

SOBRE LA TENDENCIA HACIA LA ESPECIALIZACIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN AMÉRICA LATINA

Allan R. Brewer-Carías

Profesor emérito de la Universidad Central de Venezuela

Resumen: Estudio y análisis de la evolución del contencioso administrativo en América Latina, desde su concepción en los distintos países hasta su regulación en la actualidad, evidenciando así que la tendencia general ha sido la de establecer una especialización orgánica de esa jurisdicción.

Palabras Clave: Jurisdicción. Contencioso administrativo. Órganos judiciales. Especialización.

Summary: Study and analysis on the evolution of the contentious administrative jurisdiction in Latin America since its origin to current regulation that reveals the general trend of establishing an organic specialization for this jurisdiction.

Key words: Jurisdiction. Contentious administrative. Judicial Organs. Specialization.

Recibido: 3 de marzo de 2019 Aceptado: 12 de septiembre de 2019

SUMARIO

- I. La especialización orgánica de la justicia administrativa
- II. La constitucionalización del contencioso administrativo
- III. La codificación del contencioso administrativo

Me complace mucho tener esta oportunidad de participar en esta obra homenaje al profesor Luis Henrique Farías Mata, distinguido amigo, destacado profesor y apreciado juez durante los años de la Venezuela democrática.

Lo conocí en 1959 cuando estando yo estudiando el segundo año de la carrera de derecho en la Universidad Central de Venezuela, trabajé con él durante unos meses –en lo que sería el primer trabajo de vida–, como Escribiente en el Juzgado Quinto de Parroquia de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, que Farías regentaba como Juez, y que entonces estaba situado en el Edificio Las Gradillas, en la Esquina Las Gradillas en la Plaza Bolívar de Caracas; en el mismo edificio donde funcionaba la Biblioteca Rojas Astudillo de los Tribunales del Distrito Federal, a la cual comencé a frecuentar asiduamente.

Desde entonces hicimos amistad. Ese mismo año de 1959, incluso trabajé con él durante otros meses, como Pasante en el Escritorio de abogados en el cual comenzó a ejercer la profesión de abogado, hasta que pasé a trabajar como Escribiente en el Juzgado Primero Mercantil de Caracas que Gonzalo Pérez Luciano, quien había sido mi profesor de Derecho Administrativo I en la Facultad (1958-1959), regentaba como Juez. Mi experiencia tribunalicia terminó en 1960 cuando comencé a trabajar como Auxiliar de Investigación en el Instituto de Derecho Público, que entonces dirigía el profesor Antonio Moles Caubet, en el cual permanecí adscrito durante 27 años, habiendo sido durante los últimos diez años su Director (1978-1987).

A Farías Mata lo vería después, en el último año de mi carrera de derecho, en 1961-1962, cuando me inscribí en el Seminario electivo que había comenzado a dar sobre el contencioso administrativo; año durante el cual cultivamos amistad personal. Conoció a mi esposa -ya yo estaba casado desde antes de comenzar ese último año de la carrera- y en más de una ocasión salimos socialmente, con él y su distinguida esposa peruana.

Aun cuando con posterioridad dejamos progresivamente de tener contacto personal, salvo la relación académica en la Facultad, donde fue destacado Decano; y la relación profesional, con el Juez destacado que fue. En la Escuela de Estudios Políticos de la Facultad, creada durante su gestión como decano, hacia finales de los ochenta incluso le dio precisamente a mi esposa clases en la Escuela de Estudios Políticos de la Facultad, en un curso de procedimientos administrativo.

Ahora bien, cuando en las clases en el Seminario de Farías Mata en 1961, éste nos comenzó a explicar, en forma organizada, el tema del contencioso administrativo -que para la época no era parte del programa ni se estudiaba en los cursos de derecho administrativo I y II-, el tema para nosotros era por supuesto novedoso, siendo además, la situación del conocimiento de la materia en el país, totalmente precaria y desconocida -recuérdese que incluso, la rica jurisprudencia que ya había en la materia era completamente desconocida-, como lo era en general en el resto de América Latina. En España, el tema había comenzado a tener importancia profesional y académica, pues se venía de sancionar unos años antes, en 1956, la muy importante Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la cual, sin duda, Farías había estudiado durante el tiempo que pasó en Madrid después de graduado, y antes de comenzar su actividad docente en Caracas.

Habiendo sido nuestro contacto académico, precisamente, el tema del contencioso administrativo, me ha parecido entonces lo apropiado dedicarle, en su homenaje, las reflexiones que

siguen sobre la evolución del régimen contencioso administrativo en América Latina, precisamente durante los casi sesenta años que han transcurrido desde que, en aquel Seminario de 1961, en los cuales se consolidó su especialización.

Sin duda, el progresivo sometimiento de la Administración Pública a la legalidad en los países latinoamericanos, en un proceso desarrollado con todos los altibajos imaginables por las recurrentes rupturas de la estabilidad constitucional, fue lo que en definitiva originó el progresivo establecimiento de mecanismos judiciales de control de la actividad de la misma. Ello no significó, sin embargo, que no se hubiesen establecido competencias expresadas de orden judicial en la materia, como precisamente fue el caso en Venezuela, donde desde 1830, se le asignó competencia a la Corte Suprema 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 desde la Constitución de 1925, se le hubiese atribuido competencia para “declarar la nulidad de los decretos o reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes cuando alteren su espíritu, razón o propósito de ellas” (art. 120). 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,” como se declaró en la Constitución de 1961 (art. 206; y se repite en la Constitución de 1999, art. 259), en una redacción que se inspiró en la Constitución de Uruguay –gracias a la asesoría puntual, dada en 1961, por el profesor uruguayo Enrique Sayagués Laso cuando visitó Caracas– 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, esa tendencia a regular una justicia concentrada en materia contencioso administrativa 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 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, el cual, como institución aun cuando sin competencias jurisdiccionales, venía funcionando desde 1830.¹ 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 y de la Corte Constitucional.²

En esta forma, la más importante tendencia que se puede apreciar si se analiza la Jurisdicción Contencioso Administrativa en América Latina en los últimos sesenta años, 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

1 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, 1 de noviembre de 2017.

2 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.

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 progresiva *constitucionalización* de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y a la *codificación* de la legislación especial sobre la materia. A estas tres características van destinadas las notas que sigue.

I. LA ESPECIALIZACIÓN ORGÁNICA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La tendencia hacia la especialización orgánica de la Jurisdicción contencioso administrativa en América Hispana, puede decirse que, como cuestión de principio, se aparta del sistema francés el cual, 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.³

De esta peculiaridad histórica derivó la prohibición para los jueces de poder controlar la Administración y sus actos, todo lo cual condujo al sometimiento de la Administración a unos órganos jurisdiccionales separados del Poder Judicial, en particular del Consejo de Estado, y con ello, al propio desarrollo del derecho administrativo en Francia, que tanto influyó en todos los países latinos; influencia que, sin embargo, no

3 En general, Allan R. Brewer-Carías *Reflexiones sobre la revolución norteamericana (1776), la revolución francesa (1789) y la revolución hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, 2ª Edición Ampliada, Serie Derecho Administrativo N° 2, Universidad Externado de Colombia, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá, 2008.

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 antes mencionado Consejo de Estado, impera el principio de la judicialización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa,⁴ 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.⁵

Puede decirse, por tanto, que la tendencia en la configuración de la Jurisdicción Contencioso Administrativa 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

4 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, No, 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.

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

aspectos específicos en el mundo regulador,⁶ como por ejemplo fue el caso, en Venezuela, del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato a comienzos de los años sesenta,⁷ y como es el caso de los “tribunales administrativos” como se han desarrollado por ejemplo en Chile⁸ y en Argentina, en este último caso siguiendo incluso el modelo norteamericano,⁹ pero que bajo 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.

-
- 6 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.
- 7 Véase lo que expresé en lo que fue mi primer artículo publicado en materia jurídica: Allan R. Brewer-Carías, “Estudio sobre la Ley de Regulación de Alquileres de 1° de agosto de 1960,” en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 113, Año XXIII, Caracas, julioseptiembre 1960, pp. 217-232.
- 8 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.
- 9 Véase, por ejemplo, Pedro José Jorge Perrino, “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, 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.

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.¹⁰

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

La excepción fundamental, como se dijo, en cuanto a la especialización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa la constituyen Argentina y Brasil, países 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 en el sistema de los Estados Unidos,¹¹ por lo que no se ha desarrollado ninguna especialización jurisdiccional en materia contencioso administrativa.¹² En Argentina, también, en principio son los jueces ordinarios los competentes en la materia,¹³ 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),

10 Véase Juan Carlos Cassagne, “La Justicia Administrativa en Iberoamérica,” en *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 2005, p. 18.

11 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.

12 *Idem.* p. 85.

13 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.

pueden y deben ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, decretos reglamentarios, actos administrativos, en estos casos con efectos *erga omnes*.¹⁴

Ello ha llevado incluso a que en la doctrina del derecho administrativo no se estudie el contencioso administrativo con la importancia que existe en todos los demás países latinoamericanos, 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 procesal.¹⁵

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,¹⁶ habiéndose con

14 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.

15 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.

16 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

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.¹⁷

Se observa, sin embargo, que desde 1925 la Constitución hizo referencia a que la ley podía crear tribunales administrativos, lo que nunca ocurrió, razón por la cual la Corte Suprema siempre declaró la incompetencia tribunales ordinarios para conocer nulidad de los actos de la Administración. Con posterioridad hubo una evolución jurisprudencial, particularmente a partir de los años setenta¹⁸ 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, como prohibición general.¹⁹

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

Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, p. 209.

17 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.

18 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.

19 Idem, pp. 149. 152, 153.

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,” de lo que la doctrina desarrolló la tesis de la asignación de una competencia general y residual a los tribunales ordinarios de justicia para conocer sobre la 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).²⁰

Dichos Tribunales, sin embargo, no pueden en general 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.²¹

20 Idem, pp. 155, 156; y 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, pp. 327 ss.

21 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;²² 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.²³

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 Jurisdic-

22 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

23 Ídem., p. 163

ción 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 No. 1462 de 1935 le atribuyó al entonces Superior Tribunal de Justicia la competencia en única instancia para conocer del recurso contencioso administrativo (art. 1) contra las resoluciones administrativas (art. 3).

A partir de la reforma constitucional de 1940, dicha competencia fue atribuida igualmente en única instancia al Tribunal de Cuentas, al cual también se le conoce como Tribunal Contencioso Administrativo.²⁴

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 la 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 No. 29 de 1984).²⁵ En todo caso, a

24 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>

25 Véase Javier Ernesto Sheffer Tuñón, "Un camino posible en pos de la reforma del contencioso administrativo en Panamá," en *La jurisdicción contencioso*

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 “judicialización del contencioso administrativo,”²⁶ 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 varias Salas con competencias en materias administrativas y tributarias.²⁷

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.²⁸

administrativa en Iberoamérica (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 401

26 Idem, p. 401.

27 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.

28 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.

En República Dominicana, conforme al artículo 164 de la Constitución, “la Jurisdicción Contencioso Administrativa esté integrada por tribunales 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 No. 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 No. 13-07 que dispuso que “las competencias del Tribunal Superior Administrativo atribuidas en la Ley No. 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. Sin embargo, conforme a lo decidido por el Tribunal Constitucional en sentencia de TC/0598/18 del 10 de diciembre de 2018, dicho Tribunal ha reconocido competencia a estos juzgados para conocer de los recursos contencioso-administrativos contra todas las administraciones, y no exclusivamente la municipal, en lo que Eduardo Jorge Prats consideró como la “nacionalización” de jurisdicción contencioso-administrativa.²⁹

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.”³⁰

29 Véase la referencia en Eduardo Jorge Prats, “El Juzgado de 1ª Instancia contencioso administrativo,” en *HoyDigital*, 22 de febrero de 2019, en <http://hoy.com.do/el-juzgado-de-1a-instancia-como-jurisdiccion-contencioso-administrativa/>

30 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 contencioso administrativa se asigna a los tribunales ordinarios o a un solo órgano judicial, sea el Tribunal Supremo o un Tribunal Contencioso Administrativo, en los otros países hispano americanos 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, como antes indicamos, 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 constitucional de que la ley podía establecer tribunales contencioso administrativos, mediante la sanción de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976³¹ se establecieron tres niveles de competencia judicial

31 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

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 2010,³² 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 Administrativa; 3. Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y 4. Los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.³³

En El Salvador, siguiendo esta misma orientación, mediante el Decreto Legislativo No. 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,³⁴ a una Jurisdicción

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.

32 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.

33 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.

34 Véase Henry Alexander Mejía, "La jurisdicción contenciosa administrativa en El Salvador," en Henry Alexander Mejía, Edmundo Orellana, Karlos

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 No. 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.³⁵

Por último, en Ecuador, conforme al Código Orgánico de la Función Judicial (Registro Oficial No. 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 Contencioso

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.

35 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.

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 contencioso administrativa 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 Administrativa en un orden judicial separado de la Corte Suprema de Justicia es, como antes se destacó, el caso de Colombia, con la asignación al Consejo de Estado de las competencias contencioso administrativas.

Dicho Consejo de Estado 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 1830.³⁶ 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

36 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, 1 de noviembre de 2017.

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 No. 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).³⁷

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

37 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.

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, 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 Supervisora 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).³⁸

38 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

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.”³⁹

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, como conforme al artículo 116.V de la Constitución Federal, mediante leyes de los Estados se pueden establecer tribunales contencioso administrativos para conocer de las demandas contra los Municipios, en la Constitución del

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.

39 Véase Luis José Béjar Rivera, “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, 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.

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.⁴⁰

II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La segunda característica del proceso de especialización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en América latina, es de la constitucionalización de la Jurisdicción,⁴¹ mediante la incorporación en el texto mismo de las Constituciones, de previsiones respecto de la justicia administrativa.

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.).

40 ‘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.

41 Véase Allan R. Brewer-Carías, “La constitucionalización de la Jurisdicción contencioso administrativo en Venezuela. Formalidades y frustración, en 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.

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 administrativos,” debiendo la ley proteger “al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.”

En Venezuela, como se ha dicho, el proceso de constitucionalización de la competencia en materia contencioso administrativa para controlar los actos administrativos 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, la cual 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 contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

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.”⁴²

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.”⁴³

Por su parte, en el Perú, el artículo 148 de la Constitución establece el principio de que “las resoluciones administrativas

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

43 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.

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

Por último, la tercera característica de la tendencia hacia la especialización del Contencioso Administrativo en América Latina, consecuencia hasta cierto punto de las dos antes mencionadas, ha sido la de 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 ausencia de especialización jurisdiccional por la competencia asignada para conocer de los asuntos de la Justicia administrativa a los jueces ordinarios, no se han dictado leyes especiales en la materia, rigiéndose el proceso contencioso administrativo 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.⁴⁴

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 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

44 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.

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 desde 1956,⁴⁵ habiéndose así producido la codificación en la materia a través de las siguientes leyes actualmente vigente:

Colombia: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley No 1437 DE 2011 (enero 18) Diario Oficial No. 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 No. 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 No 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* No. 25416 de 31 de diciembre de 1987.

45 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).

México: Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo 2005.

Nicaragua: Ley No. 350, Ley de regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, 18 de mayo de 2000. (Anulada parcialmente mediante sentencia No. 40 de la Corte Suprema de Justicia).⁴⁶

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 No. 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 No. 1494, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (G.O. No. 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 No. 15.524 de 9 de enero de 1984).

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

46 Véase sobre dicha impugnación de la Ley No. 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.

Como se dijo, en Argentina y en Brasil y Bolivia no se han dictado leyes o códigos con regulaciones generales o nacionales sobre la Jurisdicción contencioso administrativa o sobre los procesos contencioso administrativos, debiendo mencionarse también el caso de Bolivia donde si bien se dictó la Ley 620 Transitoria de los Procesos Contencioso Administrativos, la misma no tiene contenido normativo en la materia.

Al terminar estas notas, no puedo sino recordar las clases del Seminario de Farías Mata en 1961, y constatar cómo evolucionó la materia durante todos estos últimos casi sesenta años, y en Venezuela, en particular, gracias a la labor de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en la cual fue Magistrado precisamente Luis Henrique Farías Mata, y de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativa, particularmente durante el período democrático.⁴⁷

Y un último recuerdo sobre Farías Mata, el amigo. Después de habernos distanciado durante muchos años, por las actividades que cada uno llevó durante tantos años de ejercicio profesional y académico, ya estado residenciados mi esposa y yo en Nueva York a partir de 2005, tuvimos de su parte una de esas manifestaciones que no son frecuentes, y que sin duda se agradecen desde el exilio, y es el recuerdo de los amigos que uno dejó en su país. Y ese recuerdo lo tuvimos, precisamente, de Luis Henrique, quien, a partir de entonces, invariablemente nos llamó por teléfono todos los fines de año desde la isla de Margarita, donde se había retirado, para darnos su saludo de Navidad. Esa llamada nos hizo falta el pasado diciembre de 2018.

New York, febrero de 2019

47 Véase Allan R. Brewer-Carías y Luis A. Ortíz Álvarez, *Las grandes decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1996.