

# El modelo venezolano de justicia administrativa en el contexto sistémico del Derecho comparado

José Luis VILLEGAS MORENO\*  
RVLJ, N.º 16, 2021, pp. 507-524.

«Liberemos a la justicia del desafortado decisionismo inmotivado, pues la misión del juez es decidir una contienda, pero no por un acto volitivo, sino por un acto valorativo. La decisión está en los hechos y en el Derecho, pero durmientes, como lo está la estatua en el bloque de mármol. No todo juez puede ser un Fidias, pero todos tienen la misión sagrada de extraer la solución justa de ese conglomerado, frecuentemente confuso de hechos, pruebas, Derecho y razonabilidad del fallo»

VILLAR PALASÍ, José Luis: *Una visión tópica de la tópica*. 1981.

## SUMARIO

**1. Organización de la justicia administrativa en el Derecho comparado** 1.1. *Sistemas de organización* 1.1.1. Sistema de régimen administrativo (o dualidad de jurisdicción) 1.1.2. Sistema judicialista (única jurisdicción) **2. Sistema venezolano** 2.1. *Configuración del Estado en la Constitución de 1999* 2.2. *Aproximación histórica* 2.3. *Modelo venezolano* 2.4. *Configuración constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa* 2.4.1. Perfil orgánico 2.4.2. Perfil procesal **Conclusión**

---

\* **Universidad Católica del Táchira**, Abogado; Profesor Titular Emérito de Derecho Administrativo y Derecho Ambiental. **Universidad del Zulia**, Doctor en Derecho. **Universidad Pontificia Comillas**, Profesor colaborador asistente. Miembro del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA).

## 1. Organización de la justicia administrativa en el Derecho comparado

### 1.1. Sistemas de organización

Desde el punto de vista de los titulares llamados a ejercer el control jurisdiccional de la Administración, las diferentes legislaciones han establecido diversos sistemas, condicionados por el momento histórico y el ordenamiento positivo general y, de manera capital, porque ha habido interpretaciones dispares con respecto a la aplicación del principio de separación de poderes. Especial relevancia tiene el trabajo publicado por el maestro RODRÍGUEZ<sup>1</sup>, inspirado en el estudio del tratadista francés Guy BRAIBANT con ocasión del bicentenario del Consejo de Estado francés, en el que desarrolla los sistemas de control jurisdiccional de la Administración en el Derecho comparado. En este análisis, RODRÍGUEZ<sup>2</sup> afirma que el control jurisdiccional de la Administración Pública se realiza por medio de sistemas disímiles en los diferentes países, que pueden clasificarse, con diversos matices, en monistas de una parte, y dualistas o pluralistas, de otra, según predomine el criterio de que dicho control debe realizarse por los mismos jueces que tradicionalmente han tenido a su cargo la solución de las controversias entre particulares, o por jueces especializados que conforman una jurisdicción administrativa autónoma de la jurisdicción común u ordinaria.

RODRÍGUEZ<sup>3</sup> concluye afirmando que el estudio de la evolución de los sistemas de control jurisdiccional de la Administración refleja una tendencia hacia el dualismo predicado por el sistema de Derecho Administrativo y, con ello, hacia la necesidad de que la Administración se someta a un régimen jurídico especial cuyo juzgamiento corresponda a un juez igualmente especial a través de procedimientos especiales. Interesante también es el estudio sobre

---

<sup>1</sup> RODRÍGUEZ, Libardo: «Los sistemas de control jurisdiccional de la administración en el Derecho comparado». En: *Memorias del IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Margarita-Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana-CAJO. Caracas, 2012.

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> Ídem.

la perspectiva histórica de la justicia administrativa en América Latina referido a las influencias europea continental y de Estados Unidos, que presenta PERLINGEIRO<sup>4</sup>. Y en sentido más amplio también podemos destacar un estudio sobre las perspectivas comparadas de la justicia administrativa publicado en México<sup>5</sup>, al igual que la panorámica visión iberoamericana analizada por CASAGNE<sup>6</sup>. No olvidamos el clásico estudio coordinado por BARNÉS VÁZQUEZ<sup>7</sup>.

Ahora bien, a nuestro modo de ver, y visto todo el panorama antes referido, podemos determinar que estos sistemas fundamentalmente son: el sistema de régimen administrativo y el sistema judicial, en sus diversas modulaciones, según veremos a continuación:

#### 1.1.1. Sistema de régimen administrativo (o dualidad de jurisdicción)

Es el primero que surge históricamente. Su esencia consiste en la creación, dentro del seno de la propia Administración, de la jurisdicción contencioso-administrativa, con lo que aquella actúa independientemente respecto del poder jurisdiccional. La razón de ser de este sistema radica en la interpretación que los revolucionarios franceses efectuaron del dogma de la división de poderes: en su concepción debería existir una auténtica separación entre los distintos poderes del Estado; en particular, la Administración; esta no podría ver dificultada de cualquier manera su labor por la acción judicial, ni los administradores podrían ser citados ante los jueces por razón de sus funciones<sup>8</sup>. La existencia de dos órdenes de jurisdicción reposa, en sus orígenes, sobre

<sup>4</sup> PERLINGEIRO, Ricardo: «Perspectiva histórica de la jurisdicción administrativa en América Latina: Tradición europea continental vs. influencia estadounidense». En: *Diálogos de Saberes*. N.º 44. Bogotá, 2016.

<sup>5</sup> *Perspectivas comparadas de la justicia administrativa*. CIDE. A. GARCÍA y S. LÓPEZ, coords. México, D. F., 2017.

<sup>6</sup> CASAGNE, Juan Carlos: «La justicia administrativa en Iberoamérica». En: *Iuris Dictio*. Vol. 6, N.º 9. Universidad San Francisco de Quito. Quito, 2005, pp. 91 y ss., DOI: <https://doi.org/10.18272/iu.v6i9.632>.

<sup>7</sup> *La justicia administrativa en el Derecho comparado*. Civitas. J. BARNÉS VÁZQUEZ, coord. Madrid, 1993.

<sup>8</sup> ENTRENA CUESTA, Rafael: *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. 13.<sup>a</sup>, Tecnos. Madrid, 1991.

el principio de separación de poderes<sup>9</sup>. Se estableció así un vínculo estrecho entre el principio de separación de poderes, regla política, y el principio de separación de autoridades administrativa y jurisdiccional, regla jurídica de distribución de competencias.

Este sistema, denominado también «de la sustantividad», otorga la titularidad del control jurisdiccional a la propia Administración por medio de órganos especializados, que no tienen ninguna vinculación con el Poder Judicial y que además actúan separada e independientemente de las autoridades que ejecutan funciones administrativas (Administración activa).

En sus orígenes, este sistema se aplicó de forma extraordinariamente rigurosa: los órganos activos se reservaron la facultad de resolver, aunque mediase previamente el dictamen de órganos consultivos. Es la fase denominada «de la jurisdicción retenida». A partir de la Ley de 24 de mayo de 1872 se pasa al sistema de la jurisdicción delegada: desde aquella fecha se puede hablar ya del nacimiento de una verdadera jurisdicción administrativa, ya que el Consejo de Estado resuelve por sí mismo los litigios de aquel carácter, sin ulterior intervención de la Administración activa<sup>10</sup>.

Este es el sistema que impera en Francia, donde –repetimos– surge históricamente por una peculiar comprensión del principio de separación de poderes, al prohibirse que los tribunales judiciales pudieran intervenir en litigios contra la Administración, o turbar de cualquier manera el funcionamiento de la Administración. En la actualidad, existe consagrado este sistema administrativo en el cual el Consejo de Estado es el juez administrativo superior, pero formando parte de la Administración, sin poder invadir el dominio de la Administración activa, al igual que los demás tribunales administrativos<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La lengua de los derechos. La formación del Derecho público europeo tras la Revolución francesa*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2001.

<sup>10</sup> ENTRENA CUESTA: ob. cit.

<sup>11</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA: ob. cit.

### 1.1.2. Sistema judicialista (única jurisdicción)

Este sistema es consecuencia de la independencia judicial ante el Rey (desde el siglo XVII), que concibe al juez como un órgano del Derecho frente al cual el Poder Ejecutivo tiene poderes limitados. De acuerdo con ello, la fuerza de los actos públicos es la fuerza de la ley en que se apoyan, de donde deriva que su incumplimiento equivale a infringir la ley y aquí está la razón decisiva que da entrada a los tribunales, quienes detentan un absoluto control jurisdiccional<sup>12</sup>.

Este sistema surge en Bélgica como una reacción frente al sistema francés. En efecto, como nos relata ENTRENA CUESTA<sup>13</sup>, cuando las tropas napoleónicas abandonan este país, dejan el amargo recuerdo del sistema que durante años habían implantado en el mismo y de la decisiva influencia que el Consejo de Estado francés, como asesor del emperador, había ejercido en aquellos años de sumisión. Así las cosas, los belgas, al estructurar su jurisdicción contencioso-administrativa, se orientan a diseñar un sistema completamente distinto del que habían padecido, y, a tal fin, atribuyen a los tribunales la competencia sobre los litigios en que interviene la Administración, cualesquiera que fuesen las normas sustantivas que regularan dichos litigios. Pero a partir de 1946 se implantó en Bélgica el sistema administrativo.

En este supuesto, el titular del control jurisdiccional de la Administración es un órgano independiente, que no forma parte de la Administración. Dentro de este sistema podemos distinguir tres modulaciones:

- i. Ortodoxo: En un primer reflejo de este sistema, en la forma más pura o propiamente dicha, la competencia para juzgar a la Administración se haya atribuida a los tribunales ordinarios, como es el caso del Derecho anglosajón; esto es, los mismos tribunales que juzgan las controversias entre particulares.
  
- ii. Jurisdicción especializada: En este supuesto, la titularidad del control jurisdiccional de la Administración está atribuida al Poder Judicial. El contencioso-administrativo es, sobre todo, jurisdicción, una jurisdicción

---

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> ENTRENA CUESTA: ob. cit.

especial, distinta de la ordinaria –la civil, penal, etc.– Por ello, es necesario crear dentro del ordenamiento jurisdiccional no solo tribunales independientes de la Administración sino diferentes de los ordinarios y especializados en cuestiones contencioso-administrativas. Estos tribunales especiales, sin embargo, no quiebran la unidad de jurisdicción, a la cual continuarán perteneciendo. Este es el sistema que se encuentra consagrado en Alemania, España y Venezuela.

iii. Mixto: Es aquel donde el titular de la competencia para conocer de la materia contencioso-administrativa se reparte entre los tribunales ordinarios y los tribunales contencioso-administrativos, según el criterio de la naturaleza de la cuestión administrativa y su incidencia sobre los derechos individuales. Es el caso de Italia, en donde la competencia está atribuida a la jurisdicción ordinaria si se trata de cuestiones relativas a los derechos subjetivos, es decir, esta jurisdicción ordinaria es competente para conocer de los conflictos de la Administración Pública donde se discutan derechos subjetivos; en cambio, la jurisdicción administrativa conoce de los litigios en los cuales sea parte la Administración Pública que versen sobre intereses legítimos, y en los asuntos específicos señalados por la ley donde se pretenda la protección de los derechos subjetivos. Como se ve, este sistema es complejo.

Para concluir este análisis recordaremos que junto al Consejo de Estado Francés hay otros países que también le dan competencia consultiva a sus órganos de control judicial administrativo, como son los casos de Italia y Colombia.

La clasificación que hemos presentado, es obligado decirlo, no se corresponde de manera rigurosa con las legislaciones positivas, pero nos permite precisar una visión general de las varias posibilidades existentes en el Derecho comparado<sup>14</sup>, para contrastarlas con el sistema venezolano que abordaremos a continuación.

<sup>14</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R.: «La justicia administrativa en el Derecho comparado latinoamericano». En: *20 años de la Ley de lo Contencioso-administrativo. Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Murcia, 8-9 de febrero de 2019*. INAP. F. LÓPEZ RAMÓN y J. VALERO TORRIJOS, coords. Madrid, 2019, pp. 573-632, <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/06/Actas-AEPDA-Murcia19.pdf>.

## 2. Sistema venezolano

### 2.1. Configuración del Estado en la Constitución de 1999

El artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se abre con la siguiente proclamación:

Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

Este principio puede considerarse como la resultante del proceso evolutivo recorrido por el Estado constitucional desde su nacimiento hasta nuestros días. En este proceso, cada una de las transformaciones experimentadas por el Estado de Derecho ha supuesto un claro progreso respecto de la estructura anterior. Se ha llegado así, mediante una evolución progresiva, hasta el momento actual, en que el principio fundamental del Estado social y democrático de Derecho se presenta como una realidad propia del mundo occidental<sup>15</sup>.

Cada una de las tres notas caracterizadoras del Estado se ha traducido históricamente en una serie de rasgos peculiares: así, sin ánimo exhaustivo, el principio de legalidad y la división de poderes (Estado de Derecho), el sufragio universal (Estado democrático) y el reconocimiento de un conjunto de derechos sociales y la subsiguiente intervención estatal en la vida socio-económica (Estado social)<sup>16</sup>. Pero nuestro constituyente incluyó una nota caracterizadora más: «y de justicia». La ambigüedad de este concepto, la pérdida del sentido mítico de sus orígenes, han conducido a que podamos considerar que no estamos ante un valor superior, sino ante el instrumento de los jueces para incorporar a sus resoluciones criterios de moralidad.

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: *El sistema constitucional español*. Dikynson. Madrid, 1992.

<sup>16</sup> ARAUJO-JUÁREZ, José: *Derecho Administrativo Constitucional*. CIDEP-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017.

Podemos considerar además que la justicia tiene un sentido de totalidad que la lleva a ser no solo valor en sí, sino también medida de los demás valores sociales y jurídicos, en una dimensión dinámica de la justicia<sup>17</sup>.

Los principios constitucionales aquí referidos no son compartimientos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna nuestro Estado. Al margen ya de las correlaciones y conexiones entre ellos, cabe decir que los principios señalados reflejan una tradición muy arraigada en los ordenamientos liberales, que en último término revela una inequívoca preocupación garantista, pues con ellos, en definitiva, lo que se pretendía, y aún pretende, es garantizar la situación jurídica de los ciudadanos frente a la actuación de los poderes públicos. Estos principios son mandatos dirigidos a los poderes públicos y, en especial, al legislador. En todo caso, de la eficacia normativa de los mismos no debe existir la más mínima duda<sup>18</sup>.

Así las cosas, la función (potestad) judicial como cometido del Poder Público deberá situarse en este contexto del Estado democrático, social de Derecho y de justicia. Fuera de este aspecto contextual no tendrá sentido alguno<sup>19</sup>.

## 2.2. *Aproximación histórica*

Como advierte UROSA MAGGI<sup>20</sup>, si bien está claramente determinado en el tiempo el nacimiento del contencioso venezolano como sistema (en la Constitución de 1961), no hay acuerdo pacífico en nuestra doctrina acerca del origen exacto de la justicia administrativa en Venezuela. La Constitución de 1830 parece como la primera en recoger de forma clara los principios del Estado de Derecho y situarse allí el origen del contencioso-administrativo

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Ídem.

<sup>19</sup> BREWER-CARÍAS: ob. cit.

<sup>20</sup> UROSA MAGGI, Daniela: «Origen y evolución del contencioso-administrativo en Venezuela ¿influencia francesa o española? Repercusiones en la situación actual de la justicia administrativa venezolana y en sus perspectivas de cambio». En: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. N.º 147. Caracas, 2009, pp. 116 y ss.



remoto. Martín PÉREZ GUEVARA lo ubicó en la Constitución de 1864, texto en el que se incluyó la competencia de la alta Corte Federal para declarar la nulidad de todo acto del Congreso o del Poder Ejecutivo que viole los derechos garantizados a los Estados. POLANCO ALCÁNTARA consideró que es la Constitución de 1925 la que estableció por primera vez el control jurisdiccional del cumplimiento del principio de legalidad por parte del Poder Ejecutivo. Para BREWER-CARÍAS, la Constitución de 1811 estableció el germen de lo que luego sería el control jurisdiccional de los poderes públicos, cuando en sus artículos 199 y 227 se estableció la nulidad absoluta de cualquier ley que se expidiese en contra de la Constitución.

Aunque existen diferentes estudios<sup>21</sup> para determinar la evolución del contencioso-administrativo en Venezuela, consideramos que el más sistemático lo realiza el maestro ARAUJO-JUÁREZ<sup>22</sup> al presentar la evolución histórica de la jurisdicción administrativa en Venezuela en cuatro períodos atendiendo a la configuración constitucional del sistema, así: Antecedentes: 1830/1922, Origen: 1925/1936, Evolución: 1945/1953, Consolidación: 1961/1999.

### 2.3. *Modelo venezolano*

¿Dentro de cuál de los sistemas expuestos debe situarse el sistema venezolano? Veamos.

Como primer precedente recordamos que la extinta Corte Suprema de Justicia, siguiendo la orientación de la Exposición de motivos de la Constitución de 1961, sostuvo que el sistema venezolano de la jurisdicción administrativa es judicialista. En efecto, la Corte expresó lo siguiente:

---

<sup>21</sup> CALCAÑO DE TEMELTAS, Josefina: «Origen y evolución del sistema contencioso-administrativo venezolano». En: *Derecho Procesal Administrativo*. Vadell Hermanos Editores. Valencia, 1995; MOLES CAUBET, Antonio: «Introducción. El sistema contencioso-administrativo venezolano en el Derecho comparado». En: *Contencioso-administrativo en Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1989, pp. 9 y ss.

<sup>22</sup> ARAUJO-JUÁREZ, José: «La configuración constitucional del contencioso-administrativo en Venezuela. Antecedentes, origen, evolución y consolidación». En: *La actividad e inactividad administrativa y la jurisdicción contencioso-administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. V. R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE, director. Caracas, 2012.

Como fue indicado dentro de la Exposición de motivos de la Constitución, esta consagra el carácter judicialista de la jurisdicción contencioso-administrativa apartándose así del sistema francés y reafirmando la tendencia de la legislación nacional consistente en otorgar el control jurisdiccional de la legalidad de los actos de la Administración a los órganos del Poder Judicial<sup>23</sup>.

La Constitución de 1999 consagra un sistema judicialista como aparece reflejado en el artículo 259:

La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular 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.

El Tribunal Supremo de Justicia ha sostenido en este sentido que el sistema venezolano es judicialista conforme claramente lo consagra el artículo 259 constitucional, ratificando su configuración desde la Constitución de 1961<sup>24</sup>.

La doctrina ha opinado, casi unánimemente, como refiere UROSA MAGGI<sup>25</sup>, que el control contencioso-administrativo y, en general, todo el control jurisdiccional de las Poderes Públicos en Venezuela, se ha constituido desde su origen como un orden judicialista, esto es, un control residenciado exclusivamente en el Poder Judicial. En ese aspecto, la diferencia con el sistema francés, de doble jurisdicción o jurisdicción administrativa, es radical, y precisamente por ello, el profesor MOLES CAUBET fue enfático al afirmar que «en

<sup>23</sup> CSJ/SPA, sent. de fecha 14-02-70, *Gaceta Forense*. N.º 70-179.

<sup>24</sup> TSJ/SPA, sent. N.º 955, del 27-04-00.

<sup>25</sup> UROSA MAGGI: ob. cit.

Venezuela no tuvo lugar ninguna recepción del sistema francés, ni *ratio imperii*, como sucedió en Italia, ni *imperio ratio*, como en tantos otros países. Los fundamentos fueron distintos y el desenvolvimiento se produjo de diferente manera»<sup>26</sup>.

U ROSA MAGGI<sup>27</sup> ha analizado la influencia francesa y española en el sistema contencioso-administrativo venezolano, concluyendo que de ambos sistemas se ha nutrido pero con precisiones fundamentales. En efecto, del sistema francés se reciben los principios fundamentales del Estado en el contexto constitucional, y en concreto la herencia de los medios de control que se desarrollaron en el ámbito de los medios procesales contencioso-administrativos originales –recurso de anulación y recurso de plena jurisdicción–, influencia no obstante importada por la doctrina y jurisprudencia, no así por la ley, que nunca utilizó tal terminología ni estableció un medio procesal igual al recurso de plena jurisdicción francés. Como consecuencia de esa influencia, el sistema de medios procesales contenciosos en Venezuela se ha caracterizado por ser un modelo de catálogo o lista de «medios de impugnación» correspondiente a cada «actuación impugnabile», con claros vestigios revisores poco adaptados a los principios propios del Derecho Procesal<sup>28</sup>.

También existe una importante referencia de la justicia administrativa española no solo porque ese ordenamiento sí influyó decisivamente al momento de la concepción constitucional de nuestro sistema de justicia administrativa, sino además porque esa concepción constitucional mantiene aún plena vigencia, ante la reedición del artículo 206 por el artículo 259 de la Constitución de 1999. Ahora bien, en esa constitucionalización del contencioso-administrativo venezolano, a través del reconocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa en el artículo 206 de la Constitución de 1961, sí hubo una clara influencia de legislación extranjera: el Derecho español. Así lo afirmó el propio MOLES CAUBET al decir que es una traslación del modelo español<sup>29</sup>. De manera

<sup>26</sup> MOLES CAUBET: ob. cit., p. 10.

<sup>27</sup> U ROSA MAGGI: ob. cit.

<sup>28</sup> Ídem.

<sup>29</sup> MOLES CAUBET: ob. cit., p. 21.

que la influencia del sistema contencioso-administrativo español ha sido evidente y afortunada en el sistema contencioso-administrativo venezolano no solo en su origen en 1961, sino incluso en la Constitución de 1999. En este escenario concluimos que el sistema venezolano de control de la Administración Pública es judicialista especializado.

#### *2.4. Configuración constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa*

La Constitución de 1999 recoge en el título IV los principios que inspiran la actuación administrativa y garantizan el sometimiento pleno de su actividad a la ley y el Derecho. La Constitución garantiza el sometimiento de las Administraciones Públicas al principio de legalidad, tanto con respecto a las normas que rigen su propia organización como al régimen jurídico, el procedimiento administrativo y el sistema de responsabilidad. La jurisdicción contencioso-administrativa es un pieza capital del Estado de Derecho. Le corresponde la misión de controlar la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración.

La Constitución de 1999 establece en su artículo 2 que Venezuela es un Estado social y democrático de Derecho y de justicia, como ya se ha analizado en este trabajo. El artículo 141 constitucional establece que la Administración Pública debe servir con objetividad a los intereses generales. Este sometimiento pleno a la ley y al Derecho implica el sometimiento pleno al juez, instrumento imprescindible de ambas realidades normativas.

La jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela está consagrada en el artículo 259 de la Constitución, ya reproducido.

En esta configuración se otorga rango constitucional a dos ámbitos de esta: su perfil «orgánico», cuando hace referencia a los tribunales a los que corresponde el ejercicio de las competencias contencioso-administrativas; y su perfil «procesal», cuando hace referencia a las distintas pretensiones que pueden plantear los particulares ante dichos tribunales: i. nulidad de actos

administrativos generales y particulares, ii. condena al pago de sumas de dinero, iii. la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; iv. las reclamaciones por la prestación de servicios públicos y v. el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Pero a la par de esta consagración constitucional de la jurisdicción administrativa, la Constitución ha consagrado una institución fundamental que la complementa y potencia: el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 26, que así está redactado:

Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos (...) a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. El Estado garantizará una justicia gratuita, idónea, imparcial, accesible, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.

Así las cosas, la Constitución también ha consagrado otros principios fundamentales que desarrollan ese derecho a la tutela judicial efectiva<sup>30</sup>. El derecho a la defensa y al debido proceso (artículo 49), el fomento de la descentralización del Poder Judicial para hacerlo más accesible al colectivo (artículo 269). Y la desformalización del proceso al consagrarlo como un instrumento fundamental para la realización de la justicia, la cual no podrá ser sacrificada por la omisión de formalismos no esenciales o inútiles (artículo 257).

Aunque ha sido la necesidad de garantizar la plenitud del derecho a la tutela judicial efectiva en cada uno de los ámbitos señalados, lo que ha impuesto la revisión de muchos aspectos del contencioso-administrativo a fin de que se convierta en un medio efectivo de protección de los derechos de los particulares<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> ARAUJO-JUÁREZ: ob. cit. (*Derecho Administrativo...*).

<sup>31</sup> ARAUJO-JUÁREZ: ob. cit. («La configuración constitucional...»).

#### 2.4.1. Perfil orgánico

Conforme al artículo 259 de la Constitución, esta jurisdicción tiene carácter pluriorgánico. Es decir, está compuesta por diversos tribunales, encabezados por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 2010<sup>32</sup> se diseña una nueva arquitectura orgánica<sup>33</sup> para la jurisdicción contencioso-administrativa en desarrollo de la Constitución (artículos 11 al 21) de la siguiente forma:

- i. Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.
- ii. Juzgados nacionales de la jurisdicción contencioso-administrativa, de carácter colegiado, por regiones.
- iii. Juzgados superiores estatales de la jurisdicción contencioso-administrativa, de carácter unipersonal, uno en cada Estado.
- iv. Juzgados de municipio de la jurisdicción-contencioso administrativa, de carácter unipersonal.

Así se sustituye el esquema anterior compuesto por Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, la Corte Primera y Segunda de lo Contencioso-Administrativo (con sede en Caracas, jurisdicción en todo el territorio nacional y colegiadas) y los juzgados superiores regionales de lo contencioso-administrativo (unipersonales), llamados tribunales contencioso-administrativo regionales, por cuanto su competencia no está limitada a materias específicas, sino que la misma comprende el control de la Administración Pública estatal y local, cualquiera que sea su esfera de actuación, determinándose su competencia concreta en razón de criterios territoriales o de cuantía.

La creación material a partir de 2015 de los juzgados nacionales de lo contencioso-administrativo ha sido lenta y ha generado mucha confusión

<sup>32</sup> *Vid. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 39 451, del 16-07-10.

<sup>33</sup> GEYER, Arlette: «La organización de la jurisdicción contencioso-administrativa». En: *La actividad e inactividad administrativa y la jurisdicción contencioso-administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. V. R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE, director. Caracas, 2012.

competencial. Y de los juzgados de municipio de la jurisdicción contencioso-administrativa, no tenemos noticia de su creación material.

Por otra parte, también conforman la jurisdicción contencioso-administrativa, los denominados «tribunales contencioso-administrativos especiales», que conocen solo de materias específicas de la actividad global de las Administraciones Públicas. Pueden ser permanentes, como los juzgados superiores agrarios y los juzgados superiores contencioso-tributarios, que, aparte de tener sede en Caracas, se han establecido por regiones. Pueden ser también eventuales: como los juzgados de municipio (en materia del denominado «contencioso-inquilinario»).

Aunque la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 12) solo se refiere a una jurisdicción especial, la tributaria, como parte de la jurisdicción contencioso-administrativa y regulada especialmente por el Código Orgánico Tributario.

#### 2.4.2. Perfil procesal

Siguiendo al maestro GONZÁLEZ PÉREZ<sup>34</sup>, consideramos que el proceso administrativo, como cualquier proceso judicial, debe analizarse teniendo como núcleo su objeto, es decir, la pretensión procesal. Este enfoque tiene recepción en nuestro sistema constitucional de justicia administrativa, consagrado en el artículo 259 cuando hace referencia a las distintas pretensiones que pueden plantear los particulares ante dichos tribunales: i. nulidad de actos administrativos generales y particulares, ii. condena al pago de sumas de dinero, iii. la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; iv. las reclamaciones por la prestación de servicios públicos y v. el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Civitas. Madrid, 1993.

<sup>35</sup> UROSA MAGGI, Daniela: «La pretensión procesal administrativa». En: *El contencioso-administrativo hoy*. FUNEDA. Caracas, 2004.

Destacamos la doctrina de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia<sup>36</sup> que determina que la Constitución consagra un sistema abierto de pretensiones, no cerrado, y que toda pretensión fundada en Derecho Administrativo debe ser oída por el juez. Así las cosas, como acertadamente plantea UROSA MAGGI, consideramos que la ordenación del proceso administrativo en el sistema venezolano debe atender a la naturaleza y contenido de la pretensión procesal administrativa, lo que implica atender al contenido de la petición que se formule en la pretensión<sup>37</sup>.

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (primera Ley que regula especialmente esta jurisdicción en Venezuela), los diferentes procesos<sup>38</sup> regulados por ella se determinan según la pretensión procesal deducida, y no por el tipo de acto impugnado como fue en el pasado. Así, tenemos diseñados en la Ley Orgánica (artículos 56 al 86) tres procedimientos en primera instancia. Y de los artículos 27 al 55 se establecen unas disposiciones generales a estos procedimientos. Estos son:

- i. De las demandas de contenido patrimonial (artículos 56 al 64).
- ii. Procedimiento breve (artículos 65 al 75). Solo para las pretensiones de reclamo en la prestación de servicios públicos, vías de hecho y abstención. El legislador aclara que siempre y cuando no tengan contenido patrimonial o indemnizatorio.
- iii. Procedimiento común u ordinario (artículo 76 al 86). Para tramitar las pretensiones de nulidad, interpretación y controversias administrativas.

Se establece un procedimiento en segunda instancia (artículo 87 al 94) común para los tres procedimientos indicados en primera instancia. Es de destacar que en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa también

<sup>36</sup> TSJ/SC, sent. N.º 93, del 01-02-06.

<sup>37</sup> UROSA MAGGI: ob. cit. («La pretensión procesal...»).

<sup>38</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R. y HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R.: *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2010.



se regulan un procedimiento de medidas cautelares (artículo 103 al 106) y un procedimiento de ejecución de sentencias (artículo 108 al 111).

## Conclusión

En esta época aciaga para el Estado de Derecho en Venezuela<sup>39</sup>, podemos afirmar que estamos ante una cadena de infortunios y un panorama desolador de la justicia administrativa en Venezuela, como se constata en el magnífico trabajo elaborado por el profesor HERNÁNDEZ-MENDIBLE bajo el título de «Tres decálogos de las desventuras de la jurisdicción contencioso-administrativa»<sup>40</sup>. Podemos afirmar que se viene produciendo un desmantelamiento progresivo del Estado de Derecho.

Hay estudios que analizan el comportamiento del Tribunal Supremo, especialmente en las sentencias emitidas por las Salas Constitucional y Político-Administrativa, dando cuenta de la sumisión de este órgano judicial al proceso revolucionario<sup>41</sup>. En esta dirección destacamos el trabajo del profesor TORREALBA SÁNCHEZ que analiza el estadio final en la negación de la función constitucional de la justicia administrativa por su defensa política a ultranza de la Administración Pública venezolana<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> PESCI-FELTRI, Flavia: «Venezuela: el desmantelamiento progresivo del Estado de Derecho». En: *Revista de Derecho Público*. N.ºs 157-158. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2019.

<sup>40</sup> HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R.: «Tres decálogos de las desventuras de la jurisdicción contencioso-administrativa». En: *La jurisdicción contencioso-administrativa en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014.

<sup>41</sup> CANOVA GONZÁLEZ, Antonio *et al.*: *El TSJ al servicio de la Revolución*. Editorial Galipán. Caracas, 2015.

<sup>42</sup> TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel: «La justicia administrativa venezolana actuando como defensora política de la Administración Pública». En: *Revista Tachirensis de Derecho*. N.º 30. UCAT. San Cristóbal, 2019.

\* \* \*

**Resumen:** El autor reflexiona sobre el modelo venezolano de justicia administrativa, para lo cual previamente se pasea por los sistemas de control jurisdiccional de la Administración en el Derecho comparado. Despejado lo anterior, describe el sistema venezolano, partiendo de la Constitución de 1999 y comentando la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

**Palabras clave:** Justicia administrativa, jurisdicción, contencioso-administrativo. Recibido: 19-12-20. Aprobado: 11-02-21.