en Allan R. Brewer-Carías, *Allan R. Brewer-Carías, El control de la Constitucionalidad de los actos estatales*, Caracas, 1977, pp. 84 ss. y 108 ss.

¹⁰⁰ Véase Consuelo Sarria Olcos, «Las acciones contencioso administrativas en la legislación positiva colombiana», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 109.

¹⁰¹ Véase Jaime Orlando Santofimio, *Compendio de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017, p. 868.

«7. De las acciones de nulidad por inconstitucionalidad que se promuevan contra los Decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, que no correspondan a la Corte Constitucional, cuya inconstitucionalidad con el ordenamiento jurídico se establezca mediante confrontación directa con la Constitución Política y que no obedezca a función propiamente administrativa».¹⁰²

En sentido similar, en El Salvador, también se excluye de la competencia de la Jurisdicción contencioso administrativa los actos del Estado dictados en ejecución directa de la Constitución, como serían las leyes y demás actos de rango legal de la Asamblea Legislativa, y los actos de gobierno del Estado, cuyo control jurisdiccional corresponde a la Jurisdicción Constitucional. Precisamente por esto último, en particular con en relación con los actos del Presidente y Vicepresidente de la República, es que el artículo 14.a de la Ley atribuye competencia a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema solo respecto de sus actuaciones cumplidas en «el ejercicio de función administrativa», lo que excluye del conocimiento de la Jurisdicción, de los actos de dichos funcionarios (decretos) dictados en ejecución directa de la Constitución, que son los que han de considerarse como actos de gobierno, respecto de los cuales solo la Sala de lo Constitucional puede conocer.

En Guatemala, donde también funciona una Corte de Constitucionalidad, la Ley de lo contencioso administrativo dispone en general que éste proceso es improcedente en los «asuntos referentes al orden político, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan» (art. 21.1); al igual que en Nicaragua, donde el artículo 17.1 de la ley de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa indica que «quedan excluidos del conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo ... aquellos actos susceptibles del Recurso de Inconstitucionalidad, los referentes a las relaciones internacionales y a la defensa del territorio y la soberanía nacional; sin perjuicio de las indemnizaciones que fueren procedentes, cuya determinación sí corresponderá a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

En Honduras, en la misma orientación el artículo 4.b de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que «no corresponderán» a la misma «las cuestiones que se susciten sobre los actos de relación entre los Poderes del Estado o con motivo de las relaciones internacionales, defensa del territorio nacional y mando y organización militar, sin perjuicio de las indemnizaciones que fueren procedentes cuya determinación si corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

Por último, debe mencionarse el caso de Argentina, donde se excluye del ámbito de control judicial a las cuestiones políticas,¹⁰³ lo cual deriva de

¹⁰² *Ídem*, p. 868.

¹⁰³ Véase Miriam Mabel Ivanega, «Cuestiones acerca del control judicial de la Administración en la República Argentina», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 16.

la influencia en el sistema de justicia argentino de los principios del *judicial review* norteamericano, donde siempre se han excluido de los poderes del juez el control sobre las llamadas *political questions*.¹⁰⁴ Aun cuando en esta materia nada se establece en la Constitución, de la jurisprudencia de la Suprema Corte se deduce que estas cuestiones políticas excluidas de control judicial están relacionadas precisamente con los «actos de gobierno» o «los actos políticos» dictados por los órganos del Estado de acuerdo con sus poderes directamente otorgados en la Constitución,¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶ Habría que agregar a esta «lista» por ejemplo, los actos emanados en ejecución expresa de la Ley de defensa nacional, que fueron excluidos expresamente por la ley de Amparo de ser cuestionados mediante la acción de amparo (art. 2.b).¹⁰⁷

Todos estos actos, en virtud de ser ejercidos en ejecución directa de la Constitución, y quedan excluidos del control judicial, han sido englobados bajo la denominación de «actos constitucionales».¹⁰⁸

3. 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 que como principio, 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, de actos administrativos de efectos particulares.

¹⁰⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Constitutional Protection of Human Rights in Latin America. A Comparative Study of the Amparo Proceedings*, Cambridge University Press, New York, 2008, 432 pp. 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.

¹⁰⁵ Véase S. M. Losada, *Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, 1972, Vol. I, p. 343; J. R. Vanossi and P. E. Ubertone, «Control jurisdiccional de constitucionalidad», in *Desafíos del control de constitucionalidad*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

¹⁰⁶ Véase José Luis Lazzarini, *El juicio de amparo*, La Ley, Buenos Aires, 1987, pp. 190 ss.; Néstor Pedro Sagüés, *Derecho procesal Constitucional*, Vol. 3, «Acción de amparo», Editorial Astrea, Buenos Aires, 1988, pp. 270 ss.; Alí Joaquín Salgado, *Juicio de amparo y acción de inconstitucionalidad*, Astrea, Buenos Aires, 1987, p. 23.

¹⁰⁷ Véase en caso *Diario El Mundo c/ Gobierno nacional*, CNFed, Sala 1 ContAdm, 30 abril 1974, JA, 23-1974-195. Véase los comentarios en Néstor Pedro Sagüés, *Derecho procesal Constitucional*, Vol. 3, *Acción de amparo*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1988, pp. 212-214.

¹⁰⁸ Véase Juan Carlos Cassagne, *Curso de derecho administrativo*, Décima segunda edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015, Tomo II, 534 ss.

Al contrario de lo que sucede en España,¹⁰⁹ 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 de la ley federal sobre lo contencioso administrativo); y como es el caso de Guatemala donde la Ley de lo contencioso administrativa declara expresamente improcedente la acción de nulidad contra «asuntos referentes a disposiciones de carácter general sobre salud e higiene públicas, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan». (art. 21.2).

En otros países, como El Salvador lo que se dispone es que los reglamentos solo pueden ser objeto de la acción contencioso administrativa por razones por 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. Ésta, conforme a los artículos 174 y 183 de la Constitución solo tiene por objeto con «conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos», agregando así en el objeto de control de constitucionalidad además de los actos dictados en ejecución directa de la Constitución (leyes y decretos), a los «reglamentos», los cuales, si bien son actos administrativos de efectos generales, sin embargo, su impugnación por razones de inconstitucionalidad solo se puede formular ante la misma.

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, otorgándosele el monopolio del control de la constitucionalidad de todos los actos estatales, cualquiera que ellos sean. En consecuencia, a la Jurisdicción contencioso administrativa, atribuida a la Sala Tercera de la Corte Suprema, inevitablemente se la concibió para efectuar solo el control de la legalidad de la actuación de la Administración, estándole vedada pronunciarse sobre la constitucionalidad de la actuación administrativa, lo que solo puede hacer en exclusiva la Jurisdicción constitucional. Por ello, el artículo 206.2 de la Constitución especifica que la Jurisdicción contencioso administrativa solo puede «anular los actos acusados

¹⁰⁹ Véase José Luis Meilán Gil y Marta García Pérez, «Una visión actual de la justicia administrativa en España», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 210, 222.

de ilegalidad», quedándole vedado a la misma poder juzgar sobre la constitucionalidad de las actuaciones administrativas, lo que lamentablemente, en definitiva, aleja la Constitución del ciudadano y de la cotidianeidad del control.

En sentido similar, el artículo 27 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Nicaragua, el control contencioso administrativo se refiere a la «anulación los actos y disposiciones de la Administración Pública y la declaración de su ilegalidad», precisándose en el artículo 36 que:

«Contra las disposiciones de carácter general que dictare la Administración Pública podrá ejercerse directamente la acción contencioso-administrativa ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, sin necesidad de agotar la vía administrativa. Dicha Sala funcionará como Tribunal de única instancia. De la misma manera podrá procederse en contra de los actos que se produzcan por la aplicación de esas disposiciones, con fundamento de no ser conformes a derecho.

Si no se ejerciere directamente la acción contra la disposición general, o fuere desestimada la demanda que contra ella se hubiere presentado o incoado, siempre podrán impugnarse los actos de aplicación individual a que tal disposición de lugar, pero deberá agotarse previamente en este caso la vía administrativa».

En sentido similar, en cuanto a la impugnación de los actos de efectos generales, en el artículo la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Honduras, se dispone que «los actos de carácter general o disposiciones que dictare la Administración Pública, podrán impugnarse directamente ante la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, una vez que hayan entrado en vigencia en vía administrativa», atribuyendo expresamente el artículo 13.b de la Ley, como antes se dijo, a «las entidades estatales, las de Derecho Público y cuantas personas jurídicas ostenten representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo, cuando el juicio tuviere por objeto la impugnación directa de actos de carácter general de la Administración Pública, siempre que el acto impugnado les afectare directamente».

4. 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.

Así lo dispuso por ejemplo, la Constitución del Uruguay al hacer referencia en la Sección XVII sobre «De lo Contencioso Administrativo», a la competencia privativa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (arts. 307 y 308), para anular los actos administrativos «contrarios a una regla de

Derecho o con desviación de poder» (art. 309 ss.); lo que a partir de 1961 se recogió en la Constitución de Venezuela, estableciendo la de 1999 la competencia de los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para anular los actos generales o individuales contrarios a derecho incluso por desviación de poder» (art. 295). La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por ello, al enumerar las competencias de la Jurisdicción, también indica la de conocer «las impugnaciones que se interpongan contra los *actos administrativos* de efectos generales o particulares contrarios a derecho, incluso por desviación de poder» (art. 9.1)

Esta amplitud se aprecia también en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo de Colombia, en cuyo artículo 84 se garantiza que toda persona puede solicitar por sí, o por medio de representante, la nulidad de los actos administrativos, lo 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».¹¹⁰

Esos vicios que se pueden denunciar en Colombia ante la Jurisdicción Contencioso administrativa como fundamento de la pretensión de anulación de los actos administrativos pueden ser por supuesto de ilegalidad e inconstitucionalidad, de manera que la Corte Constitucional puede decirse que no tiene el monopolio de conocer sobre la inconstitucionalidad de todos los actos del Estado.¹¹¹

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 basada en la pretensión de «la declaración de no ser conformes a Derecho» (art. 33 Ley); aun cuando sin embargo, en otras normas reduce las pretensiones de las demandas de 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».

¹¹⁰ Véase Consuelo Sarria Olcos, «Las acciones contencioso administrativas en la legislación positiva colombiana», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 102.

¹¹¹ *Ídem.*, p. 108. Véase igualmente Jaime Orlando Santofimio, *Compendio de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017, pp. 847, 849, 863.

En otros países, este ha sido expreso, al haberse establecido por ejemplo una Jurisdicción Constitucional concentrada para el control de constitucionalidad de los actos estatales, el control contencioso administrativo sobre los actos administrativos se ha limitado a las cuestiones de ilegalidad. Es el caso mencionado, por ejemplo, de Panamá, donde la Sección tercera de la Corte Suprema de Justicia solo controla la legalidad de los actos administrativos, quedando atribuida a la Sala Plena de la Corte, como Jurisdicción Constitucional, el control de constitucionalidad de los mismos.

En Costa Rica, igualmente, el artículo 49 de la Constitución incorporado en la reforma de 1963, 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», precisándose en el Código Orgánico del procedimiento Contencioso Administrativo que «los motivos de ilegalidad comprenden cualquier infracción, por acción u omisión, al ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder».

En Nicaragua, igualmente, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su artículo 14 se refiere al «examen de la legalidad de los actos y disposiciones generales de la Administración Pública» indicando que «comprenderá cualquier infracción del ordenamiento jurídico y de los principios generales del Derecho, incluso la falta de competencia, el quebrantamiento de las formalidades esenciales y la desviación de poder», definiéndose incluso en el artículo 2 la «desviación de Poder», como «Es el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los establecidos por el ordenamiento jurídico o que no concordaren con el logro del interés público y el bien común».

En El Salvador, en los Considerandos del correspondiente decreto legislativo de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2017, se hizo referencia al control de las actuaciones de la Administración Pública «que adolezcan de ilegalidad», lo que en estricto derecho puede decirse que no se ajusta a la letra de la Constitución pues la misma no emplea en ninguna de sus normas la palabra «ilegalidad», ni confina en ninguna de sus normas a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para juzgar sólo sobre cuestiones de «ilegalidad» de las actuaciones de la Administración; ni en consecuencia le atribuye a la Jurisdicción Constitucional competencia exclusiva para resolver sobre la inconstitucionalidad de absolutamente todos los actos del Estado incluyendo a los actos administrativo.

El artículo 172 de la Constitución, en efecto, se limita a indicar que una de las materias que compete juzgar a la Corte Suprema de Justicia es la

«contencioso administrativa» en relación con los actos administrativos y otras actuaciones administrativas, sin hacer referencia a los posibles vicios (de ilegalidad o inconstitucionalidad) que puedan afectar a los mismos. Esta referencia en el artículo 172 de la Constitución se establece en el mismo sentido de la que se hace en la materia «constitucional» la cual conforme a la norma también compete juzgar a la Corte Suprema de Justicia, (art. 172), pero atribuyéndosela a la Sala de lo Constitucional de la misma, y limitada exclusivamente respecto de las «las leyes, decretos y reglamentos» (aparte de los procesos de amparo, el hábeas corpus, las controversias entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo»).

Ello significa, en nuestro criterio, que de acuerdo con el texto de la Constitución, la Sala de lo Constitucional no tiene el monopolio de controlar las cuestiones de constitucionalidad respecto de cualquier otro acto del Estado, sino solo de las cuestiones de inconstitucionalidad referidas a las «leyes, decretos y reglamentos», razón por la cual, conforme a la Constitución todas las otras cuestiones de inconstitucionalidad respecto de otros actos de la Administración tendría que quedar incluidas dentro de la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa al juzgar las actuaciones de la Administración.

En todo caso, la limitación que deriva del sistema de El Salvador, de reservar el juzgamiento de los reglamentos al control de la Jurisdicción Constitucional y excluirlo del conocimiento de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativo, también se sigue, como hemos visto en Guatemala respecto de ciertas disposiciones generales.

Por último, se destaca el caso de México, donde también, el artículo 51 de la Ley federal sobre el contencioso administrativo al referirse a la impugnación de los actos administrativos se limita a mencionar vicios de ilegalidad, al disponer que se debe declarar «que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales».

«I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución. II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso. III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada. IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto. V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades».

II. LA DIVERSIFICACIÓN DE LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS

1. El contencioso administrativo de anulación de los actos administrativos

En primer lugar, está el proceso contra los actos administrativos, regulado en todas las legislaciones de los países de América Hispana, y que sin duda sigue siendo el corazón del sistema contencioso administrativo. Así se regula en todas las leyes de la materia.

Así, por ejemplo, como se ha indicado, en Honduras, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa comienza en su artículo 1^o, declarando que la misma es la «encargada de conocer las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos, de carácter particular o general, de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo».

En Colombia el artículo 84 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, dispone que toda persona puede 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».¹¹²

En Uruguay, el Tribunal de lo contencioso administrativo conoce, en instancia única, de las demandas de nulidad contra actos administrativos, quedando por tanto «excluidos los actos legislativos y jurisdiccionales».¹¹³ Sobre ello, el decreto ley N^o 15.524 precisa que se consideran objeto de acción de nulidad «los actos administrativos unilaterales, convencionales o de toda otra naturaleza» (art. 23, lit. a), «los que sean separables de los contratos» (art. 23, lit. b) y «los que se hayan dictado durante la vigencia de la relación estatutaria que vincula al órgano estatal con el funcionario público» (art. 23, lit. c), sean de efectos particulares o generales (según surge del art. 25).¹¹⁴

En el Perú, el artículo 4 del Texto Único de la Ley del contencioso administrativo al referirse a las «actuaciones administrativas impugnables»,

¹¹² Véase Consuelo Sarria Olcos, «Las acciones contencioso administrativas en la legislación positiva colombiana», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 102.

¹¹³ Véase Carlos E. Delpiazzo, «Régimen contencioso administrativo uruguayo», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 443-444.

¹¹⁴ *Ídem.*, pp. 443-444.

además de indicar que «procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas», especifica entre ellas, «los actos administrativos y cualquier otra declaración administrativa», «el silencio administrativo», donde se pueden incluir los actos administrativos tácitos o presuntos derivados del mismo.¹¹⁵ Consecuentemente, el artículo 5.1 de la ley al referirse a las pretensiones que pueden plantearse en el proceso contencioso administrativo, identifica las que tienen por 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».

En Guatemala, la ley reguladora del contencioso administrativo precisa que el proceso contencioso administrativo procede «en caso de contienda por actos y resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado» (art. 1).

En Venezuela, el artículo 9 de la Ley Orgánica de la jurisdicción contencioso administrativa al enumerar las competencias de la Jurisdicción, indica aquellas para conocer de:

«1. Las impugnaciones que se interpongan contra los *actos administrativos* de efectos generales o particulares contrarios a derecho, incluso por desviación de poder».

En Costa Rica, el artículo 42 del Código Contencioso Administrativo al indicar que «el demandante podrá formular cuantas pretensiones sean necesarias, conforme al objeto del proceso», destaca, entre otras pretensiones, la de poder solicitar:

a) La declaración de disconformidad de la conducta administrativa con el ordenamiento jurídico y de todos los actos o las actuaciones conexas; b) La anulación total o parcial de la conducta administrativa.¹¹⁶

En la República Dominicana, el artículo 165.2 de la Constitución, al precisar las atribuciones. De los tribunales superiores administrativos, identifica, la de:

«2) Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho

¹¹⁵ Véase Víctor Sebastián Baca Oneto, «Las pretensiones como objeto del proceso contencioso administrativo en el derecho peruano», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo II, pp. 648 ss.

¹¹⁶ Véase Ernesto Jinesta Lobo, «El proceso contencioso-administrativo en Costa Rica», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 130.

como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primera instancia».

En cuanto a El Salvador, el artículo 3.a de la ley de lo contencioso administrativo, indica que en la jurisdicción contencioso administrativa se pueden deducir pretensiones relativas a las actuaciones y omisiones administrativas, en particular, los «actos administrativos», lo que precisa el artículo 4 al reiterar que «podrán deducirse pretensiones derivadas de actos administrativos expresos, tácitos y presuntos», con la aclaratoria adicional que:

«Procederá la impugnación tanto de los actos definitivos como de los de trámite. Los actos de trámite podrán impugnarse de manera autónoma de los actos definitivos cuando pongan fin al procedimiento haciendo imposible su continuación, decidan anticipadamente el asunto de que se trate o cuando produzcan indefensión o un daño irreparable».

La Ley de El Salvador es reiterativa en la materia de manera que en su artículo 10.a, al identificar las pretensiones que pueden deducirse ante la jurisdicción contencioso administrativa, indica «La declaración de ilegalidad del acto que se impugne, y en consecuencia su anulación», en cuyo caso, conforme al artículo 58 de la Ley, el juez puede declarar «en su caso, la ilegalidad total o parcial del acto impugnado y, en consecuencia, su anulación».

En Nicaragua, el artículo 14 de la ley de lo contencioso administrativo, establece al definir el «ámbito de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo», que la misma:

«a través de los tribunales competentes, conocerá de las pretensiones que los interesados presenten en la correspondiente demanda en relación con los actos, resoluciones, disposiciones generales. El examen de la legalidad de los actos y disposiciones generales de la Administración Pública comprenderá cualquier infracción del ordenamiento jurídico y de los principios generales del Derecho, incluso la falta de competencia».

En el caso de Panamá, la Ley N° 135 de 1943 Orgánica de la Jurisdicción Contencioso administrativa, reformada sustancialmente por la Ley N° 33 de 1954, enumera entre las competencias de la Sala Tercera de la Corte Suprema conforme al artículo 206.2 de la propia Constitución, la de»

«1. Controlar las *resoluciones, órdenes o disposiciones* que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los *funcionarios públicos y autoridades* nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas, y anular los *actos administrativos* que dicten acusados

de ilegalidad, con competencia para estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal».

En Ecuador, de acuerdo con el artículo. 217.1 del Código Orgánico de la Función Judicial, se establece la competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en los distritos correspondiente para:

«Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieren carácter tributario; 2. Supervisar la legalidad de los actos y hechos administrativos, y la potestad reglamentaria de la Administración no tributaria, como también las acciones judiciales que se incoen por su inactividad; 3. Conocer y resolver las impugnaciones que se propusieren en contra de los reglamentos, resoluciones y más actos normativos de rango inferior a la ley, en materia no tributaria, provenientes de las instituciones del Estado que integran el sector público».

En México, el artículo 52.II y 52.IV de la Ley federal del procedimiento contencioso administrativo dispone que en la sentencia definitiva el juez competente puede «declarar la nulidad de la resolución impugnada», pudiendo además declarar «la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución», e incluso «indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa». Además, en el artículo 52.V».c de la ley, el juez competente en materia contencioso administrativo puede «declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado».

Por último, en Chile, con fundamento directo en la Constitución (art. 6 y 7¹¹⁷), la doctrina y la jurisprudencia han desarrollado la «acción de nulidad de derecho público» como un proceso administrativo general, que aun

¹¹⁷ Artículo 6: «Los órganos del Estado deberán someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República. Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo. La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley». Artículo 7: «Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley. Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se le hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Todo acto en contravención a este art. es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale».

cuando no tiene desarrollo legislativo,¹¹⁸ ha servido para declarar, en ausencia de procedimientos especiales, la ineficacia de «los actos de los órganos del Estado que contravienen el ordenamiento jurídico chileno, y cuya tramitación se sujeta a las reglas del juicio ordinario civil, procedimiento de lato conocimiento».¹¹⁹

Por último, debe mencionarse el caso de Paraguay, donde la Ley No. 1462/1935 sobre el procedimiento para lo contencioso administrativo se limita a indicar que la demanda contencioso administrativa puede deducirse por un particular o por una autoridad administrativa, contra las resoluciones administrativas» cuando «vulneren un derecho administrativo preestablecido a favor del demandante» (art. 3.d).

2. 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, por ejemplo, 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, al establecer lo siguiente:

«Artículo 85. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo

¹¹⁸ Véase Eduardo Soto Kloss., «La nulidad de derecho público en el derecho chileno», en *Revista de Derecho Público*, N° 47-48, 1990, p. 11-25 y Fiamma Olivares, G., «Acción constitucional de nulidad y legitimación activa objetiva», en *Revista de Derecho Público*, N° 49, 1991, p. 91-98.

¹¹⁹ Véase Juan Carlos Ferrada Bórquez, «La justicia administrativa en el derecho chileno», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 170, 172, 174.

y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente».

Lo mismo ocurre en El Salvador a cuyo efecto, el artículo 9 de la Ley de lo contencioso administrativo, la cual al disponer que «la jurisdicción contencioso administrativa conocerá de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial, agrega que «tales reclamaciones también podrán plantearse en la misma demanda mediante la cual se deduzcan otras pretensiones derivadas de la impugnación de actuaciones u omisiones administrativas». Es decir, en materia de impugnación de los actos administrativos, las pretensiones no se agotan con la sola pretensión de anulación, pudiendo el interesado acompañar su pretensión de anulación con reclamaciones por responsabilidad patrimonial tanto contra el funcionario o el concesionario en forma directa, como contra la Administración Pública directa o subsidiaria, en su caso (art. 3).

Por último, en México, de acuerdo con el artículo 52. V de la ley federal sobre el procedimiento contencioso administrativo, el juez competente puede «declarar la nulidad de la resolución impugnada y además: a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa. b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados. d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos».

Por su parte en Honduras, los artículos 33 y 34 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa precisan que las pretensiones que puede deducir el demandante, además de ser «la declaración de no ser conforme a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos de carácter particular y general susceptibles de impugnación», también puede ser «el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuándo proceda».¹²⁰ En estos casos, cuando «además de la declaración de ilegalidad o nulidad, se pretendiere el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y su restablecimiento, la legitimación para accionar se reserva exclusivamente al «titular de un derecho subjetivo derivado del ordenamiento que se considere infringido por el acto impugnado» (Art. 14).

¹²⁰ Véase Edmundo Orellana, «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), 2018, p. 86.

3. 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 una pretensión de amparo cuando se denuncia la violación de derechos constitucionales, en cuyo caso, para garantizar que el proceso en estos casos sea un medio procesal breve, sumario y efectivo, acorde con la protección constitucional, el parágrafo único del artículo 5° de la Ley Orgánica de Amparo a los derechos y garantías Constitucionales, precisa que:

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

Por tanto, un acto administrativo violatorio de un derecho o garantía constitucional, puede ser impugnado en vía contencioso-administrativa en cualquier tiempo, siempre que se acompañe al recurso de anulación una pretensión de amparo; y contra dicho acto sólo puede ejercerse la acción de amparo aún que hayan transcurrido más de seis meses de dictado (Art. 6, Ord. 4°) si se ejerce conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación. Así, cuando se ejerza la acción de amparo contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, no opera la causal de inadmisibilidad prevista en el ordinal 4° del artículo 6° de la Ley Orgánica de Amparo en casos de «consentimiento expreso» cuando hubieran transcurrido seis (6) meses después de la violación o la amenaza al derecho protegido.

Por último, el otro elemento que debe destacarse respecto del proceso contencioso-administrativo de anulación y amparo, se refiere a los poderes del juez. En este caso, de acuerdo a los artículos 259 y 25 de la Constitución, el juez contencioso-administrativo tiene «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. 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.

En la misma orientación, en El Salvador, también se puede identificar el proceso contencioso administrativo de anulación de los actos administra-

tivos conjuntamente con la pretensión de amparo constitucional por la violación por el acto impugnado de una garantía o derecho constitucional.

En efecto, si bien en El Salvador la Constitución garantiza el derecho de amparo por violación de los derechos que la misma declara y otorga, que en general debe formularse ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema (arts. 174; 182.1; 247); conforme a lo que se establece en el artículo 12 de la Ley de Procedimientos Constitucionales,¹²¹ la acción de amparo por violación de los derechos que otorga la Constitución que puede intentar cualquier persona contra cualquier acción u omisión de cualquier autoridad, funcionario del Estado o de sus órganos descentralizados, en particular, contra los actos administrativos, no puede intentarse directamente ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sino que únicamente puede «incoarse cuando el acto contra el que se reclama no puede subsanarse dentro del respectivo procedimiento mediante otros recursos».

Esto significa que la acción de amparo contra actos administrativos debe considerarse como una acción subsidiaria respecto de la acción contencioso administrativa de anulación, pues si la lesión al derecho constitucional de una persona la provoca un acto administrativo, el amparo al mismo tiene que implicar su anulación, de manera que el agraviado debe solicitar su nulidad ante el juez contencioso administrativo competente, antes de acudir a la Jurisdicción Constitucional.

Esto significa que el juez en el proceso contencioso administrativo de anulación y amparo, una vez anulado el acto administrativo impugnado, puede directamente restablecer el derecho constitucional infringido y, además, adoptar mandamientos de hacer o de no hacer en relación con la Administración Pública, para asegurar no sólo dicho restablecimiento, sino impedir la sucesiva vulneración del derecho o garantía constitucional por la Administración. 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.

4. 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 dere-

¹²¹ Véase Ley N° 2996, de 14/01/60, publicada en el *Diario Oficial* n° 15, Tomo 186, de 22 de enero de 1960.

chos, 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 precia 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, por ello, se regula el proceso de amparo para la tutela de los derechos de las personas frente a actuaciones administrativas;¹²² al igual que en Colombia se regula la acción de tutela para la protección de los derechos constitucionales fundamentales;¹²³ e igualmente para la protección derechos e intereses colectivos.¹²⁴

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 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*.¹²⁵ Igualmente en Uruguay procede intentar la acción de amparo contra actos administrativos lesivos ante tribunales ordinarios competentes.¹²⁶

¹²² Véase Jorge Danós Ordoñez, «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 *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica*, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, p 865.

¹²³ Véase igualmente Jaime Orlando Santofimio, *Compendio de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017, pp. 892 ss; 908 ss.

¹²⁴ *Ídem*, p.893.

¹²⁵ Véase Romeu Felipe Bacellar Filho, «A jurisdição administrativa no direito comparado: confrontações entre o sistema francês e o brasileiro», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 91.

¹²⁶ Véase Carlos E. Delpiazzo, «Régimen contencioso administrativo uruguayo», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 441; Felipe Rotondo, «Aspectos organizativos de los contenciosos administrativos en el Uruguay. Sistema adoptado. Déficit y soluciones», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica*, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 564.

En el caso de Chile se ha regulado el recurso de protección, como un proceso excepcional, de características sumarisimas y urgentes, 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 ha jugado desde los años setenta, 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.¹²⁷ 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.¹²⁸

5. 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, por ejemplo, la Ley sobre lo contencioso administrativo concede legitimación a la propia Administración Pública para «impugnar sus propios actos administrativos favorables que hubieren adquirido estado de firmeza» (art. 14.c), en cuyo caso, conforme al artículo 93 de la Ley, el órgano de la Administración Pública «autor de un acto favorable» para im-

¹²⁷ Véase sobre cómo el proceso de amparo urgente de derechos fundamentales ha derivado en un proceso contencioso administrativo, en Juan Carlos Ferrada Bórquez, «El Recurso de Protección como mecanismo de control contencioso administrativo», en *La Justicia Administrativa*, 2005, pp. 129-164.

¹²⁸ Véase Juan Carlos Ferrada Bórquez, «La justicia administrativa en el derecho chileno», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 170.

pugnarlo ante la jurisdicción contencioso administrativa, debe previamente adoptar una «declaración de lesividad para el interés público».¹²⁹

Igualmente, en el Perú, el artículo 13 del Texto Único refundido de la ley sobre el contencioso administrativo, al referirse a la legitimación activa en los procesos de nulidad de los actos administrativos, dispone que

«También tiene legitimidad para obrar activa la entidad pública facultada por ley para impugnar cualquier actuación administrativa que declare derechos subjetivos; previa expedición de resolución motivada en la que se identifique el agravio que aquella produce a la legalidad administrativa y al interés público, y siempre que haya vencido el plazo para que la entidad que expidió el acto declare su nulidad de oficio en sede administrativa».¹³⁰

En Colombia también se admite el proceso de lesividad, estando el mismo previsto en forma indirecta¹³¹ en el artículo 136.7 del Código de Procedimientos Administrativo y de lo Contencioso Administrativo cuando al regular la caducidad de las acciones, dispone que «Cuando una persona de derecho público demande su propio acto la caducidad será de dos años, contados a partir del día siguiente al de su expedición». Igualmente, la fundamentación legal del proceso de lesividad también se deriva de lo dispuesto por el artículo 149 del mismo Código Contencioso Administrativo, al prever que:

«Las entidades públicas y privadas que cumplan funciones públicas podrán obrar como demandantes, demandadas o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados. Ellas podrán incoar todas las acciones previstas en este código si las circunstancias lo ameritan...»¹³²

¹²⁹ Véase Consuelo Sarria Olcos, «Las acciones contencioso administrativas en la legislación positiva colombiana», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 110; Jaime Orlando Santofimio, *Compendio de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017, p. 876.

¹³⁰ Véase Juan Carlos Morón Urbina, «El proceso contencioso de lesividad: catorce años después de su incorporación en el derecho peruano», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo II, p 716 ss.

¹³¹ Véase Consuelo Sarria Olcos, «Las acciones contencioso administrativas en la legislación positiva colombiana», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 113,114; Jaime Orlando Santofimio, *Compendio de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017, p. 883.

¹³² Véase Consuelo Sarria Olcos, «Las acciones contencioso administrativas en la legislación positiva colombiana», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 113.

En sentido similar, en Guatemala, el artículo 20 de la ley sobre lo contencioso administrativo establece la posibilidad de que el proceso de nulidad sea planteado por la administración por sus actos o resoluciones, lo que exige previamente que dicho «acto o resolución haya sido declarado lesivo para los intereses del Estado, en Acuerdo Gubernativo emitido por el Presidente de la República en consejo de Ministros», declaración que por lo demás, sólo puede hacerse dentro de los tres años siguientes a la fecha de la resolución o acto que la origina.

En Honduras, en artículo 15 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que la Administración Pública puede «pedir la ilegalidad o la anulación de un acto propio, firme y creador de algún derecho subjetivo, cuando el órgano superior de la jerarquía administrativa que lo dictó, haya declarado en resolución fundada, que es lesivo a los intereses públicos que ella representa», y en cuanto a la impugnación de actos administrativos de carácter generales de la Administración Pública, el artículo 13.b, le atribuye legitimación para impugnarlos a «las entidades estatales, las de Derecho Público» «siempre que el acto impugnado les afectare directamente».

En Ecuador, en el artículo 217.11 del Código Orgánico de la Función Judicial, al enumerar las atribuciones y deberes de los jueces de las salas de lo contencioso administrativo, les confiere competencia para conocer de las impugnaciones efectuadas por los titulares de la administración pública respecto de actos lesivos al interés público y que no puedan ser revocados por la propia administración;¹³³ disposición que sigue los principios que antes se habían establecido en el artículo 97 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, al disponer en su artículo 59, la posibilidad de que en el ámbito de la Función Ejecutiva, se proceda a la anulación por parte de la propia Administración de los actos declarativos de derechos y no anulables, previa la declaratoria de lesividad para el interés público y su impugnación entre el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente, en el plazo de tres meses.

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 conveniencia».¹³⁴

¹³³ Véase Lorena Vicuña Domínguez, *El Nuevo Procedimiento Contencioso Administrativo*, Tesis de doctorado, Universidad San Francisco de Quito (consultada en internet).

¹³⁴ Véase Alejandro Pérez Hualde, «La acción de lesividad y los actos «inexistentes», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo II, p. 741.

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,¹³⁵ también podría ser interpuesto por la propia Administración Pública, particularmente respecto de los actos administrativos dictados y que sean irrevocables en virtud de haber creado o declarado derechos a favor de particulares.

Como hemos mencionado, de acuerdo a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de los particulares no pueden ser revocados, por la Administración Pública (art.19.2 y 82),¹³⁶ sancionándose el acto revocatorio en esos casos, con la nulidad absoluta (art. 19. 2),¹³⁷ razón por la cual, dictado por la Administración un acto que sea irrevocable, la única vía que tendría para pretender la cesación de efectos de dicho acto, aparte de la expropiación de los derechos e intereses derivados del acto mediando justa indemnización, es a través de la interposición de un recurso contencioso de anulación del acto en cuestión, en cuyo caso, por supuesto, la Administración tendría la legitimación activa necesaria para ello.¹³⁸

¹³⁵ 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.

¹³⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, «Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos», en *Revista de Derecho Público*, N° 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, pp. 27-30.

¹³⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Editorial Jurídica venezolana, Caracas, 1982, p. 186.

¹³⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, «Introducción General al Régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa», en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2010, pp. 134-135.

CUARTA PARTE

HACIA LA AMPLIACIÓN DE LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS, MÁS ALLÁ DEL CONTROL RESPECTO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LAS DEMANDAS DE CONDENA Y REPARACIÓN

En segundo lugar, superada la estricta asociación del proceso contencioso administrativo con el proceso de anulación de los actos administrativos, como fue en sus orígenes, otro de los procesos fundamentales en el ámbito contencioso administrativo es el proceso de 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 de la Administración, así como las demandas por la actuación material constitutiva de vías de hecho de la Administración(arts. 9; 23,4; 24,4;25,5). En particular, conforme a dicha norma, esas pretensiones son:

«4. Las pretensiones de condena al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originados por responsabilidad contractual o extracontractual de los órganos que ejercen el Poder Público.

8. Las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, los institutos autónomos, entes públicos, empresas o cualquier otra forma de asociación, en las cuales la República, los estados, los municipios o cualquiera de las personas jurídicas antes mencionadas tengan participación decisiva.

9. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, los institutos autónomos, entes públicos, empresas o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios o cualquiera de las personas jurídicas antes mencionadas tengan participación decisiva, si es de contenido administrativo».

En efecto, la Constitución de Venezuela, como se ha dicho, en su artículo 259 también atribuye competencia a los tribunales contencioso-administrativos para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Ello da origen a esta competencia de los tribunales contencioso administrativos en las cuales no entran a declarar o no la nulidad de un acto administrativo por contrariedad al derecho, sino en las que pueden conocer y decidir con plenitud, dentro de los límites de sus atribuciones, de todas las pretensiones que se intenten contra los entes públicos. La Constitución, en ese sentido, señala algunos supuestos de esta competencia cuando precisa en su artículo 259 sobre «la condena al pago de sumas de dinero, la reparación de daños y perjuicios, originados por la responsabilidad de la Administración; o el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa». De acuerdo a esta norma, es indudable que se está en presencia de una competencia lo suficientemente amplia como para admitir cualquier tipo de pedimento frente a la Administración de parte de un particular lesionado, por supuesto en un derecho subjetivo.

En Colombia, en ese mismo sentido, el Código Contencioso Administrativo regula la acción de reparación directa,¹³⁹ estableciendo en su artículo 86, a tal efecto, que la persona interesada «podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una 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», el cual conforme al artículo 1 de la Ley N° 15.881, corresponde conocer a los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo, respecto de toda «la materia contencioso administrativa de reparación patrimonial, en que sea parte demandada una persona pública estatal». Ese contencioso de reparación, según la misma norma, comprende entre otros, el contencioso de reparación por daños causados por:

- «a) Actos administrativos anulados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o respecto de los cuales el Tribunal haya reservado la acción de reparación; b) 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);¹⁴⁰ c) hechos u omisiones

¹³⁹ Véase Consuelo Sarria Olcos, «Las acciones contencioso administrativas en la legislación positiva colombiana», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 115 ss.; Jaime Orlando Santofimio, *Compendio de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017, p. 877.

¹⁴⁰ Véase Julio A. Prat, «Contribución al estudio del acto de gobierno», en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Año IX, N° 4, Montevideo pp. 815 ss.; Alberto Ramón Real, «El acto de gobierno», en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, T. 57, pp. 214

de la Administración; d) actos administrativos revocados en vía administrativa por razón de legitimidad; y e) actos legislativos y jurisdiccionales.¹⁴¹

En el Perú, en el artículo 5.2 y 5.5 del texto Único sobre la Ley de lo contencioso administrativo se especifica que en el proceso contencioso administrativo se pueden plantear pretensiones con el objeto de obtener «el reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines», así como «la indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnada, conforme al artículo 238 de la Ley N° 27444, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores».

En Costa Rica, el contencioso de las demandas contra la Administración, se encuentra también regulado en el artículo 42 del Código procesal Contencioso Administrativo, al enumerar dentro de las pretensiones que el demandante puede formular, *conforme al objeto del proceso, las siguientes*:

c) La modificación o, en su caso, la adaptación de la conducta administrativa; c) El reconocimiento, el restablecimiento o la declaración de alguna situación jurídica, así como la adopción de cuantas medidas resulten necesarias y apropiadas para ello; e) La declaración de la existencia, la inexistencia o el contenido de una relación sujeta al ordenamiento jurídico-administrativo; f) La fijación de los límites y las reglas impuestos por el ordenamiento jurídico y los hechos, para el ejercicio de la potestad administrativa; g) Que se condene a la Administración a realizar cualquier conducta administrativa específica impuesta por el ordenamiento jurídico; i) Que se ordene, a la Administración Pública, abstenerse de adoptar y ejecutar cualquier conducta que pueda lesionar el interés público o las situaciones jurídicas actuales o potenciales de la persona;¹⁴² y J) la condena al pago de daños y perjuicios».¹⁴³

ss.; Horacio Cassinelli Muñoz, «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.; Cristina Vázquez, «Actos políticos y de gobierno», en *Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real*, (F.C.U., Montevideo, 1996), pp. 545 ss.; y Graciela Ruocco, «Acto político y acto de gobierno. Derecho nacional», en *Estudios en memoria de Héctor Frugone Schiavone*, Montevideo, 2000), pp. 435 ss.

¹⁴¹ Véase Carlos E. Delpiazzo, «Régimen contencioso administrativo uruguayo», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 447; y «Las pretensiones contencioso administrativas en Uruguay», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo II, pp. 676 ss.

¹⁴² Véase Ernesto Jinesta Lobo, «El proceso contencioso-administrativo en Costa Rica», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 130.

¹⁴³ *Ídem.*, p. 130.

A lo anterior se agrega lo establecido en el artículo 2 del Código sobre la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda, para también conocer de «b) Las cuestiones de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y sus funcionarios; y f) Los procesos ordinarios en los que intervenga una empresa pública».

En el contencioso de las demandas destacan, por supuesto las relativas a la responsabilidad patrimonial, sobre las cuales, por ejemplo, en Honduras, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa precisa que la misma conocerá de «las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y de las entidades estatales» (art. 3.b). En El Salvador, el artículo 3 de la ley dispone que «también podrán deducirse pretensiones relativas a la responsabilidad patrimonial directa del funcionario o del concesionario, así como la responsabilidad patrimonial directa o subsidiaria de la Administración Pública, en su caso:» regulándose además, en el artículo 9, que «la jurisdicción contencioso administrativa conocerá de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial en los términos establecidos en el artículo 3 de la presente ley. Tales reclamaciones también podrán plantearse en la misma demanda mediante la cual se deduzcan otras pretensiones derivadas de la impugnación de actuaciones u omisiones administrativas», y en el artículo 10, sobre las pretensiones que pueden deducirse ante la jurisdicción contencioso administrativa:

«b). El reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas necesarias para su pleno restablecimiento;» y «e) La condena a la Administración Pública al cumplimiento de sus obligaciones en los términos precisos establecidos en el acto administrativo o disposición de carácter general, cuando se determine que ha incurrido en inactividad; f) La condena al pago de reclamaciones por responsabilidad patrimonial, para lo cual deberá señalarse el monto correspondiente en la demanda y acreditarse durante el proceso los elementos suficientes que permitan, al tribunal, fijar el importe de los mismos».

Ello se complementa con la previsión del artículo 58 de la Ley, al disponerse entre los poderes del juez contencioso administrativo, la condena al órgano de la Administración Pública al cumplimiento de sus obligaciones en los términos precisos establecidos en el acto administrativo o disposición de carácter general, cuando se determine que ha incurrido en inactividad y la condena al pago de responsabilidad patrimonial en su caso; así como el poder de «reconocer total o parcial de la situación jurídica individualizada que se hubiere pretendido» pudiendo «adoptar las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de los derechos vulnerados o, de manera sustitutiva, la indemnización de daños y perjuicios».

En Nicaragua, el artículo 15 de la ley de lo contencioso administrativo al regular la «extensión de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo», dispone que conocerá también de:

«2. Las cuestiones que se suscitaren sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y de la Administración Pública por los daños y lesiones que sufrieren los particulares en sus bienes, derechos e intereses, como consecuencia de las actuaciones, omisiones o vías de hecho de sus funcionarios y empleados, sin importar cuál sea la naturaleza de la actividad o tipo de relación de que se deriven. Se exceptúan aquellas demandas civiles, mercantiles o laborales que por su naturaleza deben tramitarse ante la jurisdicción ordinaria;» y

5. Las acciones de responsabilidad civil y administrativa que se produjeran en contra de los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de las causas que podrían seguirse para determinar responsabilidades penales».

En el caso de Panamá, la Ley N° 135 de 1943 Orgánica de la Jurisdicción Contencioso administrativa, reformada sustancialmente por la Ley N° 33 de 1954, enumera dentro de las competencias derivadas del artículo 206.2 de la propia Constitución,¹⁴⁴ de la Sala Tercera de la Corte Suprema: la de:

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

Por último, se destaca la previsión del artículo 217 del Código Orgánico de la Rama Judicial, que atribuye a los jueces de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, competencia para:

«4. Conocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas; inclusive las resoluciones de la Contraloría General del Estado, así como de las demás instituciones de control que establezcan responsabilidades en gestión económica en las instituciones sometidas al control o juzgamiento de tales entidades de control. Igualmente conocerán de las impugnaciones a actos administrativos de los concesionarios de los servicios públicos y de todas las controversias relativas a los contratos suscritos por los particulares con las instituciones del Estado».

II. 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 de

¹⁴⁴ 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.

América Hispana se identifica el contencioso administrativo de los contratos públicos, atribuyéndose competencia específica a los tribunales contencioso administrativos para conocer de todas las pretensiones sobre 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 regulaba antes 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 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, se sigue regulando específicamente el proceso contencioso administrativo de los contratos públicos.

Es el caso, por ejemplo, de Colombia,¹⁴⁵ a cuyo efecto el Código de procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo dispone en la materia que:

Artículo 87.- De las controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas».

También es el caso del Perú, donde el artículo 4.5 del Texto Único de la Ley del contencioso administrativo, al describir las actuaciones impugnables, e indicar que procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas, específica:

«5. 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

¹⁴⁵ Véase Consuelo Sarria Olcos, «Las acciones contencioso administrativas en la legislación positiva colombiana», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 102, 118 ss.; Jaime Orlando Santofimio, *Compendio de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017, p. 884.

obligatorio o se decida, conforme a ley, someter a conciliación o arbitraje la controversia».¹⁴⁶

En Guatemala, el artículo 19.2 de la Ley de lo contencioso administrativo establece que procede «el proceso contencioso administrativo: «en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas; en Costa Rica, el artículo 2a del Código procesal Contencioso Administrativo dispone que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda también conocerá de «la 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;» y en El Salvador la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone el artículo 3.b de, que «en la jurisdicción contencioso administrativa podrán deducirse pretensiones relativas a las actuaciones y omisiones administrativas» en materia de «contratos administrativos», reiterando en el artículo 10.d que entre dichas pretensiones están «las relativas a las controversias suscitadas en relación con los contratos administrativos». A ello, el artículo 5 de la misma ley agrega que:

«podrán ser objeto de impugnación los contratos administrativos, así como los actos referidos a su interpretación, ejecución y extinción. También serán impugnables los actos de preparación y adjudicación de todos los contratos celebrados por la Administración Pública».

En Nicaragua, por su parte, el artículo 15.1 de la Ley sobre lo contencioso administrativo al tratar sobre la «extensión de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo», precisa que la misma conocerá de:

«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».

En Honduras, conforme a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la misma también conocerá de «las cuestiones referentes al cumplimiento, interpretación, resolución, rescisión y efectos de los contratos regulados por la Ley de Contratación del Estado que hayan sido celebrados por cualquiera de los Poderes del Estado, por las Municipalidades y por las Instituciones Autónomas, y todo lo relativo a los Contratos de Servicios Profesionales o Técnicos que celebren los Poderes del Estado», (art. 3.a); e igualmente, de lo relativo al «cumplimiento, interpretación, resolución y efectos

¹⁴⁶ Véase Víctor Sebastián Baca Oneto, «Las pretensiones como objeto del proceso contencioso administrativo en el derecho peruano», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo II, p. 643 ss.

de los contratos» celebrados por «Entidades de Derecho Público, tales como Colegios Profesionales y Cámaras de Comercio e Industrias», «cuando tuvieren por finalidad obras y servicios públicos de toda especie» (art. 3.ch).

III. 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 la Administración Pública.

Este proceso, por ejemplo, se estableció en Venezuela desde 1976 en la ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (arts. 42,23, y 182,1) al atribuir a la Sala Político Administrativa de dicha Corte competencia para:

«Conocer de la abstención o la negativa del presidente de la República, del Vicepresidente Ejecutivo de la República, de los Ministros o Ministras, así como de las máximas autoridades de los demás órganos de rango constitucional, a cumplir los actos a que estén obligados por las leyes».¹⁴⁷

La competencia general se encuentra regulada desde 2010 en los artículos 9.2, 23.3, 24.3 y 25.4 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa cuando al enumerar las competencias de todos los tribunales de la Jurisdicción, establece la referida a «la *abstención o la negativa* de las *autoridades* a producir un acto al cual estén obligados por la ley», incluyendo los Consejos Comunales y otras entidades que ejerzan la función administrativa (arts. 9, 2 y 10).

En el Perú, el artículo 4.2 del Texto Único de la Ley del contencioso administrativo, al referirse a las «actuaciones administrativas impugnables», además de indicar que «procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas», especifica entre ellas, «la inercia y cualquier otra omisión de la administración pública».¹⁴⁸ Por ello, en el artículo 5.4 de la ley, al regularse las pretensiones, dispone que en el proceso contencioso administrativo se pueden plantear pretensiones con el objeto de 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».

¹⁴⁷ Véase sobre esta norma en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, Allan R. Brewer-Carías, «La abstención, silencio y negativa de la Administración y su control», en *El Derecho Venezolano en 1982*, Ponencias al Congreso Internacional de Derecho Comparado, UCV, Caracas, 1982, pp. 603 ss.

¹⁴⁸ Véase Víctor Sebastián Baca Oneto, «Las pretensiones como objeto del proceso contencioso administrativo en el derecho peruano», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo II, pp. 643 ss.

En Nicaragua el artículo 14 de la Ley sobre lo contencioso administrativo, al regular el ámbito de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, establece que también debe conocer «de las pretensiones que los interesados presenten en la correspondiente demanda en relación con omisiones» de la Administración, indicándose además, en el artículo 15.3 de la ley, al regular la «extensión de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo », que la misma debe conocer, entre otras, pero específicamente, de las demandas contra las omisiones de «la Contraloría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de Justicia, por la Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras y la Superintendencia de Pensiones».

En Panamá, la Ley N° 135 de 1943 Orgánica de la Jurisdicción Contencioso administrativa, reformada sustancialmente por la Ley N° 33 de 1954, al enumerar la competencia de la sala Tercera de la Corte Suprema, que deriva del artículo 206.2 de la propia Constitución, identifica la competencia para:

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

En El Salvador, siguiendo la orientación de la legislación española,¹⁴⁹ se reguló el llamado proceso contencioso administrativo contra «la inactividad de la Administración» (art. 3.d), entendiéndose que:

«la inactividad de la Administración Pública se generará cuando esta, sin causa legal, no ejecute total 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 agrega, además, que ante la jurisdicción contencioso administrativa también pueden deducirse pretensiones relativas a las «omisiones de naturaleza administrativa de los concesionarios».

¹⁴⁹ 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».

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». La norma agrega que

«si la Administración no diere cumplimiento a lo solicitado en un plazo de cuarenta y cinco días o no hubiere llegado a un acuerdo con los interesados, éstos podrán ejercer la acción contencioso-administrativa contra la inactividad administrativa demandando a la Administración el cumplimiento de sus obligaciones en los términos establecidos».

La misma norma agrega que cuando la Administración no ejecutare sus resoluciones firmes, los interesados pueden «solicitar su ejecución y si ésta no se produjere en el plazo de treinta días desde que hubiere sido formulada la petición, aquellos podrán acudir a la vía contencioso administrativa para su pronta ejecución, sin perjuicio de las responsabilidades e indemnizaciones a que hubiere lugar: De la misma forma podrá procederse cuando haya retardación del procedimiento administrativo».

Por último, debe mencionarse que, en 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 podrá 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».¹⁵⁰

¹⁵⁰ Véase Jaime Orlando Santofimio, *Compendio de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017, pp. 896, 987.

IV. 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 el artículo 42.2.a del Código del Procedimiento Contencioso Administrativo de Costa Rica, al establecer que el «demandante podrá formular cuantas pretensiones sean necesarias, conforme al objeto del proceso», pudiendo específicamente solicitar:

«h) La declaración de disconformidad con el ordenamiento jurídico de una actuación material, constitutiva de una vía de hecho, su cesación, así como la adopción, en su caso, de las demás medidas previstas en el inciso d) de este artículo».¹⁵¹

En sentido similar, en el Perú, los artículos 4.3 y 4.4 del texto Único de la Ley sobre el contencioso administrativo, entre las «actuaciones impugnables», al disponer que «procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas», enumeran como impugnables en el proceso contencioso administrativo, tanto «la actuación material que no se sustenta en acto administrativo», como «la actuación material de ejecución de actos administrativos que transgrede principios o normas del ordenamiento jurídico».¹⁵² Por tanto, entre las pretensiones que pueden plantearse en el proceso contencioso administrativo, conforme al artículo 5.3 de la Ley están aquellas que tiene por objeto obtener «la declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo».

En Venezuela, igualmente en forma general el artículo 9.3 de la Ley Orgánica de 2010 al enumerar las competencias de la Jurisdicción, establece aquella para conocer de «las reclamaciones contra las vías de hecho atribuidas a los órganos del Poder Público».

¹⁵¹ Véase Ernesto Jinesta Lobo, «El proceso contencioso-administrativo en Costa Rica», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 130.

¹⁵² Véase Víctor Sebastián Baca Oneto, «Las pretensiones como objeto del proceso contencioso administrativo en el derecho peruano», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo II, pp. 648 ss.

En El Salvador, igualmente, el artículo 3.d de la Ley sobre lo contencioso administrativo es clara en establecer que en la jurisdicción contencioso administrativa pueden deducirse pretensiones relativas a las actuaciones y omisiones administrativas respecto de la «actividad material de la Administración Pública constitutiva de vía de hecho;» precisando el artículo 7 de la ley 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».

En esta materia, conforme con los artículos 10.c y 58 de la misma Ley, la pretensión que se en este caso se puede formular ante la jurisdicción contencioso administrativa tiene por objeto «la declaración de ilegalidad de la actuación material constitutiva de vía de hecho, la orden de cese de dicha actuación» y, en su caso, adoptar las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de los derechos vulnerados o, de manera sustitutiva, la indemnización de daños y perjuicios.

En Nicaragua el artículo 14 de la Ley sobre el contencioso administrativo, al definir el ámbito de la Jurisdicción, establece que puede conocer de las pretensiones que los interesados presenten en la correspondiente demanda en relación con situaciones y simples vías de hecho de la Administración Pública; agregando el artículo 15.3, al regular la «extensión de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo», que la misma también conoce de las demandas incoadas contra las simples vías de hecho emitidas por «la Contraloría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de Justicia, por la Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras y la Superintendencia de Pensiones».

La Ley nicaragüense precisa en su artículo 38, que en estos casos de vías de hecho, el interesado puede solicitar a la Administración el cese de la actuación, pudiendo el interesado si la solicitud no fuere atendida dentro de los diez días siguientes a su presentación, acudir directamente a la jurisdicción contencioso administrativa «para que la actuación sea declarada contraria a derecho, se ordene el cese de dicha actuación y se adopten, en su caso, las medidas necesarias para restablecer la legalidad».

V. 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:

«5. Los reclamos por la prestación de los servicios públicos y el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por los *prestadores* de los mismos».

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».

En el caso de Panamá, igualmente, la Ley N° 135 de 1943 Orgánica de la Jurisdicción Contencioso administrativa reformada sustancialmente por la Ley N° 33 de 1954, conforme a las competencias definidas en el artículo 206.2 de la Constitución, para la Sala Tercera de la Corte Suprema, le asigna competencia para «controlar la prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos».

Por último, en Ecuador, de acuerdo al Art. 217.8 del Código Orgánico de la Función Judicial, corresponde a los jueces de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo:

«Conocer y resolver las acciones propuestas contra el Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, en las que se reclame la reparación de las violaciones a los derechos de los particulares por falta o deficiencia de la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos».

VI. 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 de los conflictos entre órganos de la Administración. En tal sentido, en Venezuela, respecto de los conflictos entre los órganos de las entidades territoriales, el artículo 9.7 de la Ley Orgánica de la jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010 incluye en las competencias de la Jurisdicción, la de conocer sobre:

«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».

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».

A tal efecto, el artículo 35 de la Ley sobre el Poder Judicial, le asigna competencia a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, específicamente para:

«2. Conocer y resolver los conflictos administrativos surgidos entre los organismos de la Administración Pública y entre éstos y los particulares. 3. Conocer y resolver los conflictos que surjan entre las Regiones Autónomas o entre éstas y los organismos del Gobierno Central. 4. Conocer y resolver los conflictos que surjan entre los municipios, o entre éstos y los organismos de las Regiones Autónomas o del Gobierno Central. 5. Conocer las excusas por implicancias y recusaciones contra los miembros de la Sala».

VII. EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LEYES

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».

Este proceso, que en definitiva es un proceso de interpretación abstracta de leyes, se estableció inicialmente en forma específica en la Ley de Carrera Administrativa de 1970, y de resto solo mencionado incidentalmente.¹⁵³ En dicha Ley, en efecto, se consagró un recurso de interpretación ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, en relación a las dudas que surgieran en cuanto a la aplicación e interpretación de dicha Ley y sus Reglamen-

¹⁵³ Véase Allan R. Brewer-Carías y Enrique Pérez Olivares. «El recurso contencioso-administrativo de interpretación en el sistema jurídico venezolano», en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, N° 32, Caracas, 1965, pp. 103-126.

tos, aclarándose que el ejercicio de dicho recurso no podía ser motivo para la paralización de ninguna medida que las autoridades competentes puedan ordenar.¹⁵⁴ Mediante esta norma puede decirse que por primera vez se consagró expresamente en Venezuela la competencia de interpretación atribuida a la jurisdicción contencioso-administrativa, aun cuando en este caso, limitada al contencioso-funcionarial.

Posteriormente, en la mencionada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 se estableció en forma general la competencia del Supremo Tribunal para «conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales», pero precisándose que ello procedía solo «en los casos previstos en la Ley» (Art. 42,24), con lo cual dicha competencia quedaba sujeta a lo que se regulara expresamente en leyes específicas.

En la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004 se produjo un cambio sustancial en la materia, habiendo quedado regulado el recurso de interpretación en el artículo 5.52, como una competencia general de todas las Salas del Tribunal Supremo, que fue lo que se recogió en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de 2010. En el artículo 31,5 de dicha Ley, en efecto, se especifica que corresponde a cada Sala con competencia afín con la materia debatida, la competencia para:

«Conocer de las demandas de interpretación acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, siempre que dicho conocimiento no signifique una sustitución del mecanismo, medio o recurso que disponga la ley para dirimir la situación de que se trate».

Ahora conforme a la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010, la competencia de los tribunales contencioso administrativos específicamente se refiere a «la resolución de los recursos de interpretación de las leyes de contenido administrativo» (art. 9,5), competencia que por lo demás la Ley reservó a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo (art. 23,21) como el más alto tribunal de la Jurisdicción.

En otros países, sin embargo, se observa el desarrollo de un contencioso de interpretación, pero de los actos administrativos. 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».¹⁵⁵

¹⁵⁴ Artículo 64 de la derogada Ley de Carrera Administrativa de 1970.

¹⁵⁵ Véase Carlos Gasnell Acuña, «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), 2018, p. 238.

QUINTA PARTE

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 aprecia 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,¹⁵⁶ 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».¹⁵⁷

¹⁵⁶ Véase Víctor Hernández Mendible, *La tutela judicial cautelar en el contencioso administrativo*, Vadell Hermanos Editores, Valencia, 1998.

¹⁵⁷ Alejandro Canónico, «La nueva regulación y tratamiento jurisprudencial sobre la tutela cautelar en el contencioso administrativo venezolano», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo II, pp. 793 ss.

En cuanto al procedimiento, la Ley Orgánica establece un procedimiento común para el caso de tramitación de medidas cautelares en los procesos contencioso administrativos, el cual se debe aplicar en general, incluso en los casos de solicitudes de amparo cautelar que se formulen junto con las acciones de nulidad de actos administrativos (art. 103), 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 resultas del juicio, ponderando los intereses públicos generales y colectivos concretizados y de ciertas gravedades en juego, siempre que dichas medidas no prejuzguen sobre la decisión definitiva». (art. 104).

A tal efecto, 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». En las causas de contenido patrimonial, la Ley Orgánica prescribe que el tribunal puede exigir garantías suficientes al solicitante. Al trámite de las medidas cautelares se le debe dar prioridad (art. 105); y en cuanto al trámite de la oposición a las mismas que formulen se debe aplicar lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil (art. 106).

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», enumerándose en la norma las siguientes medidas que podrían ser decretadas:

«1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.

2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente in dictará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la p arte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer».¹⁵⁸

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 podrá 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 *numerus apertus*, pudiendo decretar provisionales positivas, anticipatorias o innovativas y no solo meramente conservativas,¹⁵⁹ 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

¹⁵⁸ Véase Jaime Orlando Santofimio, *Compendio de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017, pp. 914 ss.

¹⁵⁹ Véase Ernesto Jinesta Lobo, «El proceso contencioso-administrativo en Costa Rica», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 128; y «medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, p. 926.

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,¹⁶⁰ 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:»

«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, en El Salvador, la Ley sobre lo contencioso administrativa de 2017 ha establecido en general, que las partes en los procesos contencioso administrativos, pueden «solicitar en cualquier estado del proceso, incluso en la fase de ejecución de la sentencia, la adopción de cuantas medidas fuere necesarias para asegurar la efectividad de la sentencia» (art. 97).

Igualmente, en México, el artículo 24 de la Ley federal sobre el contencioso administrativo autoriza al juez en el juicio contencioso administrativo, adoptar «todas las medidas cautelares positivas necesarias para evitar que

¹⁶⁰ Véase Ramón Huapaya Tapia, «Criterios para la adopción de medidas cautelares en la normativa que regula el proceso contencioso administrativo en el Perú (En particular el requisito de ponderación entre la verosimilitud del derecho y el interés legítimo», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, pp. 910 ss.

el litigio quede sin materia o se cause un daño irreparable al actor», regulándose, además, específicamente la medida de suspensión de efectos al disponer la norma que:

«una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, salvo en los casos en que se ocasione perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, y con el fin de asegurar la eficacia de la sentencia, el Magistrado Instructor podrá decretar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, a fin de mantener la situación de hecho existente en el estado en que se encuentra».

La suspensión de efectos del acto recurrido, además, como lo indicó Gustavo Esquivel, debe proceder siempre «que no se trate de actos consumados irreparablemente; que causen al actor daños mayores de no concederse la suspensión y, que sin prejuzgar acerca del fondo de la cuestión planteada, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo controvertido, lo que se conoce como la apariencia del buen derecho».¹⁶¹

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 circunscritas las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo 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.

Por ello, por ejemplo, en Guatemala el artículo 18 de la Ley de lo contencioso administrativo especifica que el recurso contra los actos administrativos carecer de efectos suspensivos, pudiendo sin embargo el juez, para casos concretos excepcionales, decidir lo contrario y suspender los efectos del acto recurrido.

En Argentina, la medida cautelar contencioso administrativa clásica es la suspensión de efectos del acto recurrido,¹⁶² al igual que en el Uruguay¹⁶³ donde el artículo 30 del decreto ley N° 15.524 de 9 de enero de 1984, prevé que:

¹⁶¹ Véase Gustavo Arturo Esquivel Vázquez, «El derecho contencioso administrativo en México», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 347.

¹⁶² Julio Pablo Comadira, «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 *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, pp. 822 ss.

¹⁶³ Véase Carlos E. Delpiazzo, «Las pretensiones contencioso administrativas en Uruguay», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo II, pp. 681.

«en las acciones deducidas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte interesada y previa vista por el término de seis días a la persona jurídica estatal demandada, el Tribunal podrá disponer la suspensión transitoria, total o parcial, de la ejecución del acto impugnado, si ésta fuere susceptible de causar un perjuicio grave, o de difícil reparación, o irreparable, en caso de dictarse ulteriormente un fallo anulatorio».¹⁶⁴

Igualmente es el caso en Uruguay, donde solo se regula en la Ley No. 15.869 de 1987, que «el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a pedido de la parte actora, que deberá formularse con la demanda y previa sustanciación con un traslado por seis días a la parte demandada, podrá decretar la suspensión transitoria, total o parcial, de la ejecución del acto impugnado, siempre que la misma fuere susceptible de irrogar a la parte actora daños graves, cuyo alcance y entidad superen los que la suspensión pudiere ocasionar a la organización y funcionamiento del órgano involucrado»(art. 2).

En Nicaragua, en los artículos 62 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa también se reducen las medidas cautelares a la suspensión de efectos del acto recurrido, la cual puede acordarla el Tribunal, de oficio o a solicitud de parte interesada, sin que ello pueda significar pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto.

La norma autoriza al demandante para que en el escrito de demanda el actor pueda «solicitar la suspensión del acto o sus efectos de la resolución, disposición, omisión o simple vía de hecho que le agravia, expresando las razones que crea le asistan y su ofrecimiento de garantizar los eventuales perjuicios que dicha suspensión pueda causarle a la administración o a terceros». En esos casos, la Sala respectiva del Tribunal competente debe acordar la suspensión del acto, «si a su juicio el interés público lo aconsejare, cuando concurrieren circunstancias que no contravengan al orden público ni causen perjuicios al interés general; que los daños y perjuicios que pudieren causársele al agraviado con la ejecución, a juicio del Tribunal no fueren susceptibles de reparación, o que el demandante otorgare la garantía suficiente y necesaria para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que la suspensión solicitada pudiera causar a terceros, en caso de que la demanda fuere declarada sin lugar».

La suspensión de efectos del acto recurrido también puede pronunciarse de oficio por el tribunal, en los siguientes casos enumerados en el artículo 63 de la ley:

«1) Cuando se tratare de algún acto que, de llegar a consumarse, haría materialmente improbable e imposible restituir al demandante el goce del derecho reclamado.

¹⁶⁴ Véase Carlos E. Delpiazzo, «Régimen contencioso administrativo uruguayo», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 453.

2) Cuando fuere notoria o evidente la falta de competencia de la autoridad, funcionario o agente contra quien se interpusiere la demanda.

3) Cuando el acto fuere de aquellos que ninguna autoridad puede ejecutar legalmente. La suspensión a la que se refiere el presente artículo deberá ser declarada por la Sala respectiva del Tribunal competente, el cual deberá efectuar la respectiva notificación en un plazo de tres días hábiles por medio de cédula judicial o de cualquier medio o vía que contenga los elementos esenciales de la notificación y que dejare constancia por escrito para su cumplimiento inmediato».

En Honduras, igualmente, la regulación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en la materia solo se refiere a la posibilidad de suspensión de los efectos del acto administrativo que el Tribunal puede decretar a solicitud del demandante (art. 120), en cualquier estado del proceso (art. 122), «cuando la ejecución hubiere de ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil» (art. 121); pudiendo el Tribunal exigir «si pudiere resultar algún daño o perjuicio a los intereses públicos o de tercero, caución suficiente para responder de los mismos» (art. 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, sobre lo cual como lo apunta Ferradas, «la propia insuficiencia de las medidas cautelares típicas del procedimiento civil –en relación al proceso administrativo– ya han supuesto un desafío al otorgamiento de la medida cautelar ordinaria de la justicia administrativa, la suspensión del acto administrativo impugnado, en la medida que ésta no se encuentra expresamente reconocida en la normativa citada. A ello se añade la renuencia de los jueces a conceder esta medida suspensiva, exigiendo altos estándares de probabilidad del daño patrimonial y de apariencia de buen derecho, lo que hace prácticamente imposible su procedencia».¹⁶⁵

En Panamá, igualmente, 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*.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Véase Juan Carlos Ferrada Bórquez, «La justicia administrativa en el derecho chileno», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 173.

¹⁶⁶ Véase Carlos Gasnell Acuña, «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), 2018, p. 218.

SEXTA PARTE

HACIA LA AMPLIACIÓN DE LAS GARANTIAS PARA LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS

Uno 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 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, en la cual se asigna 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 realizaren «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 liquidadas el artículo 68 autoriza al Tribunal a que ordene «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 tendien-

te a la efectiva ejecución del fallo, deben ser sancionado «con una multa de uno a cinco salarios base, de conformidad con el artículo 2 de la Ley N° 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 ejecutor 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 ejecutor 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 ejecutor 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 asegure 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).¹⁶⁷

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».

Precisó 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

¹⁶⁷ Véase Edmundo Orellana, «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), 2018, p. 78.

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. Dicha ley Orgánica, en efecto, en materia de ejecución de sentencias dictadas en los procesos contencioso administrativos, le asigna la competencia para ello 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).

Esta ley Orgánica, en efecto, cuando la República sea condenada en juicio, obliga al Tribunal encargado de ejecutar la sentencia a notificar al Procurador General de la República quien a su vez debe solicitar al órgano respectivo, que dentro del lapso de sesenta (60) días siguientes, informe al Tribunal sobre la forma y oportunidad de ejecución (art. 101). Si la persona interesada, en definitiva, no acepta la propuesta que se formule por la Administración interesada, la Ley Orgánica remite al Tribunal para que determinar la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

1. Si se trata de cantidades de dinero, el Tribunal, a petición de la parte interesada, debe ordenar que se incluya el monto a pagar en la partida respectiva de los próximos dos ejercicios presupuestarios, a cuyo efecto debe enviar al Procurador o Procuradora General de la República copia certificada de la decisión, la cual debe ser remitida al órgano o ente correspondiente. El monto que se ordene pagar debe ser cargado a una partida presupuestaria no imputable a programas.
2. Si se trata de entrega de bienes, el Tribunal debe poner en posesión de los mismos a quien corresponda. Si tales bienes estuvieren afectados al uso público, a actividades de utilidad pública o a un servicio público, el Tribunal debe acordar la fijación del precio mediante avalúo realizado por tres peritos, nombrados uno por cada parte y el tercero de común acuerdo. En caso de desacuerdo, el tercer perito es nombrado por el Tribunal» (art. 109).

Ahora bien, si se vence el lapso para el cumplimiento voluntario, el tribunal, a instancia de parte, debe determinar la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia, según las reglas siguientes establecidas en el artículo 110 de la misma ley Orgánica:

1. Cuando la condena hubiese recaído sobre cantidad líquida de dinero, el tribunal ordenará a la máxima autoridad administrativa de la parte condenada que incluya el monto a pagar en el presupuesto

del año próximo y el siguiente, a menos que exista provisión de fondos en el presupuesto vigente. El monto anual de dicha partida no excederá del cinco por ciento (5%) de los ingresos ordinarios del ejecutado. Cuando la orden del tribunal no fuese cumplida o la partida prevista no fuese ejecutada, el tribunal, a petición de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil para la ejecución de sentencias de condena sobre cantidades líquidas de dinero.

2. Cuando en la sentencia se hubiese ordenado la entrega de bienes, el tribunal la llevará a efecto. Si tales bienes estuvieren afectados al uso público, servicio público o actividad de utilidad pública, el tribunal acordará que el precio sea fijado mediante peritos, en la forma establecida por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Fijado el precio, se procederá como si se tratase del pago de cantidades de dinero.
3. Cuando en la sentencia se hubiese condenado al cumplimiento de una obligación de hacer, el tribunal fijará un lapso de treinta días consecutivos para que la parte condenada cumpla. Si no fuese cumplida, el tribunal procederá a ejecutar la sentencia. A estos fines, se trasladará a la oficina correspondiente y requerirá su cumplimiento. Si a pesar de este requerimiento la obligación no fuese cumplida, el tribunal hará que la obligación se cumpla. Cuando por la naturaleza de la obligación, no fuere posible su ejecución en la misma forma como fue contraída, el tribunal podrá estimar su valor conforme a lo previsto en este artículo y proceder a su ejecución como si se tratase de cantidades de dinero.
4. Cuando en la sentencia se hubiese condenado a una obligación de no hacer, el tribunal ordenará el cumplimiento de dicha obligación».

En todo caso, y en contraste con legislaciones como la 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.

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 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 simplemen-

te 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».¹⁶⁸

¹⁶⁸ Véase Víctor Hernández-Mendible, «Los recursos de apelación, especial de jurisdicción y la ejecución de sentencias en el proceso administrativo», *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. I, FUNEDA, Caracas, 2010, pp. 121-166; Álvarez Chamosa, M. L., «Visión de la tutela judicial efectiva: Ejecución de las sentencias contra el Estado en Venezuela», Comunicación presentada en las *VI Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano. La Reforma del Estado y las transformaciones del Derecho Administrativo*, en el Pazo de Mariñán, La Coruña, España, abril, 2013.

REFLEXIÓN FINAL

La justicia administrativa en América Latina, en todo caso, 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 existencia y 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 ha convertido 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 intervino 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 medicina 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 Administrativo 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 colectivos de los médicos venezolanos, solicitando su protección.¹⁶⁹ 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.¹⁷⁰

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*;¹⁷¹ anuncios que fueron seguidos de varias decisiones gubernamentales:

Primero, fue la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ya controlada por el Poder Ejecutivo, la que adoptó una 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.

¹⁶⁹ Véase Claudia Nikken, «El caso «Barrio Adentro»: La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia o el avocamiento como medio de amparo de derechos e intereses colectivos y difusos», en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, pp. 5 ss.

¹⁷⁰ 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.

¹⁷¹ 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.

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 Administrativo, después de detener a un escribiente o alguacil de la misma, por motivos fútiles.

Tercero, fue el presidente de la República quien, entre otras expresiones usadas, se refirió al Presidente de la Corte Primera como «un bandido»,¹⁷² iniciando un ataque frontal contra los jueces contencioso administrativos

Y cuarto, unas semanas después, fue la Comisión Especial Judicial del Tribunal Supremo de Justicia, la cual sin fundamento legal alguno, destituyó a los cinco magistrados integrantes de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, la cual fue abiertamente intervenida.¹⁷³

A pesar de la protesta de los Colegios de Abogados del país e incluso, de la Comisión Internacional de Juristas,¹⁷⁴ el hecho fue que la Corte Primera permaneció cerrada sin jueces por más de diez meses,¹⁷⁵ 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 judiciales controlados políticamente.

Ello, por supuesto, lamentablemente significó, no sólo que los jueces que fueron luego nombrados para reemplazar a los destituidos comenzaron a entender claramente cómo es 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 Co-

¹⁷² Discurso público, 20 septiembre de 2003.

¹⁷³ 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».

¹⁷⁴ Véase en *El Nacional*, Caracas, Octubre 12, 2003, p. A-5; y *El Nacional*, Caracas, Noviembre 18, 2004, p. A-6.

¹⁷⁵ Véase en *El Nacional*, Caracas, Octubre 24, 2003, p. A-2; y *El Nacional*, Caracas, Julio 16, 2004, p. A-6.

misión Interamericana de Derechos Humanos por violación a sus garantías constitucionales judiciales (al haber sido destituidos sin debido proceso), a pesar de que fue decidida a su favor por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en 2008, condenando al Estado,¹⁷⁶ de nada sirvió, sino para que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo mediante sentencia N° 1.939 de 12 de diciembre de 2008,¹⁷⁷ citando como precedente una sentencia del Tribunal Superior Militar del Perú de 2002,¹⁷⁸ 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.

¹⁷⁶ 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. Véase sobre esta sentencia los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, «La interrelación entre los Tribunales Constitucionales de América Latina y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la cuestión de la inejecutabilidad de sus decisiones en Venezuela», en *Gaceta Constitucional. Análisis multidisciplinario de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Gaceta Jurídica, Tomo 16 Año 2009, Lima, 2009, pp. 17-48; en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, N° 13, Madrid 2009, pp. 99-136; y en Armin von Bogdandy, Flavia Piovesan y Mariela Morales Antonorzi (Coodinadores), *Direitos Humanos, Democracia e Integracao Jurídica na América do Sul*, Lumen Juris Editora, Rio de Janeiro, 2010, pp. 661-701.

¹⁷⁷ Véase sentencia de la Sala Constitucional, sentencia N° 1.939 de 18 de diciembre de 2008 (*Caso Abogados Gustavo Álvarez Arias y otros*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1939-181208-2008-08-1572.html>. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, «La interrelación entre los Tribunales Constitucionales de América Latina y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la cuestión de la inejecutabilidad de sus decisiones en Venezuela», en *Gaceta Constitucional. Análisis multidisciplinario de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Gaceta Jurídica, Tomo 16 Año 2009, Lima 2009, pp. 17-48; en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, N° 13, Madrid 2009, pp. 99-136; y en Armin von Bogdandy, Flavia Piovesan y Mariela Morales Antonorzi (Coodinadores), *Direitos Humanos, Democracia e Integracao Jurídica na América do Sul*, Lumen Juris Editora, Rio de Janeiro, 2010, pp. 661-701.

¹⁷⁸ Véase sobre ello, Sergio García Ramírez (Coord.), *La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Corte Interamericana de Derechos Humanos, México, 2001, p. 629.

BIBLIOGRAFÍA

Abernathy, M. Glenn y Perry, Barbara A: *Civil Liberties under the Constitution*, Sixth Edition, University of South Carolina Press, 1993.

Álvarez Chamosa, M. L., «Visión de la tutela judicial efectiva: Ejecución de las sentencias contra el Estado en Venezuela», Comunicación presentada en las *VI Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano. La Reforma del Estado y las transformaciones del Derecho Administrativo*, en el Pazo de Mariñán, La Coruña, España, abril de 2013.

Apelt, «L'acte de gouvernement en France et en Allemagne», en *Livre jubilaire du Conseil d'Etat*, París..

Baca Oneto, Víctor Sebastián: «Las pretensiones como objeto del proceso contencioso administrativo en el derecho peruano», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo II.

Bacellar Filho, Romeu Felipe: «A jurisdição administrativa no direito comparado: confrontações entre o sistema francês e o brasileiro», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Barnes, Javier: «Las transformaciones del derecho administrativo contemporáneo. Algunas consecuencias sobre el control judicial de la acción administrativa», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo I.

Béjar Rivera, Luis José: «La justicia administrativa francesa y mexicana. un análisis comparativo», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Brewer-Carías, Allan R.: *Tratado de derecho Administrativo, Tomo VI, La Jurisdicción contencioso administrativa*, Editorial Cívitas, Madrid, 2013.

Brewer-Carías, Allan R.: *Estado de Derecho y Control Judicial. Estado de Derecho y Control Judicial. (Justicia Constitucional, Contencioso Administrativo y Amparo en Venezuela)*, (Prólogo de Luciano Parejo Alfonso), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987.

Brewer-Carías, Allan R.: *El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1977.

Brewer-Carías, Allan R.: *El sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela*, Universidad Externado de Colombia y Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1995.

Brewer-Carías, Allan R.: *La justicia constitucional (Procesos y procedimientos constitucionales)*, Editorial Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho procesal Constitucional, México, 2007.

Brewer-Carías, Allan R.: *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, Caracas, 2000.

Brewer-Carías, Allan R.: *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Editorial Jurídica venezolana, Caracas, 1982.

Brewer-Carías, Allan R.: *El control de la Constitucionalidad de los actos estatales*, Caracas, 1977.

Brewer-Carías, Allan R.: *Constitutional Protection of Human Rights in Latin America. A Comparative Study of the Amparo Proceedings*, Cambridge University Press, New York, 2008.

Brewer-Carías, Allan R.: *La Justicia Constitucional. Procesos y procedimientos constitucionales*, Porrúa México, 2007.

Brewer-Carías, Allan R.: *Derecho Procesal Constitucional. Instrumentos para la Justicia Constitucional*, Tercera edición ampliada: Colección Centro de Estudios de Derecho Procesal Constitucional, Universidad Monteávila, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014.

Brewer-Carías, Allan R.: «El contencioso administrativo en Venezuela», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Brewer-Carías, Allan R.: «Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela», en *Revista de Derecho Público*, N° 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986.

Brewer-Carías, Allan R.: «Introducción General al Régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa», en Allan R. Brewer-Carías y Víctor

Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2010.

Brewer-Carías, Allan R. «El problema de la definición del acto administrativo» en *Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984.

Brewer-Carías, Allan R. «La universalidad del control contencioso administrativo» en *Libro de la Amistad en Homenaje a Enrique Pérez Olivares*, Caracas 1992, pp. 203-226, y en *Revista de Derecho Público*, N° 46, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio de 1991.

Brewer-Carías, Allan R.: «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*, Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, Lima, 2011.

Brewer-Carías, Allan R.: «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*, N° 26, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986.

Brewer-Carías, Allan R.: «El sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela», en G. J. Bidart Campos y J. F. Palomino Manchego (Coordinadores), *Jurisdicción Militar y Constitución en Iberoamérica, Libro Homenaje a Domingo García Belaúnde*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana), Lima 1997, pp. 483-560 y en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Fundación Konrad Adenauer, Medellín-Colombia 1996.

Brewer-Carías, Allan R.: «La justicia constitucional en la Constitución venezolana de 1999», en *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., Tomo III, Editorial Porrúa, México, 2003.

Brewer-Carías, Allan R.: «Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos» en *Revista de Derecho Público*, N° 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980.

Brewer-Carías, Allan R.: «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 *Gaceta Constitucional. Análisis multidisciplinario de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Gaceta Jurídica, Tomo 16 Año 2009, Lima 2009, pp. 17-48; en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, N° 13, Madrid 2009, pp. 99-136; y en Armin von Bogdandy, Flavia Piovesan y Mariela Morales Antonorzi (Coordinadores),

Direitos Humanos, Democracia e Integracao Jurídica na América do Sul, Lumen Juris Editora, Rio de Janeiro, 2010.

Brewer-Carías, Allan R.: «La abstención, silencio y negativa de la Administración y su control» en *El Derecho Venezolano en 1982*, Ponencias al Congreso Internacional de Derecho Comparado, UCV, Caracas, 1982.

Brewer-Carías, Allan R.: «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, Consejo de Estado, Bogotá, 1 de noviembre de 2017.

Brewer-Carías, Allan R.: «La constitucionalización de la Jurisdicción contencioso administrativo en Venezuela. Formalidades y frustración», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo I.

Brewer-Carías, Allan R. y Hernández Mendible, Víctor: *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2010.

Brewer-Carías, Allan R. y Calcaño de Temeltas, Josefina: *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994.

Brewer-Carías, Allan R. y Pérez Olivares, Enrique: «El recurso contencioso-administrativo de interpretación en el sistema jurídico venezolano», en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, N° 32, Caracas, 1965.

Calderón M., Hugo H.: «El proceso contencioso administrativo en Guatemala», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Camacho Céspedes, Gladys: «La resolución de conflictos jurídico-administrativos en Chile: la problemática coexistencia de recursos y jurisdicciones especiales», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo I.

Canónico, Alejandro, «La nueva regulación y tratamiento jurisprudencial sobre la tutela cautelar en el contencioso administrativo venezolano», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo II.

Capitant, R.: «De la nature des actes de gouvernements», en *Etudes Juridiques offertes a Julliot de la Morandiere*, París, 1964.

Carré de Malberg, *Contribution a la Théorie générale de l'Etat*, Vol. I, París, 1920.

Carro y Fernández-Valmayor, José Luis: «La doctrina del acto político», en *Revista de Administración Pública*, N° 53, Madrid, 1967.

Cassagne, Juan Carlos: *Curso de derecho administrativo*, Décima segunda edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015, Tomo II.

Cassagne, Juan Carlos: *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, La Ley, Buenos Aires, 2007.

Cassagne, Juan Carlos: «La Justicia Administrativa en Iberoamérica», en *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 2005, pp. 3-32; y en *Revista Juris Dictio*, Revista del Colegio de Jurisprudencia, No, 9, oct. 2005.

Cassagne, Juan Carlos: «El principio de la tutela judicial efectiva», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I.

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.

Comadira, Julio Pablo: «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 *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II.

Coviello, Pedro José Jorge: «La jurisdicción primaria (*Primary Jurisdiction*)», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Chapus: «L'acte de gouvernement, monstre ou victime», en *Cronique Dalloz*, rec. 15-1-1958.

Cheli: *Atto político e funzione d'indirizzo político*, Milán, 1961.

Danós Ordoñez, Jorge: «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 *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II.

Delpiazzo, Carlos E.: «Régimen contencioso administrativo uruguayo», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Delpiazzo, Carlos E.: «Las pretensiones contencioso administrativas en Uruguay», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II.

Duguit, L.: *Manuel de Droit Constitutional*, París, 1918.

Esquivel Vázquez, Gustavo Arturo: «El derecho contencioso administrativo en México», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Fiamma Olivares, G.: «Acción constitucional de nulidad y legitimación activa objetiva», en *Revista de Derecho Público*, N° 49, 1991.

Fernández Ruíz, Jorge: «Actualidad y perspectivas del contencioso administrativo en México», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo I.

Fernández Ruiz, Jorge: «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), 2018.

Juan Carlos Ferrada Bórquez: «El Recurso de Protección como mecanismo de control contencioso administrativo», en *La Justicia Administrativa*, 2005

Ferrada Bórquez, Juan Carlos: «La Justicia Administrativa en el derecho chileno», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

García de Enterría, Eduardo: *La lucha contra las inmunidades de poder* (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos), Madrid, 1979.

García Ramírez, Sergio (Coord.), *La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Corte Interamericana de Derechos Humanos, México, 2001.

Gasnell Acuña, Carlos, «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*

cioso administrativo. *Centroamérica y México*, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), 2018.

González Pérez, Jesús: *Derecho procesal administrativo hispanoamericano*, Editorial Temis, Bogotá, 1985.

Gordillo, Agustín: *Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado*, Fundación de derecho administrativo, Buenos Aires 2014.

Guaíta, Aurelio: «Los actos políticos o de gobierno en el derecho español», en *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, N° 4, 1955.

Guicciardi, Enrico: «L'Atto político», en *Archivio di diritto pubblico*, Vol. II, Padua, 1937.

Hallivis Pelayo, Manuel Luciano: «Evolución y perspectivas del contencioso administrativo en México», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I.

Hernández Becerra, Augusto: «El sistema colombiano de justicia contencioso administrativa», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I.

Hernández Mendible, Víctor: *La tutela judicial cautelar en el contencioso administrativo*, Vadell Hermanos Editores, Valencia, 1998.

Hernández-Mendible, Víctor: «Los recursos de apelación, especial de jurisdicción y la ejecución de sentencias en el proceso administrativo», en *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. I, FUNEDA, Caracas, 2010.

Huapaya Tapia Ramón: «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 *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II.

Ivanega, Miriam Mabel: «Cuestiones acerca del control judicial de la Administración en la República Argentina», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Ibarren M., Enrique: «¿Existe en Venezuela un recurso autónomo de plena jurisdicción?» en *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*, N° 1, Caracas, 1986.

Jèze, Gaston: *Los Principios Generales del Derecho Administrativo*. Tomo I, Depalma, Buenos Aires 1948.

Jinesta Lobo, Ernesto: «El proceso contencioso-administrativo en Costa Rica», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Jinesta Lobo, Ernesto: «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), 2018.

Jinesta Lobo, Ernesto «Medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo II.

Kiriakidis, Jorge: «Notas en torno al Procedimiento Breve en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa», *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. II, FUNEDA, Caracas, 2011.

Lazzarini, José Luis: *El juicio de amparo*, La Ley, Buenos Aires, 1987.

Losada, S. M.: *Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, 1972, Vol. I.

Meilán Gil, José Luis y García Pérez, Marta: «Una visión actual de la justicia administrativa en España», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Mejía, Henry Alexander; Orellana, Edmundo; Navarro Medal, Karlos; Jinesta Lobo, Ernesto; y Gasnell Acuña, Carlos: *Derecho procesal contencioso administrativo. Centroamérica y México*, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), 2018.

Mejía, Henry Alexander: «La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en El Salvador», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Mejía, Henry Alexander: «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), 2018.

Moles Caubet, Antonio: *El principio de legalidad y sus implicaciones*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Publicaciones del Instituto de Derecho Público, Caracas, 1974.

Moles Caubet, Antonio y otros, *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Caracas, 1980.

Moraga Klenner, Claudio: «Evolución de la justicia administrativa en Chile», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I.

Morón Urbina, Juan Carlos: «El proceso contencioso de lesividad: catorce años después de su incorporación en el derecho peruano», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo II.

Navarro, Karlos: «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), 2018.

Nikken, Claudia: «El caso «Barrio Adentro»: La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia o el avocamiento como medio de amparo de derechos e intereses colectivos y difusos», en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003.

Orellana, Edmundo: «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), 2018.

Pérez Hualde, Alejandro: «La acción de lesividad y los actos «inexistentes», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo II.

Perrino, Pablo Esteban: «La tutela judicial efectiva y la reforma del régimen de la justicia contencioso administrativa en la provincia de Buenos Aires», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, Tomo I.

Perrino, Pedro José Jorge: «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 *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I.

Prat, Julio A.: «Contribución al estudio del acto de gobierno», en *Revista de la Facultad de Derecho .v Ciencias Sociales*, Año IX, N° 4. Montevideo, 1958.

Puisoye, Jacques: «Pour une conception plus restrictive de la notion d'acte de gouvernement», en *L'Actualité Juridique*, N° 4, 20-4-1965.

Real, Alberto Ramón: «El acto de gobierno», en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, T. 57.

Rivero, Jean: *Droit Administratif*, Précis Dalloz, París, 1962.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime; García Pérez, Marta, (Coordinadores): *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Rodríguez Arana, Jaime; Vázquez Irizarry, William; Rodríguez Martín-Retortillo, María del Carmen (Coordinadores): *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015.

Rodríguez Queiro, Alfonso: «Actos de Governo e contencioso de anulação», en *Estudios en Homenaje al Profesor López Rodó*, Madrid 1972, Vol. II.

Rodríguez Rodríguez, Libardo: «Las características fundamentales de la jurisdicción de contencioso administrativo en Colombia», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I.

Roehrssen, Guglielmo: «L'atto di Potere Político e la Sua Sindicalità in sede Giudiziaria», en *Rivista de diritto público*, Vol. I, 1936.

Rondón de Sansó, Hildegard, «Medios de proceder por la vía contencioso-administrativa» en A. Moles y otros, Antonio Moles Caubet y otros, *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Caracas, 1980.

Rotondo, Felipe: «Aspectos organizativos de los contenciosos administrativos en el Uruguay. Sistema adoptado. Déficit y soluciones», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I.

Ruocco, Graciela: «Acto político y acto de gobierno. Derecho nacional», en *Estudios en memoria de Héctor Frugone Schiavone*, Montevideo, 2000).

Sagüés, Néstor Pedro, *Derecho procesal Constitucional*, Vol. 3, «Acción de amparo», Editorial Astrea, Buenos Aires, 1988.

Sánchez Agesta, L.: «Concepto jurídico de acto político», en *Homenaje a Pérez Serrano*, Madrid 1959, Tomo I.

Sánchez Aldana Morales, José Iván: «El contencioso administrativo en México en el ámbito local», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I.

Santofimio, Jaime Orlando, *Compendio de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017.

Salgado, Alí Joaquín: *Juicio de amparo y acción de inconstitucionalidad*, Astrea, Buenos Aires, 1987.

Sendin, Miguel Ángel y Navarro Medal, Karlos: «La Jurisdicción contencioso administrativa en Nicaragua», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Serrate Paz, José Mario: «Contencioso administrativo en Bolivia», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014..

Sarria Olcos, Consuelo: «Las acciones contencioso administrativas en la legislación positiva colombiana», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Sheffer Tuñón, Javier Ernesto: «Un camino posible en pos de la reforma del contencioso administrativo en Panamá», en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Soto Kloss, Eduardo: «La nulidad de derecho público en el derecho chileno», en *Revista de Derecho Público*, N° 47-48, 1990.

Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «Las demandas de contenido patrimonial en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa», en *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. II, FUNEDA, Caracas, 2011.

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

Vanossi, J. R. y Ubertone, P. E.: «Control jurisdiccional de constitucionalidad», in *Desafíos del control de constitucionalidad*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

Vazquez, Cristina: «Actos políticos y de gobierno», en *Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real*, (F.C.U., Montevideo, 1996).

Vicuña Domínguez, Lorena, *El Nuevo Procedimiento Contencioso Administrativo*, Tesis de doctorado, Universidad San Francisco de Quito (consultada en internet).

Virally, «L'introuvable acte de gouvernement», en *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, París, 1952.

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN AMÉRICA LATINA
de ALLAN R. BREWER-CARÍAS, se imprimió
en la República Argentina en marzo de 2019.