REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO PROCESAL

NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES POR RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD O DE ILEGALIDAD

Trabajo Especial de Grado, presentado como requisito parcial para optar al Grado de Especialista en Derecho Procesal.

Autor:
Abog. Adib George Dib Dib

Asesor:
Dr. Paolo Longo

Caracas, Abril de 2.006.

UNIVERSIDAD CATOLICA "ANDRES BELLO"
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO PROCESAL

APROBACION DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por el ciudadano Abogado Adib George Dib Dib, para optar al Grado de Especialista en Derecho Procesal, cuyo título es: **NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES POR RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD O DE ILEGALIDAD**; Considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Caracas a los 26 días del mes de Abril de 2006.

_____
Dr. Paolo Longo
CI. V-7.666.665

UNIVERSIDAD CATOLICA "ANDRES BELLO"
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO PROCESAL

APROBACIÓN DEL JURADO

NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES POR RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD O DE ILEGALIDAD

Por: Abog. Adib George Dib Dib

Trabajo Especial de Grado de Especialización en Derecho Procesal, aprobado en nombre de la Universidad Católica "Andrés Bello", por el Jurado abajo firmante, en la ciudad de Caracas, a los _____ días del mes de _____ de 2.006.

_____ _____

C.I. C.I.

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO PROCESAL

NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES POR RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD O DE ILEGALIDAD

Autor: Abog. Adib G. Dib D.
Tutor: Paolo Longo
Fecha: Abril, 2.006.

RESUMEN

Esta investigación tiene como propósito analizar la nulidad de los actos administrativos de efectos generales por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad. En esta investigación se trata de conocer los elementos doctrinarios básicos y la estructura del derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos frente a la Administración en estos procesos judiciales. Asimismo, facilita el conocimiento más efectivo y pertinente en el manejo de las características del procedimiento para intentar la nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos administrativos de efectos generales. Tratando de captar las interpretaciones más asertivas de la normativa implementada con base en los principios del derecho procesal contenidos en las Leyes que regulan la materia, la contribución de la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. Para tal fin se realizó una investigación descriptiva. Para lograr los objetivos de la investigación se utilizó la técnica de observación documental y los resultados serán analizados utilizando el método jurídico. Por último, se puede concluir que el procedimiento más idóneo para intentar la nulidad de los actos administrativos de efectos generales, bajo los principios que consagra la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela, es el establecido en sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, signada con el número 1645, de fecha 19 de agosto de 2004 (Caso: Gregorio Pérez Vargas, Impugnación de la Constitución Federal del Estado Falcón).

Descriptores: Acto administrativo, Recurso contencioso administrativo, Nulidad, Efectos generales, Procedimiento.

RECOMENDACIONES

Luego de haber culminado la investigación se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Una mayor prontitud en la sanción de un nuevo cuerpo jurídico coherente, expresamente destinado a reglar los siempre complejos asuntos procedimentales, para tramitar la anulación de los actos administrativos de efectos generales ya sea por razones de ilegalidad o inconstitucionalidad, para dejar, de este modo, en el pasado el triste ejemplo de la intervención jurisdiccional en sustitución del poder legislativo para dictar normas procesales provisionales, que crean confusión en los justiciables e irrespeto a la separación y reserva legal de los poderes públicos.

ÍNDICE GENERAL

APROBACIÓN DEL ASESOR……...ii
APROBACIÓN DEL JURADO.....iii
RESUMEN..... …….. vi
INTRODUCCIÓN .....… 01

CAPÍTULO I: JURISDICCION CON COMPETENCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Antecedentes Históricos 03
Origen y Evolución del Sistema Contencioso Administrativo Venezolano.. 07
Tratamiento Constitucional de la Jurisdicción con Competencia en lo Contencioso Administrativo 14

CAPÍTULO II: EL ACTO ADMINISTRATIVO

Concepto de Acto Administrativo..... 20
Clasificación de los Actos Administrativos 23
Los Actos Administrativos según sus Efectos..... 23
Actos Administrativos de Efectos Generales y de efectos Particulares 23
Los Actos Administrativos según su Contenido 25
Actos Definitivos y Actos de Trámite 26
Actos Creadores de Derechos o que establecen Obligaciones 27
Los Actos según la Manifestación de Voluntad 28
Actos Administrativos Expresos y Tácitos 28
Los Actos Administrativos según su Impugnabilidad 29

Actos Administrativos Firmes 29
Los Actos Administrativos según su Ejecución 30
Actos Administrativos Material de Ejecución y Acto Administrativo Formal 30

CAPÍTULO III: EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NULIDAD

Recurso Contencioso Administrativo 31
La Competencia Contencioso Administrativa Jurisdiccional 35
Delimitación de la Competencia Contencioso Administrativa 36
Bases y Poderes del Juez Contencioso Administrativo según la Constitución Bolivariana de Venezuela..... 40
Los Poderes del Juez Contencioso Administrativo en Venezuela 43
Las Exclusiones de la Competencia Contencioso Administrativa..... 53

CAPÍTULO IV: LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES

Características del Contencioso de Anulación los Actos Administrativos de Efectos Generales 59
El Proceso Contencioso de Anulación de los Actos Administrativos de efectos Generales y el Amparo Cautelar 65
Procedimiento para solicitar la Nulidad por razones de Ilegalidad e Inconstitucionalidad de los Actos Administrativos de Efectos Generales . 77

CONCLUSIONES 84
RECOMENDACIONES 86
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS 87

INTRODUCCIÓN

Desde la perspectiva científico - teórica, el presente trabajo de investigación pretende analizar, demostrar y establecer como marco de referencia, y en pro de las constantes variantes de las fuentes que rigen la materia contencioso administrativa venezolana, todo lo referente a la nulidad de los actos administrativos de efectos generales por razones de legalidad o de inconstitucionalidad, indicando la vía procesal idónea para dirimir estos asuntos, desde la óptica de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela, en comparación con la nulidad de los actos administrativos de efectos particulares.

En este sentido, esta investigación también se orienta en sus distintos capítulos hacia el análisis de la jurisdicción con competencia en materia contencioso administrativa, del acto administrativo y sus distintos tipos, del contencioso administrativo de nulidad, hasta llegar al procedimiento especial para tutelar la pretensión de nulidad de los actos administrativos de efectos generales, deambulando por las atribuciones que otorga el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela a la jurisdicción contencioso-administrativa, entre otras. Lo que permite tener una visión más

global de la problemática asociada a la nulidad de estos actos administrativos, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad.

La presente investigación es de suma importancia pues, tomando como partida la metodología del análisis jurídico se revisan y analizan varios autores, leyes y jurisprudencia patria, que permite establecer algunas características procesales especiales a la naturaleza de este tipo de actos administrativos.

Y finalmente, por el análisis de lo resultados, que han tenido como propósito comprender y explicar mejor el problema investigado, se ha logrado, mediante un discernimiento lógico y objetivo, un conjunto de conclusiones y recomendaciones, que se espera sean útiles para el estudio de este tipo de asuntos procesales.

CAPITULO I

JURISDICCIÓN CON COMPETENCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Antecedentes Históricos.

La expresión contencioso-administrativa procede de la Revolución Francesa, sin embargo, este concepto expresa una contradicción que sólo se justifica por los motivos que ocurrieron en su origen, pues se pretendía para la administración funciones como la de la justicia. En efecto, la expresión contencioso administrativo une dos conceptos opuestos: contencioso y administrativo, el vocablo contencioso que significa contienda y la palabra administrativo, sustantivación de administración, significa dirección ejecutiva de personas y cosas. Sin embargo, ambos vocablos cuando se comenzaron a usar en Francia se les entendía como litigio.

Por ello, en su origen, la prenombrada expresión significó litigio administrativo, pero, como debían tramitarse ante órganos que formaban parte de la Administración Pública, se llamó a la actividad correspondiente jurisdicción contencioso-administrativa, por consiguiente, el término originariamente comprendía litigios resueltos en la Administración Pública.

Ahora bien, si la expresión contencioso administrativo había unido en una sola palabra dos conceptos opuestos, la nueva frase jurisdicción contencioso-administrativa, identificaba al mismo tiempo dos funciones más contradictorias: litigios jurisdiccionales resueltos por órganos de la administración pública. En efecto, los vocablos que integraban la nueva frase se oponían a la teoría de la división de poderes, pues, la referida frase reconocía funcionalmente al mismo poder que había dictado o realizado el agravio la facultad de juzgarlo por sí mismo. Es decir, que la administración pública juzgaba como Juez sus propios actos.

Además, señala González, J (1985, 67):

> “Que las normas legislativas que crearon la jurisdicción contencioso-administrativa provenían del Decreto del 22 de diciembre de 1789, que establecía lo siguiente: Las administraciones de departamentos de distrito no podrán ser perturbadas, en el ejercicio de sus funciones administrativas, por ningún acto del poder judicial".

A su vez, agrega este autor que esta norma fue consagrada en el Artículo 3 de la Constitución del año 1791, según el cual:

> "Los tribunales no pueden intervenir en las funciones administrativas o citar ante ellos a los agentes de la Administración, por razón de sus funciones. Posteriormente, estos dispositivos fueron ratificados por la Ley del 16 de Fructidor del año III (2 de septiembre de 1795), donde se dispuso, que: se prohíbe intervenir a los

> tribunales de conocer los actos de la administración de cualquier especie que ellos sean" (p.69).

Por otra parte, sostiene el Fiorini (citado por Gordillo, A. 2002, 85) que estas normas prohibitivas y tan excluyentes tenían su fuente en un falso concepto sobre separación de los poderes estatales que los consideraban autónomos y separados para cada función, dejando sin ninguna respuesta satisfactoria al fundamental principio de la unidad del orden jurídico.

Añade este autor que:

> “Además de este grave error de conceptos, la desviación que significaba el contencioso administrativo, tenía también su fuente ideológica en la desconfianza que los hombres de la Revolución sentían contra los Parlamentos del antiguo régimen. Por tanto, la jurisdicción contencioso-administrativa, conjuntamente con los elementos sustanciales que la integraban reconoce su causa creadora en accidentes históricos e ideológicos completamente circunstanciales” (p. 26).

Esta jurisdicción contencioso administrativa, surgida bajo supuestos tan erróneos y circunstanciales, se introduce en el Estado de Derecho, y por ende, la oposición entre los conceptos contradictorios que dieron origen a la referida jurisdicción, conjuntamente con la ideología que representaba la teoría jurídica del nuevo Estado, producen una terminología que no concuerda con los principios que corresponden al Estado moderno, multiplicándose así la confusión reinante en la materia.

Sin embargo, Moles Caubet, A. y otros (1993, 45) han sostenido que “no debemos esforzarnos para definir el contencioso administrativo, porque su propia denominación nos indica de qué se trata”. En efecto, el contencioso administrativo es, como su nombre lo indica, una contención, una controversia con la administración y esa contención o controversia se produce porque se considera que un acto administrativo es ilegal o ilegítimo, o porque una actividad administrativa lesiona el derecho subjetivo de un particular u otro ente de la administración pública.

En efecto, el derecho administrativo francés ha dado materialmente origen al régimen administrativo de la mayoría de los países latinos del mundo occidental, sin embargo, su sistema jurisdiccional administrativo ha tenido menor influencia en cuanto a su forma, ya que es el producto de una larga evolución y tradición, difícilmente transportable en bloque a otro sistema jurídico.

En efecto, los mismos autores franceses han afirmado que la jurisdicción con competencia en lo administrativo separada de la jurisdicción competente en materia civil, e integrada en el poder administrador, no es una necesidad y que la existencia de un derecho administrativo distinto de un

derecho privado no implica necesariamente esa separación entre un orden jurisdiccional administrativo y un orden jurisdiccional judicial.

Por tanto, es el caso de Venezuela, en donde el derecho administrativo no se construyó con base en los criterios de distinción entre jurisdicción judicial y jurisdicción administrativa, tan extendido en el derecho administrativo francés. Por ello, se puede afirmar que la evolución y la concepción de la jurisdicción con competencia en lo contencioso administrativo en Venezuela es distinta de la que surge en Francia, existiendo al contrario una tradición bastante larga de una competencia especializada de determinados tribunales para conocer de litigios en los cuales interviene la administración, pero integrados en el poder judicial.

Origen y Evolución del Sistema Contencioso Administrativo Venezolano.

Los titulares de la función administrativa en un estado de derecho, están sometidos a diversos controles que hacen efectivo el principio de la legalidad, que es el postulado que surge con el estado de derecho al formularse la necesidad de que el Estado se someta a la Ley, lo que implica

que la no sujeción de la administración a la ley es susceptible de ser considerada por los tribunales.

Por tanto, la jurisdicción con competencia en lo contencioso administrativo ha sido considerada como el mecanismo más eficaz para hacer efectivo el principio de la legalidad y, por ende, el instrumento más efectivo de protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados frente a la administración pública.

En este sentido, el surgimiento de la jurisdicción con competencia en lo contencioso administrativo en Venezuela está íntimamente ligada con los orígenes mismos de la República. En efecto, la Constitución del 21 de septiembre de 1830, en su artículo 147, que en opinión de algunos historiadores constituye nuestra primera Carta Fundamental como Estado autónomo e independiente, consagra por primera vez la atribución de competencia a la Corte Suprema de Justicia 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. Es decir, que se trata de una competencia basada en la responsabilidad contractual de la Administración.

Posteriormente, las Constituciones de 1857 y 1858 no aportan nada especial en el aspecto contencioso administrativo, pero la Carta Magna del

28 de marzo de 1864 sí es muy importante en el orden judicial y en la evolución del contencioso administrativo, ya que la referida norma superior crea en nuestro país dos órganos jurisdiccionales, con competencias distintas: la Jurisdicción de los Estados Federados y la Jurisdicción Federal en cuya cúspide estaba la Alta Corte Federal, es decir, que como órgano máximo del poder judicial se crea la Alta Corte Federal, que vino a sustituir a la Corte Suprema de Justicia y a la cual se le otorgan amplias facultades que la convierten en guardián del sistema federal, era la reguladora de la Federación.

Por otra parte, la jurisdicción de los Estados Federados significaba que cada uno de ellos era autónomo e independiente, en otras palabras, la justicia nacía y moría en cada Estado, es decir, que existían unas Cortes Supremas Estadales, cuyas decisiones no tenían revisión ante la autoridad judicial federal. Pero, al propio tiempo aplicaban la legislación nacional civil, mercantil y penal, con lo cual podía producir que cada Estado interpretara las leyes a su manera, resultando así amenazada la unidad legislativa nacional.

Fue por eso que el Presidente Guzmán Blanco, el 13 de junio de 1876, promulgó la Ley que introdujo en Venezuela el recurso de casación, facultándose a la Alta Corte Federal para conocer del mismo, pero al poco tiempo fue tachada de inconstitucional porque se alegaba que atentaba

contra los principios de la autonomía de los Estados. Sin embargo, es en la Constitución de 1881 cuando se crea la Corte de Casación, la cual se concibe como un tribunal de los estados, y la Alta Corte Federal se instituye como un tribunal de la federación, es decir, que se establece un régimen de dualidad de competencias en el Poder Judicial.

Asimismo, es trascendente la Constitución de 1864, porque en sus Disposiciones Complementarias (artículo 92) se inició el control jurisdiccional sobre los actos del Congreso o del Ejecutivo Nacional, fuesen actos normativos o actos de efectos particulares, pero siempre que esos actos violaran los derechos garantizados a los Estados en la Constitución o atacara su independencia, y la titularidad de la acción correspondía a las Legislaturas Provinciales, pues de lo que se trataba era de proteger a los Estados Federados y no a los particulares individualmente considerados, sin embargo, con esta disposición se comienza a vislumbrar ya cierto control jurisdiccional sobre las ramas Ejecutiva y Legislativa del Poder Público.

En el artículo 110 de la Carta Fundamental de 1893, se establece por primera vez el control jurisdiccional sobre los actos emanados de autoridades nacionales o del Distrito Federal, por usurpación de autoridad o por decisiones acordadas por requisición directa o indirecta de la fuerza, o por reunión del pueblo en actitud subversiva. Al respecto, Monteverde Iribarren,

H (1985) sostiene que la jurisdicción contencioso administrativa en nuestro país obtuvo rango constitucional por primera vez en esta Carta Fundamental.

Posteriormente, la Constitución de 1901 consagra varias innovaciones. En efecto, en el artículo 106 este texto fundamental se introduce por primera vez la figura del antejuicio de mérito cuando se trate de altos funcionarios. Igualmente, da inicio a la llamada “Acción Popular en el Recurso de Inconstitucionalidad”, tímidamente previsto en la Constitución del año 1893.

En la Carta Fundamental de 1904, el constituyente vuelve a establecer el régimen unitario, cuando se establece un solo órgano judicial, denominado Corte Federal y de Casación, como Tribunal Supremo de la Federación y de los Estados (artículo 91). La fusión de ambas Cortes en una sola, trajo como consecuencia que las atribuciones que antes le correspondían separadamente, pasaran íntegramente al nuevo órgano creado.

En tal sentido, el contencioso administrativo surge en Venezuela a partir de la Constitución de 1925, pues en esa Constitución Nacional se afirman los criterios básicos que configuran un sistema contencioso

administrativo. En efecto, sostiene el profesor Brewer-Carías, A. (1992, 124) que:

> “A partir de esta Constitución puede decirse que se inicia en nuestro país la elaboración del referido sistema separado del control jurisdiccional en materia de inconstitucionalidad, ya que se estableció por primera vez la posibilidad de que la Corte Federal y de Casación declare la nulidad de los Decretos y Reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes cuando alteren su espíritu, razón o propósito de ellas (artículo 120), lo que equivale a un recurso contencioso administrativo de anulación, pero sólo contra actos administrativos generales o individuales dictados por el Presidente de la República”.

Sin embargo, Calcaño, J (1991, 75) sin desconocer que la referida Constitución establece las bases del contencioso administrativo, sostiene:

> “...es más importante el Texto Fundamental del año 1931, por tres aspectos: porque consagra por primera vez la excepción de ilegalidad oponible en cualquier tiempo; porque contempla por primera vez un lapso de caducidad para el ejercicio del recurso contencioso administrativo de anulación (13 meses); y, porque amplía el contencioso administrativo a cualquier caso de ilegalidad o por abuso de poder de los actos administrativos, es decir, que se comienza hablar de un contencioso administrativo general”.

La Constitución de 1936 extiende el control de constitucionalidad que ejerce la Corte a todos los actos del Poder Público y se establece el lapso de

caducidad que sigue siendo de trece (13) meses, sólo con respecto a los actos administrativos viciados de ilegalidad o abuso de poder, porque si el acto ha violado alguna garantía o derecho constitucional no se requería ningún término para el ejercicio de la acción.

En la Carta Magna de 1945 se suprime la competencia de los Estados federados en materia de administración de justicia, la cual se reserva a la competencia del Poder Federal (artículo 15, ordinal 7º), es decir, que a través de esta Constitución se nacionalizó el Poder Judicial, pues la administración de justicia de los Estados pasó a la reserva legal de la Nación.

Posteriormente, la Constitución de 1947 utiliza por primera vez el término procedimiento para referirse al contencioso administrativo (artículo 220, ordinales 10º y 12º). Sin embargo, la Carta Fundamental del año 1953 que deroga la Constitución del año 1947, significa una regresión en la evolución constitucional del Máximo Tribunal de la República y del propio contencioso administrativo, porque al enumerar las competencias de la Corte Federal se eliminó la de conocer la nulidad de los actos administrativos por ilegalidad o abuso de poder.

En este sentido, el sistema contencioso administrativo pierde el rango constitucional que venía ostentando hasta ese momento y pasa a ser de

naturaleza legal, ya que, es en la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953 donde se le incluye, atribuyendo competencia a la referida Corte para conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las resoluciones ministeriales, y en general de los actos de la autoridad administrativa, en cualesquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales" (artículo 7º, ordinal 9º).

Con la Constitución de 1961 se consolida el sistema contencioso administrativo, previsto en el artículo 206, que prevé: “La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley”.

Tratamiento Constitucional de la Jurisdicción con Competencia en lo Contencioso Administrativo.

El estado de derecho implica, ante todo, la necesaria sumisión de todas las actuaciones de los órganos del Estado al ordenamiento jurídico preestablecido, compuesto no sólo por la Constitución y las leyes, sino por el conjunto de reglamentos y normas dictadas por las autoridades competentes.

De ello deriva el principio de la legalidad, que en relación con los

órganos de la Administración Pública les impone la obligación de actuar con arreglo a lo establecido en la constitución, la ley y las demás normas jurídicas que regulan su actividad.

Esta idea del estado de derecho implica, además, la indispensable previsión de garantías de control judicial a los efectos de asegurar la sumisión de los órganos del Estado al derecho, a cuyo efecto se han desarrollado y estructurado tribunales con competencias especiales, como la Constitucional, la Contencioso Electoral y la Contencioso-Administrativa, las cuales se distinguen, básicamente por los actos objeto de control.

En particular, para asegurar la sumisión de los actos y demás actuaciones de la administración pública al derecho, es que se han desarrollado los procesos contencioso-administrativos y la misma jurisdicción con competencia en lo contencioso administrativo ubicada generalmente dentro del poder judicial, lo que no excluye la previsión, también, de garantías de orden administrativo.

En efecto, los particulares pueden requerir el control de la legalidad y de la oportunidad de los actos administrativos ante la misma administración mediante el ejercicio de los recursos administrativos, es decir, del recurso jerárquico, del recurso de reconsideración y del recurso de revisión regulados

en las Leyes de procedimientos administrativos. Estos recursos administrativos permiten a los interesados exigir el control de la legalidad de los actos dentro de la propia Administración, además, de que les permite exigir un control y revisión de la oportunidad de actos cuestionados. Es decir, en el ámbito administrativo puede decirse que además de la garantía de la legalidad, existe la garantía del control de la oportunidad o inoportunidad de una actuación administrativa.

No obstante, dice Brewer-Carías, A. (1964, 295):

> "Pero fuera del seno de la propia Administración, el principio de legalidad que deriva del Estado de Derecho tiene su respuesta específica en la garantía judicial frente a los actos y las actuaciones administrativas, cuya organización da origen a la jurisdicción contencioso-administrativa. Es decir, al conjunto de órganos judiciales encargados de controlar la legalidad y de la legitimidad de las actuaciones de la Administración, tanto por sus actos, u omisiones y en general la actividad administrativa, como por las relaciones jurídico-administrativas, en las cuales aquélla intervenga".

Ahora bien, señala Moles Caubet, A. y otros (1993, 19):

> "Hasta la vigente Constitución de 1961 la jurisdicción contenciosa administrativa no tiene definición alguna, ni constitucional, ni legal. Existía tan sólo una multiciplicidad de competencias entreveradas que, aplicando los módulos correspondientes del Derecho Comparado, se hacía posible calificarlas como pertenecientes a la jurisdicción contencioso administrativa".

Por el contrario, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 259 consagra constitucionalmente la jurisdicción contencioso administrativa en los siguientes términos:

> "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 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".

Como se observa, la Constitución vigente comienza indicando en qué consiste la jurisdicción contencioso - administrativa, definiéndola por su objeto. Y con respecto a ello, se deben realizar ciertas consideraciones tendentes a esclarecer el mal uso que se le da en la norma citada a la jurisdicción, dado que desde el punto de procesal, no cabe dudas de que existe una sola jurisdicción *(entendiéndose por ella, desde la óptica del autor, como poder que reciben los jueces como órganos del Poder Judicial, para conocer, tramitar, resolver y ejecutar las decisiones tomadas en los asuntos a ellos encomendados, en nombre del Estado y en los límites de la Justicia, el Derecho y la Equidad)*, y lo que varía en ella son las competencias que le

son dadas a cada juzgador, para delimitar ese poder jurisdiccional, ya sea por la materia, la cuantía, el territorio, entre otros.

Sin embargo, agrega Moles Caubet, A. y otros (1993, 20):

> “Ha de advertirse que la jurisdicción contencioso administrativa constitucionalmente garantizada, se refiere al contencioso de los actos unilaterales, el contencioso típico, excluyendo el contencioso de los contratos y el contencioso de los hechos o actuaciones de la Administración susceptibles de ocasionar la responsabilidad patrimonial, cuyo ámbito es comparativamente reducido, estando reservadas a las regulaciones de la ley.

Por otra parte, agrega este autor que:

> “La jurisdicción contencioso administrativa se define siempre por su objeto, que en el contencioso de los actos es el acto administrativo antijurídico, con lo cual las consecuencias de la antijuricidad constituye el contenido de las pretensiones aducidas en el proceso y en definitiva de los pronunciamientos de la sentencia” (p. 20).

En efecto, el objeto de la jurisdicción con competencia en lo contencioso administrativa son los actos administrativos, generales o individuales comprendidos en la regla de competencia. En este sentido, los juzgados con competencia en la materia contencioso administrativa se han creado precisamente para conocer de las cuestiones que se susciten respecto a los actos administrativos, haciendo los pronunciamientos que procedan.

Además, la Constitución Nacional establece literalmente una disposición general de competencia en estos términos: "Son de la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa los actos administrativos generales o individuales contrarios a Derecho".

Esta disposición general de competencia, expresa que es justiciable ante la los tribunales contencioso administrativos aquello que constituye precisamente su objeto, el acto administrativo, siempre que sea contrario a derecho, lo cual comprende, la ilegitimidad o ilegalidad, la inconstitucionalidad, la inoportunidad y su ilicitud.

También, la disconformidad del acto administrativo con el derecho produce un primer efecto, la declaración de nulidad. Pero seguidamente derivan los demás, a saber:

- El restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas.
- La condena al pago de sumas de dinero.
- La reparación de los daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración.
- Entre otros.

CAPITULO II

EL ACTO ADMINISTRATIVO

Concepto de Acto Administrativo.

Se define como acto administrativo la decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones, toma la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas.

Dentro de la división tripartita de los poderes públicos, es el que procede del ejecutivo, a diferencia del acto legislativo (o ley) y del judicial (resolución, providencia, auto o sentencia). Además, la autoridad o el agente ha de obrar como representante de la administración pública en tanto que persona de derecho público; ya que, de proceder como persona jurídica privada, las relaciones encuadran dentro de las civiles o comunes, con los privilegios que en todo caso se atribuyen al Estado y a otras entidades aún en su aspecto particular.

Prácticamente pareciera que solo integran los actos administrativos todas las resoluciones y disposiciones, verbales o escritas (singularmente éstas, debido a su constancia); sean acuerdos, órdenes, decretos, reglamentos, instrucciones, circulares u ordenanzas que dictan desde los

ministros a los alcaldes; pero no los organismos legislativos de las provincias o Estados de una federación.

Por tanto, de lo anterior resulta que en las definiciones tradicionales del acto administrativo que lo precisan, pura y sistemáticamente, como una declaración de voluntad realizada por la administración, con el propósito de producir un efecto jurídico, el problema se reduce a determinar qué debe entenderse por administración: o dicho término se define con un criterio orgánico, identificándose con los órganos de la administración pública como incorrectamente lo ha hecho el Artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; o se define con un criterio material, identificándolo con el ejercicio de la función administrativa, lo que también produciría una definición incompleta del acto administrativo; o se define con criterios combinados de orden material, formal y orgánico.

Brewer-Carías, A. (1992, 141) define el acto administrativo como:

> “Toda manifestación de voluntad de carácter sublegal, realizada, primero por los órganos del Poder Ejecutivo, es decir por la Administración Pública, actuando en ejercicio de la función administrativa, de la función legislativa y de la función jurisdiccional; segundo, por los órganos del Poder Legislativo (de carácter sublegal) actuando en ejercicio de la función administrativa; y tercero por los órganos del Poder Judicial actuando en ejercicio de la función administrativa y de la función legislativo”.

En fin, en todo caso, la declaración de voluntad constituye un acto administrativo cuando tiende a producir efectos jurídicos determinados, que pueden ser la creación, modificación o extinción de una situación jurídica individual o general o la aplicación, a un sujeto de derecho de una situación jurídica general.

García, E. y Fernández, T (1993, 522) concretan una definición positiva del acto administrativo al considerar que el “Acto administrativo sería así la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”.

En este mismo orden de ideas, y visto *latus sensun*, el acto administrativo puede ser concebido como toda manifestación de voluntad, que emana de los órganos que conforman el Poder Público, en cualquiera de sus niveles y formas, en el ejercicio de la actividad administrativa que le es encomendada con fundamento en el principio de legalidad al cual deben estar sujetos, y que produce efectos tanto a un grupo determinado como indeterminado de individuos, motivo por el cual se hallan sujetos al control jurisdiccional.

Clasificación de los Actos Administrativos

Los Actos Administrativos según sus Efectos:

Actos Administrativos de Efectos Generales y de Efectos Particulares:

Entre los estudios referidos a este tema se pueden mencionar el de Gonzalo, J (2003) titulado “Actos Administrativos de Efectos Generales y de Efectos Particulares”. Esta investigación tuvo como objetivo general analizar el carácter normativo o no normativo de los actos administrativos y cómo éstos se clasifican en actos de efectos generales y actos de efectos particulares. Agrega el autor citado que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos acoge una primera forma de clasificación de los actos administrativos según sus efectos, en el sentido de que clasifica los actos administrativos en actos normativos (de efectos generales) y en actos administrativos no normativos (de efectos particulares).

Concluye el autor que, esta es la clasificación que de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, permite distinguir los actos administrativos de efectos generales de los actos administrativos de efectos particulares. Los primeros son aquellos de

contenido normativo, es decir, que crean normas que integran el ordenamiento jurídico; a diferencia de los segundos, los actos administrativos de efectos particulares, que son aquellos que contienen una decisión no normativa, sea que se aplique a un sujeto u grupo determinado de sujetos de derecho.

Otro estudio que establece un aporte significativo es el de Pérez, C. (2002) "Clasificación de los Actos Administrativos Generales e Individuales" esta es una investigación de carácter documental - bibliográfica cuyo objetivo fue el análisis de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que identifica los actos administrativos de efectos generales, con los que ella califica en el artículo 13 como actos o disposiciones administrativas de carácter general y los actos administrativos de efectos particulares a los que la misma norma califica como actos administrativos de carácter particular.

En relación a esta norma, dice Brewer-Carías, A. (1992, 144):

> "Al prescribir que un acto administrativo de carácter particular no puede vulnerar lo establecido en una disposición administrativa de carácter general, lo que está señalando es que un acto de efectos particulares (de contenido no normativo) no puede vulnerar un acto normativo o de efectos generales, acogiéndose, en este Artículo 13, el principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos o de los actos administrativos de efectos generales".

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos acoge la clasificación de los actos administrativos, según sus destinatarios, al distinguir los actos administrativos generales de los actos administrativos individuales. Esta noción esta recogida en el artículo 72 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al establecer expresamente que:

> "Los actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas, deberán ser publicados en GACETA OFICIAL que corresponda al organismo que tome la decisión.
> Se exceptúan aquellos actos administrativos referentes a asuntos internos de la administración.
> También serán publicados en igual forma los actos administrativos de carácter particular cuando así lo exiga la ley".

Esta norma plantea indirectamente la diferencia entre el acto de efectos generales o de contenido normativo y el acto general, el cual aún cuando pueda no tener contenido normativo, interese a un número indeterminado de personas. En estos casos, el acto es general porque interesa a un número indeterminado de personas y no porque tenga necesariamente un contenido normativo. Por supuesto, también el acto general no normativo, puede tener por destinatarios a un número determinado de personas.

Los Actos Administrativos según su Contenido.

Actos Definitivos y Actos de Trámite.

Esta clasificación de los actos administrativos según el contenido, se concluye de los Artículos 9, 62 y 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En efecto, el Artículo 9 del mismo texto legal implanta un principio general y es que todos los actos administrativos de carácter particular, es decir, de efectos particulares, deben ser motivados, salvo los actos de mero trámite. Distingue aquí, por tanto, la Ley, el acto administrativo de mero trámite, el cual se opone, por supuesto, al acto administrativo definitivo.

El acto administrativo definitivo es el que regula el artículo 62 de la misma Ley, es decir, el acto administrativo que decida el asunto; o el que se regula en el artículo 85 *ejusdem*, al hacer referencia al acto administrativo que ponga fin a un procedimiento administrativo.

En conclusión, la distinción, según el contenido de la decisión, se refiere a que el acto administrativo definitivo es el que pone fin a un asunto y en cambio, el acto administrativo de mero trámite, es el de carácter preparatorio para el acto definitivo.

Además, esta distinción trae una consecuencia importante: sólo los actos administrativos definitivos son los recurribles en vía administrativa, de acuerdo al artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativos.

Artículo 85.

> "Los interesados podrán interponer los recursos a que se refiere este Capítulo contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento. Imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos".

Actos Creadores de Derechos o que establecen Obligaciones.

Otro aspecto que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos prevé respecto de los actos administrativos y que también trata de su contenido, es la que se refiere al acto creador de derechos subjetivos o de intereses personales y legítimos a favor de los particulares, regulados en los artículos 19, ordinales 2 y *el artículo 82 ejusdem*, y al acto administrativo que no crea derechos o intereses personales, legítimos y directos a favor de particulares, del mismo modo regulado en esos mismos artículos.

Igualmente, según el contenido, esta Ley establece la posibilidad de que se trate de actos que en lugar de crear derechos a favor de particulares,

lo que establezcan sean obligaciones a cargo de particulares y así se los regula en su Artículo 70.

Los Actos Administrativos según la Manifestación de Voluntad.

Actos Administrativos Expresos y Tácitos.

Conforme al artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos la manifestación de voluntad que produce el acto administrativo debe ser expresa y formal, conteniendo el acto una serie de requisitos que deben manifestarse por escrito. Pues, el acto administrativo que regula la Ley, en principio, es un acto administrativo expreso formalizado. No obstante ello, la Ley admite la figura de la manifestación de voluntad tácita de la administración, derivada del silencio administrativo.

En efecto, el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos prevé que en los casos en los cuales un órgano de la Administración Pública no resolviere un asunto o un recurso dentro de los lapsos que prevé la misma Ley y que están consagrados para los asuntos o peticiones en los Artículos 5, 60 y 67 *ejusdem*, y en materia de recursos administrativos en los Artículos 91, 94 y 99 de la Ley *in comento*, se

considera que ha resuelto negativamente pudiendo el interesado intentar el recurso inmediato siguiente.

Por tanto, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su Artículo 4°, consagra el acto administrativo tácito de contenido negativo, derivado del transcurso del tiempo, es decir, del silencio administrativo.

Los Actos Administrativos según su Impugnabilidad.

Actos Administrativos Firmes.

Otra clasificación de los actos administrativos que resulta de la Ley, se refiere a la impugnabilidad o no de los actos administrativos, y así se distingue el acto administrativo firme de aquél que no lo es, porque aún puede ser impugnado. El acto que no es firme es el que puede ser impugnado, sea por vía administrativa a través de los recursos administrativos regulados en el Artículo 85 y siguientes de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sea por vía de jurisdiccional por ante los tribunales con competencia en materia contencioso administrativa.

En cambio, el acto firme, es aquel que ya no puede ser impugnado por las vías ordinarias de recurso, y sobre el cual el único recurso que cabe, es el

de revisión. En ese sentido, el artículo 97 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al regular el recurso de revisión, señala que éste sólo procede contra los actos administrativos firmes, bajo las causales establecidas, es decir, contra aquellos que no fueron impugnados en su oportunidad, y que vencidos los lapsos de impugnación, son actos administrativos inimpugnables.

Los Actos Administrativos según su Ejecución.

Acto Administrativo Material de Ejecución y Acto Administrativo Formal.

El Artículo 78 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en efecto, expresa que los actos materiales de ejecución que puedan menoscabar o perturbar los derechos de los particulares, los cuales no pueden realizarse sin que exista previamente un acto administrativo que sirva de fundamento a dichos actos materiales. Puede decirse en este sentido, que el acto material de ejecución se identifica con el acto de ejecución que regula el Artículo 8 del mismo texto normativo.

CAPITULO III

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NULIDAD

El Recurso Contencioso Administrativo

A partir de 1961 la jurisdicción con competencia en materia contencioso administrativa encontró su fundamento constitucional en el artículo 206 del texto fundamental, cuya norma se ha reiterado en el artículo 259 de la Constitución de 1999, en el cual se la define con una amplitud considerable y, ciertamente más completa que la que para ese momento tenían los modelos europeos, y que había seguido la jurisprudencia venezolana.

En efecto, señala Brewer-Carías, A. (2004, 176):

> "En ausencia de una norma tan expresa y amplia, y con base en las muy escuetas normas constitucionales de la Constitución de 1953, la antigua Corte Federal que funcionó hasta 1961 y luego, la Corte Suprema de Justicia, fueron definiendo jurisprudencialmente los contornos de la jurisdicción contencioso-administrativa que ejercía básicamente, y en única instancia correspondía al Supremo Tribunal, conforme al clásico esquema francés de la división entre un contencioso-administrativo de anulación y un contencioso-administrativo de plena jurisdicción, según el tipo de pretensiones que se formularan en la acción o el recurso".

En tal sentido, el contencioso administrativo de anulación se concebía como un proceso objetivo contra un acto administrativo, en el cual la pretensión procesal del recurrente se limitaba a la anulación del acto administrativo impugnado, y la decisión del juez sólo tenía por objeto el control de la legalidad del acto, pronunciando o no su anulación, absoluta o parcial, y nada más. La legitimación activa para intentar el recurso de anulación correspondía a quien tuviera, al menos un interés personal, legítimo y directo, pudiendo intentarlo también quien tuviera un derecho subjetivo lesionado por el acto recurrido.

En cuanto al contencioso administrativo de plena jurisdicción, se concebía como un proceso subjetivo en el cual se entablaba una verdadera litis contra una persona jurídica de derecho público estatal, y en la cual la pretensión procesal del demandante era amplia en el sentido de que podía buscar la condena del ente demandado y, además, la anulación de actos administrativos.

El contencioso de plena jurisdicción era así el contencioso de las demandas contra la República y otras personas jurídicas de derecho público estatales, y se reducía básicamente al contencioso contractual y al de la responsabilidad extracontractual, pudiendo el Juez, además de decidir sobre la nulidad de un acto administrativo, si esto se le solicitaba, condenar al ente

público al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y en general, adoptar todo pronunciamiento útil para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Tratándose de demandas contra los entes públicos, la legitimación del demandante correspondía al titular de un derecho subjetivo cuyo restablecimiento conformaba el nódulo de su pretensión.

Bajo este esquema, agrega Lares Martínez, E. (2001), el interés legítimo, personal y directo para configurar la legitimación activa en el recurso de anulación, se concebía sólo como una situación jurídica procesal para pedir la anulación de un acto administrativo, y no como una situación jurídica subjetiva de carácter sustantivo. Por tanto, el interés legítimo, personal y directo, como situación jurídica adjetiva, en principio, no era resarcible, siendo sólo jurídicamente resarcible la lesión al derecho subjetivo a través de las pretensiones de plena jurisdicción.

Desde esta perspectiva el contencioso administrativo, aún cuando no aprovechaba todas las posibilidades de protección de los particulares frente a la administración que contenía el fundamento constitucional de la jurisdicción con competencia en materia contencioso administrativa (artículo 206), fue el

que desarrolló la jurisprudencia nacional, particularmente hasta cuando se promulgó la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de 1976, la cual sentó nuevas bases en el derecho positivo para la ampliación del contencioso administrativo como medio de protección de los particulares frente a las conductas de la Administración; esto fue advertido rápidamente por la doctrina nacional, y posteriormente se comenzó a derivar de la jurisprudencia

En efecto, afirma Brewer-Carías, A. (2004, 30):

> "Con base al artículo 206 de la Constitución de 1961 y al contenido de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 que regulaba transitoriamente el proceso contencioso-administrativo, puede decirse que el esquema tradicional del contencioso-administrativo en su clásica división de contencioso de anulación y contencioso de plena jurisdicción quedó totalmente superado."

Por lo que con base en el artículo 259 de la Constitución de 1.999 y de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2.004, así como con los desarrollos jurisprudenciales de las últimas décadas, el contencioso administrativo como instrumento procesal de protección de los particulares frente a la autoridad pública, se ha ampliado aún más, pudiéndose distinguir seis tipos de procesos contencioso-administrativos:

- En primer lugar, el contencioso de los actos administrativos;

- En segundo lugar, el contencioso de las demandas contra los entes públicos;
- En tercer lugar, el contencioso de los servicios públicos;
- En cuarto lugar, el contencioso de las conductas omisivas de la Administración;
- En quinto lugar, el contencioso de la interpretación y;
- En sexto lugar, el contencioso de la solución de las controversias administrativas.

Asimismo, las acciones, recursos y pretensiones procesales varían en cada uno de esos tipos de contencioso administrativo y, por supuesto, también varían las reglas de procedimiento aplicables a los diversos procedimientos, incluso las relativas a la legitimación activa.

La Competencia Contencioso Administrativa Jurisdiccional

La competencia jurisdiccional es de orden público. Por lo tanto, las disposiciones legales y constitucionales que la establezcan no pueden renunciarse ni relajarse por convenios particulares (artículo 6 del Código Civil). Este carácter de orden público de la competencia jurisdiccional no sólo se

refiere a los particulares y administrados, sino que también tiene especial referencia a los mismos órganos jurisdiccionales.

En este sentido, los órganos judiciales con competencia en lo contencioso administrativo, como cualquier órgano jurisdiccional, no pueden desconocer su competencia, sea porque conozcan de litigios respecto a los cuales no tienen cualidad para conocer, sea porque rehúsen a conocer cuestiones que pertenecen a su competencia.

Delimitación de la Competencia Contencioso Administrativa

De acuerdo a los artículos 259 y 297 de la Constitución de 1.999 y a su desarrollo conforme al artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la competencia de los órganos jurisdiccionales con competencia contencioso administrativa está establecida, por una parte, por la materia y por la otra, por los sujetos controlados, los entes públicos, particularmente en el caso de las demandas contra los mismos o control de legitimidad, con referencia particular a los concesionarios de servicios públicos.

En efecto, en materia de control de legalidad y constitucionalidad, la competencia contencioso administrativa es una competencia en razón de la

materia, es decir, en razón de la naturaleza administrativa de los actos que ella debe controlar. Ello se deduce del principio general definido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Civil, conforme al cual, “la competencia por razón de la materia se determina por la naturaleza de la cuestión que se discute y por las disposiciones legales que la regulan”.

En materia de control de legalidad y constitucionalidad en el artículo 259 de la Constitución, se hace referencia a los actos administrativos, a la administración, a los servicios públicos, a la responsabilidad administrativa y a la actividad administrativa. Se infiere entonces, que el ámbito y el dominio de la jurisdicción con competencia en lo contencioso administrativo en materia de control de legalidad y constitucionalidad, son el conocimiento de los litigios en que la administración sea parte, originados ya sea por sus actos administrativos, la responsabilidad de la administración, por la prestación de servicios públicos o por la actividad administrativa.

Pero además del control de legalidad, los órganos judiciales contenciosos administrativos ejercen el control de la legitimidad, lo que conlleva al conocimiento de las demandas que se intente contra los entes públicos o los concesionarios de servicios públicos, estén o no basadas en cuestiones de derecho administrativo (artículo 5, párrafo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia).

En todo caso, este ámbito de competencia debe precisarse. En primer lugar implica, como es obvio, la exclusión de la competencia contencioso administrativa de las actividades de otros entes jurídicos extraños al Estado venezolano y a la Administración Pública venezolana. Litigios entre particulares, por ejemplo, no pueden ser objeto del control judicial administrativista, y un conflicto entre partes privadas no puede ser llevado nunca ante estos tribunales, así como tampoco un litigio en el cual intervienen un Estado extranjero y un particular.

En definitiva, para que intervengan los juzgados con competencia en lo contencioso administrativo, es necesario que en el conflicto incida una actividad realizada por una persona jurídica estatal.

En esta excepción estaría la competencia contencioso administrativa en materia de reclamos por la prestación de servicios públicos, en cuyo caso podría quedar involucrado un conflicto entre un particular (usuario) y una empresa privada concesionario del servicio público.

En segundo lugar, también implica la exclusión de toda competencia de estos tribunales con relación a las leyes y demás actos de rango legal de la Asamblea Nacional, a las sentencias y a los actos de gobierno del Estado.

Esto no implica, que los actos administrativos de las Asambleas Legislativas y de los Tribunales no sean recurribles ante los órganos jurisdiccionales competentes, a pesar de que emanen de un órgano legislativo, el cual, en estos casos, actúan en ejercicio de una función administrativa.

Por tanto, quedan excluidos del control de jurisdicción con competencia contencioso administrativa los actos de la Asamblea Nacional de rango legal cumplidos en ejercicio de la función normativa o de gobierno; pero los actos que se cumplen por dichos órganos legislativos, de rango sub-legal en ejercicio de la función administrativa si son actos susceptibles de ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En cuanto a los actos de gobierno, dice Brewer-Carías, A. (1975, 84) que son: “aquellas actividades del Poder Ejecutivo cumplidas en ejecución directa e inmediata de la Constitución, quedan también excluidos de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues caen bajo el ámbito de control de la jurisdicción constitucional”.

En relación, a los actos administrativos de los otros Poderes Públicos, como los que conforman el Poder Ciudadano (Fiscal General de la República, Contralor General de la República, Defensor del Pueblo), caen bajo el control de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia; y

los actos de los órganos del Poder Electoral, caen bajo el control de la Sala Electoral del referido Tribunal y de los otros tribunales de la misma competencia.

Bases y Poderes del Juez Contencioso Administrativo según la Constitución Bolivariana de Venezuela.

Las bases tradicionales son las que han impuesto en el contencioso administrativo del control de legalidad de la actividad administrativa, de una parte limitaciones al Juez (derivadas de las prerrogativas de la Administración) y de otra, poderes al Juez con competencia en lo contencioso administrativo, que lo distinguen del Juez ordinario y que inciden en la actividad judicial que estos cumplen.

La primera base tradicional del contencioso francés (un límite) es la prohibición de juzgar el mérito (la conveniencia del acto) y aún en materia de legalidad, la prohibición de sustitución en la labor administrativa, lo cual ha incidido negativamente en el tema de la ejecución de los fallos judiciales.

La segunda, el carácter objetivo del control, lo que da lugar a un procedimiento en el que Juez tiene poderes inquisitivos (ampliación de sus

poderes) al punto de que se admite la declaración de vicios de orden público no denunciados.

La tercera, los privilegios y prerrogativas de la Administración (límites también, en cuanto a la ejecución de los fallos, privilegios probatorios, por ejemplo), que a la vez han llevado al reconocimiento de poderes al Juez contencioso para equilibrar la desventaja del particular recurrente y garantizar una tutela judicial efectiva, como sería la actividad probatoria del juez, la solicitud de los antecedentes administrativos y los poderes cautelares, entre otros.

Dentro de los aportes de la Constitución de 1999, con vigencia desde el año 2.000, están:

a) La posibilidad de resolver las reclamaciones que se presenten en materia de servicios públicos, pues el artículo 259 que hoy consagra la jurisdicción contenciosa administrativa innova al incluir este aspecto como parte de sus competencias.

Sin embargo, debe decirse que esta materia, en algunos casos, estaba en el ámbito de conocimiento del contencioso (en el caso de actos o contratos en materia de servicios públicos, que por ser de naturaleza administrativa estaban bajo el ámbito de tal jurisdicción). Pero esta nueva

regulación sin duda ahora lo ampliaría a otros aspectos que presentaron dudas en el pasado y que eran conocidos por la jurisdicción con competencia ordinaria.

b) Igualmente la sujeción al contencioso electoral de las materias relativas a los procesos electorales de sindicatos, gremios, partidos políticos y otras organizaciones de la sociedad civil. Los partidos políticos y los sindicatos se hallaban en el pasado en una especie de limbo, pues eran rechazados por el contencioso administrativo y no encontraban cabida en la actuación judicial ordinaria.

c) En materia de responsabilidad aporta, la precisión que se hace respecto a que ella abarca tanto el funcionamiento normal como anormal del servicio y cualesquiera actuaciones públicas, no sólo administrativas, sino también judiciales, legislativas, ciudadanas o electorales, precisión que si bien no hizo en el articulo 140 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela, se encuentra en la exposición de dudosa legitimidad.

d) También aporta el reconocimiento de la legitimación de los intereses colectivos o difusos (artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).

e) Aporta la garantía de la oportunidad de la justicia al eliminar las dilaciones indebidas y los formalismos innecesarios y reposiciones inútiles (artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), lo cual debe contribuir a flexibilizar el contencioso, sin que se lleguen a excesos como algunos casos que se han presentado (por ejemplo, la determinación de la competencia por la Sala de Casación Social en una demanda laboral, en la cual ordenó al Tribunal Contencioso Administrativo diera un plazo al recurrente y le indicara como debía plantear la querella) y que dieron lugar a la precisión del Tribunal Supremo de Justicia en distinguir entre las formalidades y los formalismos, como cosas distintas.

f) La constitucionalidad del control difuso (artículo 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).

g) Aporta mayor independencia cuando da autonomía presupuestaria al Poder Judicial en general, y le confía el régimen administrativo y disciplinario al máximo Tribunal.

Los Poderes del Juez Contencioso Administrativo en Venezuela

Al hablar de la competencia de la jurisdicción que conoce la materia contencioso administrativa, además de determinar su ámbito, se debe precisar

cuáles son los poderes que el Juez puede ejercer con relación a las materias de las cuales puede conocer, lo cual tiene relación, con el derecho que toda persona tiene conforme al artículo 18, párrafo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, de acceder al Tribunal Supremo de Justicia en cualesquiera de sus Salas, para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

En efecto, en primer lugar, el Juez contencioso administrativo puede declarar la nulidad de los actos administrativos por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad. Ello está establecido no sólo en los artículos 259 y 266 de la Constitución de 1.999, sino también en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia cuya normativa es la que regula legalmente la materia.

Conforme a estas normas el Tribunal Supremo de Justicia y los Tribunales con competencia en lo contencioso administrativo, tienen atribución para declarar la nulidad de actos administrativos, generales o individuales, contrarios a derecho, incluso por desviación de poder, es decir, conforme al artículo 5, párrafo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo, la cual establece:

30. Declarar la nulidad total o parcial de los reglamentos y demás actos administrativos generales o individuales del Poder Ejecutivo Nacional, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad;

31. Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos generales o individuales de los órganos que ejerzan el Poder Público de rango Nacional.

Además de declarar la nulidad de los actos administrativos al decretar procedente el recurso en la sentencia definitiva, el Juez contencioso administrativo puede declarar inadmisible el recurso cuando no se cumplen las condiciones de recurribilidad o presupuestos procesales del mismo, lo cual si bien debe decidirse en el auto de admisión, puede serlo posteriormente, en la decisión definitiva (artículo 21, párrafo 17º de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia).

De conformidad con el artículo 21, párrafo 18º de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, con la pretensión de anulación también puede formularse una pretensión de condena, derivada precisamente de esa anulación, y así la sentencia, además de anular el acto, puede resolver condenar a la Administración al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad administrativa, así como

disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

En este sentido, la pretensión de anulación puede estar acompañada de una pretensión de condena e incluso de una pretensión de amparo de los derechos fundamentales.

Del mismo modo, la Constitución vigente en su artículo 259, atribuye competencia a los tribunales contencioso administrativos para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Ello da origen a competencias en las cuales los tribunales contenciosos administrativos no entran a declarar o no la nulidad de un acto administrativo por motivos de ilegalidad u inconstitucionalidad, sino que, tienen una competencia amplia, para conocer y decidir con plenitud, dentro de los límites de su competencia, de todas las demandas que se intenten contra los entes públicos municipales, estadales, nacionales y institutos autónomos, así como contra empresas controladas por el Estado.

En este sentido, la Constitución señala en su artículo 259: "…la condena al pago de sumas de dinero, la reparación de daños y perjuicios, originados por la responsabilidad de la Administración; o el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa".

De acuerdo a esta norma, es indudable que se esta ante una competencia plena, lo suficientemente amplia como para admitir cualquier tipo de pedimento proveniente de un particular afectado en sus derechos subjetivos frente a la Administración.

La competencia general en esta materia está establecida en el artículo 5, párrafo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia que atribuye a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, competencia para:

24. Conocer de las demandas que se propongan contra la República, los Estados, los Municipios, o algún Instituto Autónomo, ente público o empresa, en la cual la República ejerza un control decisivo y permanente, en cuanto a su dirección o administración se refiere, si su cuantía excede de setenta mil una unidades tributarias (70.001 U.T.);

27. Conocer de las reclamaciones contra las vías de hecho imputadas a los órganos del Ejecutivo Nacional y demás altas autoridades de rango nacional que ejerzan el Poder Público.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo en estos casos de demandas contra los entes públicos, la decisión del Juez puede ser cualquier decisión jurídicamente útil que se solicite, en la cual no esté

involucrada la nulidad de un acto administrativo. En tal sentido el artículo 21, párrafo 18 de dicha Ley dispone que en su fallo definitivo el máximo Tribunal, de acuerdo con los términos de la solicitud, podrá condenar el pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración. Así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Sin embargo, agrega la norma, que cuando la acción hubiese sido temeraria o evidentemente infundada, el Tribunal podrá imponer al solicitante multa entre 50 y 100 Unidades Tributarias.

Ahora bien, conforme a la previsión que se estableció en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, como un aspecto específico del contencioso de las demandas, se destaca el contencioso de los contratos administrativos, al atribuirse a la Sala Político Administrativa competencia para conocer de las:

> "cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos en los cuales sea parte la República, los Estados o los Municipios, si su cuantía excede de setenta mil una unidades tributarias (70.001 U.T.)" (Art. 5,25).

Sin embargo, se trata de un contencioso limitado, sólo al conocimiento de los contratos suscritos por los entes públicos territoriales y no

por los otros entes públicos como los institutos autónomos o las empresas del Estado.

Como una innovación de la Constitución de 1999, un nuevo tipo de competencia que puede ser ejercida por la jurisdicción contencioso-administrativa, se refiere a los reclamos por la prestación de los servicios públicos. Se abre así el campo del contencioso de los servicios públicos, que sin embargo, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia no reguló. En esta materia sólo se reguló, en el artículo 5, ordinal 37, la competencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo para:

> "conocer y decidir, en segunda Instancia, las apelaciones y demás acciones o recursos contra las sentencias, dictadas por los Tribunales Contencioso Administrativos, cuando su conocimiento no estuviere atribuido a otro tribunal, que decidan sobre las acciones de reclamos por la prestación de servicios públicos nacionales".

Además de los poderes de anulación y de condena del contencioso de los contratos administrativos y de los servicios públicos, otro tipo de competencia puede ser ejercida por ante la jurisdicción competente en materia contencioso administrativa, la relativa a la interpretación.

En relación a esta última competencia, debe señalarse según Brewer-Carías, A. y Pérez (1997, 103):

> "…que antes de 1976 no era usual hablar en Venezuela de que existiera una competencia de interpretación en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. Posteriormente, en la Ley de Carrera Administrativa de 1970 se consagró un recurso de interpretación ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, en relación a las dudas que surgieran en cuanto a la aplicación e interpretación de dicha Ley y sus Reglamentos, aclarándose que el ejercicio de dicho recurso no podía ser motivo para la paralización de ninguna medida que las autoridades competentes podían ordenar".

Mediante esta norma legal se puede decir que por primera vez en Venezuela se consagró expresamente la competencia de interpretación atribuida a la jurisdicción contencioso-administrativa aún cuando en este caso, limitada al contencioso-funcionarial. Posteriormente, en la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, se estableció en forma general la competencia de la Corte Suprema de Justicia para "conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales". Pero en los casos previstos en la Ley (artículo 42, numeral 24), con lo cual quedaba por ser regulada dicha competencia. Con base en ello, la antigua Corte Suprema de Justicia se reservó conocer, incluso, del recurso de interpretación previsto en la derogada Ley de Carrera Administrativa.

En la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, el contencioso de interpretación quedó establecido en el Artículo 5, Ordinal 55,

pero como una competencia general de todas las Salas, correspondiendo conocer a la Sala con competencia afín con la materia debatida, allí se señalaba expresamente:

> "Conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, en los casos previstos en la ley, siempre que dicho conocimiento no signifique una sustitución del mecanismo, medio o recurso previsto en la ley para dirimir la situación si la hubiere".

Otra competencia general de los órganos judiciales contenciosos administrativos que deriva del artículo 5, en su párrafo 1º y en el ordinal 26 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (establecida desde la derogada Ley de 1976), es la atribuida a la Sala Político Administrativa para:

> "Conocer de la abstención o negativa del Presidente de la República, del Vicepresidente Ejecutivo de la República y de los Ministros del Ejecutivo Nacional, así como de las máximas autoridades de los demás organismos de rango constitucional con autonomía funcional, financiera y administrativa y del Alcalde del Distrito Capital, a cumplir específicos y concretos actos a que estén obligados por las Leyes".

Aquí, se trata del contencioso administrativo contra la carencia administrativa.

Por último, se debe mencionar la competencia atribuida a la Sala Político Administrativa en el Artículo 266, numeral 4° de la Constitución, donde se señala que será competente:

> "Para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley puede atribuir su conocimiento a otro tribunal".

Esta competencia da origen al contencioso de las controversias administrativas.

Las exclusiones de la competencia contencioso administrativa

- Exclusión de las actividades de otros entes jurídicos extraños al Estado venezolano.

En primer lugar, quedan excluidos de la jurisdicción con competencia en lo contencioso administrativo los litigios entre particulares, excepto cuando se trate de litigios por pretensiones contra actos de autoridad o de reclamaciones por la prestación de servicios públicos en los que esté involucrado un particular-usuario y una empresa concesionaria del servicio. Es

imposible, por tanto, recurrir ante la órganos judiciales administrativos cuando no se pone en discusión la actividad del Estado venezolano y concretamente la actividad de la Administración.

Igualmente quedan excluidos de las competencias de esta jurisdicción, los litigios entre un particular y un Estado extranjero o cualquier organismo internacional no sometido a la soberanía del Estado venezolano. Por tanto, para que pueda recurrirse a los tribunales con competencia en lo contencioso administrativo, es necesario en primer lugar, que se trate de una actividad del Estado venezolano o cumplida por personas de derecho público en ejercicio de una prerrogativa pública, o por concesionarios de servicios públicos.

- Exclusión del control sobre los actos legislativos de rango legal, las sentencias y los actos de gobierno.

Quedan excluidos de la competencia de la jurisdicción competente en materia contencioso administrativa todos los litigios concernientes a otras actividades del Estado que no sean actividad administrativa, es decir, que no resulten en actos administrativos.

En efecto, en primer lugar, la jurisdicción contencioso-administrativa es incompetente para conocer de litigios concernientes a la actividad de la Asamblea Nacional de rango legal o realizada en ejecución directa e inmediata de la Constitución, y para conocer de acciones de nulidad de las leyes y demás actos parlamentarios sin forma de ley.

Sin embargo, por supuesto, el principio de legalidad que domina toda la actividad del Estado venezolano exige la existencia de un control jurisdiccional para la actividad de los cuerpos legislativos ejercida en función legislativa o de gobierno, y ese es el control de constitucionalidad, pues esas actividades son ejercidas en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

Entonces el control que puede ejercerse sobre dichos actos es el que corresponde a la jurisdicción con competencia constitucional que ejerce la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, por medio de la acción de inconstitucionalidad. Por tanto, el control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos de rango legal o de ejecución directa e inmediata de la Constitución de la Asamblea Nacional, si bien es ejercido por ante el Tribunal Supremo de Justicia, lo es por su Sala Constitucional como competencia constitucional y no contencioso administrativa.

No obstante ello, no toda la actividad que desarrollan la Asamblea Nacional y demás cuerpos legislativos (Estadales y Municipales) tienen rango legal, pues además, desarrollan actividad administrativa de rango sub-legal. En la actividad de los cuerpos legislativos, por tanto, hay que distinguir la actividad ejercida en función legislativa y de gobierno de aquella ejercida en función administrativa. Las primeras tienen su control propio en la jurisdicción con competencia Constitucional; y la segunda, la actividad administrativa -de carácter sublegal- ejercida por los cuerpos legislativos, está sometida al control de la jurisdicción con competencia contencioso administrativa.

La actividad de los órganos judiciales cuando es ejercida en función jurisdiccional, y los actos judiciales que de ella emanan (sentencias), no son susceptibles de ser recurridos por ningún motivo ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta jurisdicción sólo puede conocer de los litigios que tienen su origen en la actividad administrativa y de la nulidad de actos administrativos, pero nunca de la nulidad de actos jurisdiccionales de los tribunales o de sentencias.

Por ello, la antigua Corte Suprema de Justicia siempre se declaró incompetente para conocer de las pretensiones que se habían intentado contra sentencias. Pero, es necesario distinguir también en este caso, la actividad jurisdiccional de los órganos del Poder Judicial, de la actividad administrativa

que esos mismos órganos puedan realizar en ejercicio: de la función administrativa o de la función legislativa.

A tal efecto, cuando los órganos judiciales por ejemplo, dictan actos de nombramiento de determinados funcionarios o imponen sanciones a los abogados litigantes, esos son actos administrativos y no judiciales y, por tanto, son susceptibles de ser recurridos por razones de ilegalidad o inconstitucionalidad ante los órganos jurisdiccionales con competencia en lo contencioso administrativo.

Por último, los actos de gobierno, como actos del Poder Ejecutivo dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y, por tanto, sometidos directamente a ella y con el mismo rango jurídico que la Ley, tampoco están sometidos al control de conformidad con el derecho por los órganos judiciales con competencia en lo contencioso administrativo, sino por los de competencia constitucional.

Por supuesto, esta noción de acto de gobierno es totalmente distinta a la desarrollada en Francia, ya que en Venezuela los actos de gobierno no pueden considerarse como actos administrativos, ya que no tienen carácter sub-legal, sino que son dictados en ejecución directa e inmediata de la

Constitución, estando sometidos al control jurisdiccional de la constitucionalidad por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

En efecto, los actos de gobierno, no son en el sistema constitucional venezolano actos administrativos, los cuales se distinguen con base en la norma a la cual deben directamente conformarse: el acto de gobierno debe estar conforme a la Constitución pues es dictado en ejecución directa de ésta, no pudiendo existir una norma de rango legal que se interponga entre la Constitución y el acto; los actos administrativos en cambio, deben estar conformes a la legalidad, pues son ejecución directa de la ley e indirecta de aquellas.

Por ello los actos administrativos están sometidos al principio de la legalidad administrativa, y los actos de gobierno, en cambio, sólo al principio de constitucionalidad, no porque sean una excepción al control sino porque tienen el mismo rango estructural que la ley con relación a la Constitución. Los actos de gobierno sólo están sometidos al control concentrado de constitucionalidad por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

El artículo 336, en sus numerales 3 y 4 de la Constitución Bolivariana de Venezuela señala que es de la competencia de la Sala Constitucional como órgano de Jurisdicción Constitucional, declarar la nulidad total o parcial de los

actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo Nacional que colidan con la Constitución; así como de los actos en ejecución directa e inmediata de esta Constitución, dictados por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público, cuando colidan con ella.

CAPÍTULO IV
LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES

Características del Contencioso de Anulación de los Actos Administrativos de Efectos Generales.

El proceso contencioso de anulación de los actos administrativos se puede configurar, cuando la pretensión única del recurso es la anulación de un acto administrativo. El proceso contencioso administrativo en este caso, ya no tiene regulaciones adjetivas diferentes según el objeto del recurso como se establecía en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976.

Con la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, se unificó el procedimiento, sea que se trate de la anulación de un acto administrativo de efectos generales, de un acto administrativo de efectos particulares o de un acto administrativo bilateral (contratos públicos), dejándose a salvo, por supuesto, aspectos específicos en cuanto a la legitimación y el lapso de caducidad, entre otros.

En el pasado hubo discusión en torno a los criterios de distinción entre los actos administrativos de efectos generales y los actos administrativos

de efectos particulares, adoptados en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, para regular dos procedimientos distintos. Con la nueva Ley, a pesar de que sigue con la misma distinción pasa a definir la legitimación activa para la impugnación de los actos administrativos, sin embargo, el interés adjetivo de la misma desapareció, al establecerse ahora un sólo procedimiento para la impugnación de los actos administrativos (Art. 21, párrafo 9° y siguientes).

En todo caso, sobre la referida distinción que recoge la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, por ejemplo, para exigir simple interés en cuanto a la impugnación de actos administrativos de efectos generales, y un interés personal, legítimo y directo en cuanto a la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares, (Art. 21, párrafo 9° de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia), está referido al carácter normativo o no normativo de los actos recurridos.

Así, añade Brewer-Carías, A. (1975) “los actos administrativos de efectos generales son los actos normativos, cuyos destinatarios son indeterminados e indeterminables; en cambio, los actos administrativos de efectos particulares, son los que no tienen carácter normativo, y cuyos destinatarios, o es un sujeto de derecho (acto individual) o una pluralidad de ellos, pero determinados o determinables (acto general)”.

En todo caso, dos cuestiones adjetivas deben precisarse en relación con la distinción entre los actos administrativos de efectos generales y los de efectos particulares y son las relativas a: 1) La legitimación para interponer la pretensión y, 2) La caducidad para la interposición del recurso.

En efecto, el artículo 21, párrafo 9° de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, dispone al iniciar la regulación de los juicios de nulidad contra los actos administrativos, que:

> "Toda persona natural o jurídica, que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, reglamento, ordenanza u otro acto administrativo de efectos generales emanado de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal, o que tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar un acto administrativo de efectos particulares, puede demandar la nulidad del mismo ante el Tribunal Supremo de Justicia, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad".

En este artículo de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia se reguló en igual forma la legitimación necesaria para la impugnación de las leyes nacionales, estadales y de la ordenanzas municipales, que se inicia mediante la acción popular de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional, así como para la impugnación de los reglamentos y demás actos administrativos de carácter normativo o de efectos generales, que también se

inicia mediante la acción popular contencioso administrativa de ilegalidad e inconstitucionalidad ante la jurisdicción con competencia en lo contencioso administrativo.

En ambos casos, se está en presencia de una acción popular, que también regulaba la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 y que tiene larga tradición en Venezuela, con antecedentes desde mitad del Siglo XX. De acuerdo al régimen de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para intentar tanto la acción de inconstitucionalidad de las leyes, como el recurso contencioso administrativo de inconstitucionalidad e ilegalidad de reglamentos y actos administrativos de efectos generales, no se requería condición especial alguna del recurrente, por lo que la legitimación correspondía en general, a todo habitante de la República con base en el simple interés en la constitucionalidad y legalidad que tenía.

Esta acción popular fue definida por la jurisprudencia, como la que: "…corresponde a todos y cada uno de los individuos que componen un conglomerado, para impugnar la validez de un acto del Poder Público que, por tener un carácter normativo y general, obra *erga omnes*, y, por tanto, su vigencia afecta e interesa a todos por igual…" (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, de fecha 18-02-71, publicada en Gaceta Oficial Nº 1472, de fecha 11-06-71).

En los casos de impugnación de actos normativos, dijo la extinta Corte Suprema de Justicia, que éstos "…pueden ser impugnados por la vía de la acción popular, ejercida libremente por cualquier ciudadano que se encuentre en el pleno goce de sus derechos, esto es, que tenga capacidad procesal…" invocando simplemente "…el derecho que tiene todo ciudadano a que la administración respete la legalidad…" (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, de fecha 06-02-64, publicada en Gaceta Oficial Nº 27.373, de fecha 21-02-64).

Agregaban los magistrados ponentes de la extinta Corte que "…la acción que se da... a cualquiera del pueblo (de allí su denominación) está dirigida a la defensa de un interés público que es a la vez simple interés del accionante quien por esta sola razón no requiere estar investido de un interés jurídico diferencial o legítimo.." (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 21-11-74, publicada en Gaceta Oficial. Nº 30.594 de fecha 10-01-75).

Sin embargo, la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al igual que la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, exige que el recurrente contra un acto administrativo de efectos generales, sea "afectado en sus derechos e intereses" por el acto recurrido (artículo 21,

párrafo 9º, Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia); exigencia que llegó a provocar dudas en torno a la propia supervivencia de la acción popular y a su posible eliminación en el país.

Pero, la situación quedó dilucidada por la propia jurisprudencia de la antigua Corte Suprema de Justicia, en la que establecía:

> "…al resolver que la exigencia de que el acto administrativo de efectos generales, para ser recurrido en vía contencioso-administrativa (al igual que la Ley mediante la acción de inconstitucionalidad), debía afectar los derechos e intereses del recurrente, no significa en modo alguno la eliminación de la acción popular ni el establecimiento de una especial legitimación activa para interponerla, referida a la protección o defensa de derechos subjetivos o intereses legítimos de ciudadanos en particular, su objeto, dijo la antigua Corte Suprema, es "la defensa objetiva de la majestad de la Constitución y su supremacía", y si bien la Ley Orgánica exige que la persona que ejerza el recurso sea "afectada en sus derechos o intereses" ello se ha considerado como de "interpretación rigurosamente restrictiva", concluyendo la Corte que cuando se ejerce el recurso de anulación contra los actos administrativos de efectos generales, "debe presumirse, al menos relativamente, que el acto de efectos generales recurrido en alguna forma afecta los derechos o intereses del recurrente en su condición de ciudadano venezolano, salvo que del contexto del recurso aparezca manifiestamente lo contrario" (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Corte Plena, de fecha 30-06-82)

No obstante, señala Brewer-Carías, A. (1975) y a pesar de esta amplitud de interpretación establecida por la antigua Corte Suprema para insistir en la popularidad de la acción, es evidente que conforme al texto claro de la Ley Orgánica podría admitirse que sin dejar de ser una acción popular, el simple interés requerido para que se abra la legitimación activa para intentarla, podría ser en alguna forma un interés calificado, destinado a restringir razonablemente la amplitud del recurso, al exigirse que el acto de efectos generales afecte e alguna forma, los derechos o intereses del recurrente.

En definitiva, debe señalarse que además de las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos o intereses por el acto recurrido, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia otorga legitimación para intentar la acción popular, al Fiscal General de la República y demás funcionarios a quienes las leyes les atribuyen tal facultad, como el Defensor del Pueblo, cuando el acto recurrido afecte un interés general.

El Proceso Contencioso de Anulación de los Actos Administrativos de Efectos Generales y el Amparo Cautelar.

El contencioso de anulación y el amparo constitucional, que se desarrolla cuando la pretensión de anulación del acto administrativo está

acompañada de una pretensión de restablecimiento de una garantía, o derecho constitucional violado por el acto recurrido, conforme se regula expresamente en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales de 1988. En este caso, cuando la lesión al derecho o garantía constitucional la produce un acto administrativo, la vía ordinaria para la protección constitucional es el recurso contencioso administrativo de anulación, que puede ser ejercido por el titular del derecho o garantía constitucional vulnerado (legitimación activa).

Este contencioso de anulación y amparo constitucional, es un derecho los individuos a ser amparados por los tribunales de la República, lo cual puede lograrse a través de diversas pretensiones o recursos existentes, incluso mediante la solicitud de amparo constitucional autónoma.

En efecto; de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución:

> "Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aún de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.
>
> El procedimiento de la acción de amparo constitucional será oral, público breve, gratuito y no sujeto a formalidad; y la autoridad judicial competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella. Todo tiempo será hábil y el tribunal lo tramitará con preferencia a cualquier otro asunto... "

Por lo tanto, cuando un acto administrativo es el que vulnera el goce ejercicio de un derecho o garantía constitucional, el medio judicial de amparo constitucional en principio, debe ser precisamente el procedimiento contencioso administrativo de los actos administrativos que permite, al juez, de acuerdo al artículo 259 de la Constitución, al igual que lo hace el artículo 27 del mismo texto fundamental, no sólo anular el acto que perturba el derecho (lo cual es el fundamento del amparo en este caso) sino restablecer la situación jurídica subjetiva infringida.

Estos planteamientos, han sido recogidos en su mayor parte, en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantía Constitucionales del 22 de enero de 1988, en cuyo artículo 5º se establece:

> "La acción de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o garantía constitucional, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional".
> …

De allí, se dice que la solicitud de amparo autónoma procede también contra actos administrativos o contra conductas omisivas de la Administración que violen o amenacen violar un derecho o garantía constitucionales, pero

siempre que no exista “un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional”.

En consecuencia, si dicho medio existe no procede el amparo constitucional; y es la propia Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales la que se ocupa de prever dicho medio procesal breve, sumario y efectivo, acorde con la protección constitucional, y ese es, en principio, el recurso contencioso-administrativo de anulación, siempre que exista en la localidad un tribunal con competencia contencioso administrativa.

Prevé la Ley que el amparo constitucional puede ejercerse contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la Administración, ante el Juez Contencioso Administrativo competente, si lo hubiere en la localidad, “conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerza”. En estos casos agrega el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que el Juez, “en forma breve, sumaria, efectiva, si lo considera procedente para la protección constitucional suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio”.

En esta forma, para que pueda ser completamente efectiva la protección y amparo de derechos constitucionales por vía del recurso contencioso-administrativo de anulación, la Ley Orgánica de Amparo ha previsto algunos correctivos en el procedimiento del mismo, por ejemplo, al ampliar la procedencia de suspensión de efectos de los actos impugnados en forma más expedita, cuando se alegue violación de un derecho constitucional, es decir, la nulidad absoluta del acto recurrido; al eliminar el lapso de caducidad de seis (6) meses para la impugnación de los actos administrativos violatorios de derechos y garantías constitucionales que son nulos, de nulidad absoluta, conforme lo establece el artículo 25 de la Constitución; y al eximir al recurrente de la necesidad de agotamiento previo de la vía administrativa para ejercer el recurso de nulidad y amparo (denominado y tratado por la jurisprudencia venezolana como Amparo Cautelar, por su naturaleza).

Esto es lo que el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa estableció en sentencia de fecha 20 de marzo de 2001, caso: Marvin Enrique Sierra Velazco, con respecto a este particular, y en la cual estableció la siguiente doctrina:

> En razón del análisis efectuado, se ve esta Sala en la necesidad de reinterpretar los criterios expuestos en la materia, particularmente en lo que concierne a la acción de amparo ejercida conjuntamente con la acción de nulidad, sin menoscabo del aporte jurisprudencial que precede a los nuevos tiempos. Así, se considera que con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de

Venezuela, publicada en Gaceta Oficial Nro. 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999, resulta de inmediata exigencia adaptar la institución del amparo cautelar a la luz del nuevo Texto Fundamental.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su afán de reforzar la idea de una tutela judicial efectiva, basada en el derecho que tiene toda persona de acceder a los órganos judiciales y a obtener con prontitud la decisión correspondiente, estableció expresamente en su artículo 26, la garantía de una justicia gratuita, autónoma, sin dilaciones indebidas o reposiciones inútiles.

Sobre la base de ese mandato se pronunció el Constituyente de 1999 en su exposición de motivos, en virtud de la creación de la Sala Constitucional a la cual se le otorgó la competencia en materia de amparo constitucional autónomo, incluida la que anteriormente era atribuida a las diferentes Salas de la extinta Corte Suprema de Justicia. Asimismo y con relación al ejercicio conjunto del amparo, insistió en el poder cautelar propio del juez contencioso-administrativo para decretar de oficio o a instancia de parte, cualquier tipo de medida cautelar que fuere necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva.

Tales planteamientos obligan a dilucidar la verdadera intención del Constituyente, en lo que se refiere específicamente a la medida cautelar en análisis. En tal sentido, surgen dos hipótesis en la regulación actual, conforme a las siguientes interrogantes: ¿ se persigue eliminar la acción de amparo ejercida conjuntamente ? o ¿ acaso se trata de que el procedimiento que actualmente se sigue para su resolución, resulta ya incompatible con el propio texto constitucional ?.

Estima esta Sala, como máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que los valores recogidos en la nueva Carta Constitucional, según los cuales se consagra de manera específica la figura de una justicia garantista que asegure la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, (artículo 26 *eiusdem*); la simplificación de trámites, derivado de la concepción del proceso como instrumento fundamental para la realización de la justicia (artículo 257

eiusdem); y finalmente, la atribución conferida a esta jurisdicción de "disponer lo necesario" para el restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada por la actividad administrativa (artículo 259 *eiusdem*), así como la regla contenida en el artículo 27 *ibídem,* con acuerdo a la cual la autoridad judicial competente "tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida, o la situación que más se asemeje a ella"; sólo permiten concluir en la afirmación de la segunda de las hipótesis enunciadas.

En definitiva, que el examen de los principios constitucionales comentados, lleva implícito el reforzamiento del poder cautelar del juez contencioso-administrativo, particularmente, cuando actúa como árbitro dentro de un procedimiento en el cual se ventilan violaciones a derechos y garantías constitucionales.

Como consecuencia de este planteamiento, resulta de obligada revisión el trámite que se le ha venido otorgando a la acción de amparo ejercida de forma conjunta, pues si bien con ella se persigue la protección de derechos fundamentales, ocurre que el procedimiento seguido al efecto se muestra incompatible con la intención del constituyente, el cual se encuentra orientado a la idea de lograr el restablecimiento de derechos de rango constitucional en la forma más expedita posible.

Por ello, a juicio de la Sala, al afirmarse el carácter accesorio e instrumental que tiene el amparo cautelar respecto de la pretensión principal debatida en juicio, se considera posible asumir la solicitud de amparo en idénticos términos que una medida cautelar, con la diferencia de que la primera alude exclusivamente a la violación de derechos y garantías de rango constitucional, circunstancia ésta que por su trascendencia, hace aún más apremiante el pronunciamiento sobre la procedencia de la medida solicitada.

En tal sentido, nada obsta a que en virtud del poder cautelar que tiene el juez contencioso-administrativo, le sea posible decretar una medida precautelativa a propósito de la violación de derechos y garantías constitucionales, vista la celeridad e inmediatez necesarias para atacar la

transgresión de un derecho de naturaleza constitucional.

Con tal objeto, y en tanto se sancione la nueva ley que regule lo relacionado con la interposición y tramitación de esta especial figura, la Sala Político-Administrativa estima necesaria la inaplicación del procedimiento previsto en los artículos 23, 24 y 26 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por considerar que el mismo es contrario a los principios que informan la institución del amparo, lo cual no es óbice para que la Ley continúe aplicándose en todo aquello que no resulte incongruente a la inmediatez y celeridad requerida en todo decreto de amparo. En su lugar, es preciso acordar una tramitación similar a la aplicada en los casos de otras medidas cautelares.

Se justifica, entonces, que una vez admitida la causa principal por la Sala, se emita al mismo tiempo un pronunciamiento sobre la medida cautelar de amparo solicitada, con prescindencia de cualquier otro aspecto, cumpliéndose así con el propósito constitucional antes acotado.

En ese sentido, es menester revisar el cumplimiento de los requisitos que condicionan la procedencia de toda medida cautelar, adaptados naturalmente a las características propias de la institución del amparo en fuerza de la especialidad de los derechos presuntamente vulnerados. Dicho lo anterior, estima la Sala que debe analizarse en primer término, el *fumus boni iuris,* con el objeto de concretar la presunción grave de violación o amenazas de violación del derecho constitucional alegado por la parte quejosa y que lo vincula al caso concreto; y en segundo lugar, el *periculum in mora,* elemento éste determinable por la sola verificación del requisito anterior, pues la circunstancia de que exista presunción grave de violación de un derecho de orden constitucional, el cual por su naturaleza debe ser restituido en forma inmediata, conduce a la convicción de que debe preservarse *ipso facto* la actualidad de ese derecho, ante el riesgo inminente de causar un perjuicio irreparable en la definitiva a la parte que alega la violación.

Asimismo, debe el juez velar porque su decisión se fundamente no sólo en un simple alegato de perjuicio, sino

> en la argumentación y la acreditación de hechos concretos de los cuales nazca la convicción de un verdadero perjuicio de los derechos constitucionales del accionante.
>
> Por otra parte, considera esta Sala que la tramitación así seguida no reviste en modo alguno, violación del derecho a la defensa de la parte contra quien obra la medida, pues ésta podrá hacer la correspondiente oposición, una vez ejecutada la misma, siguiendo a tal efecto el procedimiento pautado en los artículos 602 y siguientes del Código de Procedimiento Civil; ello ante la ausencia de un iter indicado expresamente por la Ley, conforme a la previsión contenida en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; procediendo entonces este Máximo Tribunal, previo el examen de los alegatos y pruebas correspondientes, a la revocación o confirmación de la medida acordada como consecuencia de la solicitud de amparo cautelar.
>
> De igual modo, en el supuesto de declararse improcedente la medida de amparo constitucional así solicitada, cuenta la parte presuntamente agraviada con la posibilidad de recurrir a otras providencias cautelares dispuestas al efecto en nuestro ordenamiento jurídico.
>
> En conclusión, propuesta la solicitud de amparo constitucional conjuntamente con una acción contencioso-administrativa de nulidad, pasará la Sala, una vez revisada la admisibilidad de la acción principal, a resolver de inmediato sobre la medida cautelar requerida; debiendo abrirse cuaderno separado en el caso de acordarse la misma, para la tramitación de la oposición respectiva, el cual se remitirá junto con la pieza principal, contentiva del recurso de nulidad, al Juzgado de Sustanciación, a fin de que se continúe la tramitación correspondiente. Así se decide.

Además, para garantizar que este recurso contencioso administrativo de anulación y amparo cautelar, sea un medio procesal breve, sumario y efectivo, acorde con la protección constitucional, el parágrafo único del artículo

5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, precisa que:

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

Es decir, un acto administrativo violatorio de un derecho o garantía constitucional, puede ser impugnado en vía contencioso administrativa en cualquier tiempo, siempre que se acompañe al recurso de anulación una pretensión de amparo cautelar; y contra dicho acto sólo puede ejercerse el amparo cautelar aún que hayan transcurrido más de seis meses de dictado (artículo 6, Ord. 4º) si se ejerce conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación.

En estos casos, no se aplica la causal de inadmisibilidad derivada del lapso de caducidad de seis meses para impugnar los actos administrativos de efectos particulares, prevista en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (artículo. 21, párrafo 21º). Así, cuando se ejerza el amparo cautelar contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, no opera la causal de inadmisibilidad prevista en

el ordinal 4º del artículo 6º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales en casos de consentimiento expreso cuando hubieran transcurrido seis (6) meses después de la violación a la amenaza al derecho protegido.

En relación a la existencia del requisito legal del lapso de caducidad para la admisibilidad del recurso contencioso administrativo de anulación, conforme a la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, si se trata de actos administrativos nulos de nulidad absoluta violatorios de derechos constitucionales, no puede haber caducidad del recurso contencioso administrativo por tratarse precisamente de una vía de amparo.

Por tanto, el recurso contencioso administrativo de anulación y amparo cautelar se podría intentar contra el acto administrativo inconstitucional y nulo en los términos del artículo 25 de la Constitución en cualquier tiempo. Sin embargo, en otros casos, como por ejemplo, en materia de actos de trámite, que por no ser definitivos no son susceptibles de recursos contencioso administrativos de anulación, si violan un derecho fundamental podrían ser objeto de un amparo constitucional autónoma. En estos casos, por no ser definitivos, estos actos no serían recurribles en vía contencioso administrativa,

pero si son violatorios de derechos constitucionales, contra ellos procedería amparo constitucional.

Otro elemento que debe destacarse respecto del proceso contencioso administrativo de anulación y amparo, se refiere a los poderes del juez. En este caso, de acuerdo a los artículos 259 y 25 de la Constitución y al artículo 21, párrafo 18º de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, el juez contencioso administrativo tiene la potestad necesaria para restablecer la situación jurídica infringida o en su caso, para disponer lo necesario para su restablecimiento.

Esto significa que el juez del contencioso administrativo que tiene en su conocimiento la anulación y el amparo cautelar de un acto administrativo inconstitucional, puede directamente reestablecer el derecho constitucional infringido y sustituirse en la Administración, y además, adoptar mandamientos de hacer o de no hacer en relación con la Administración, para asegurar no sólo dicho reestablecimiento, sino además, impedir la sucesiva vulneración del derecho o garantía constitucional por la Administración.

También, en caso de proceder, y conforme a lo solicitado, el Juez podría adoptar las decisiones de condena respecto de la Administración, por

los daños y perjuicios que se pudieran haber causado al recurrente por el acto anulado.

Procedimiento para solicitar la Nulidad por razones de Ilegalidad e Inconstitucionalidad de los Actos Administrativos de Efectos Generales

El procedimiento legal ha seguir para solicitar la nulidad de un acto de de efectos generales, por ante los órganos jurisdiccionales competentes, en un principio se encontraba regulado en los artículos 112 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, posteriormente, y con la entrada en vigencia de Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, fue modificado dicho procedimiento, tal y como se desprende de su artículo 21, párrafo 9°.

No obstante ello, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia número 1645, de fecha diecinueve (19) de agosto de dos mil cuatro (2004), Caso: Gregorio Pérez Vargas, Impugnación de la Constitución Federal del Estado Falcón), asentó los siguientes criterios sobre el procedimiento vigente para la fecha para dirimir las demandas de nulidad de los actos administrativos estatales:

"…Por ello, la Sala, a fin de integrar las normas y dar coherencia al procedimiento, fija las siguientes reglas para los procedimientos que se sigan ante ésta:

1) Admitida la demanda, se harán las citaciones y notificaciones que prevé el artículo 21. En las citaciones y notificaciones se emplazará para la comparecencia ante el Tribunal. Por analogía, se concederá a todos los citados el plazo de diez días hábiles establecidos para los terceros que comparecen en virtud de la publicación del cartel. Ese plazo se contará a partir de la citación (del demandado o del Procurador General) o de la notificación (por oficio, para el Fiscal General; por cartel, para los interesados). Tanto en las citaciones como en el cartel se indicará que luego del vencimiento del lapso de comparecencia, se informará sobre la convocatoria para un acto público y oral.

2) A los citados y notificados se les emplazará para un acto oral, en el que se expondrán los argumentos del demandante y se precisará la controversia. La fijación de ese acto la hará el Juzgado de Sustanciación de la Sala, una vez que conste en autos la realización de todas las formalidades relacionadas con la citación y con la notificación, de manera similar a lo dispuesto en el artículo 223 del Código de Procedimiento Civil. De esta manera, una vez que venzan los diez días hábiles para todos los llamados a comparecer, el Juzgado de Sustanciación dará por precluida la oportunidad para hacerlo y dictará el auto convocando para un acto oral y público. El plazo para dictar ese auto será de tres días, por aplicación del artículo 10 del Código de Procedimiento Civil. Previo a la realización de dicho acto, la Sala calificará el interés de los terceros que pretendan hacerse parte en el proceso.

3) En el acto público, que se realizará ante la Sala directamente, el actor expondrá brevemente los términos de su demanda y el demandado opondrá las defensas previas que estime pertinentes. El demandado podrá consignar escrito con sus defensas de fondo, a fin de que se agregue a los autos y sirva para el estudio del expediente durante la relación de la causa. Idéntico poder tendrá la Procuraduría General

de la República y el Ministerio Público. De ser aceptada la intervención de terceros, éstos expondrán de manera breve sus argumentos a favor o en contra de la demanda y podrán consignar escrito contentivo de su criterio respecto del mérito de la controversia. El Presidente de la Sala, según la complejidad del caso, fijará al inicio del acto el tiempo que se concederá a cada parte, sin que nunca pueda ser inferior a los diez minutos.

4) De existir defensas que deban ser resueltas de manera inmediata, por referirse a la competencia del tribunal o la admisibilidad del recurso, los Magistrados se retirarán a deliberar. Una vez logrado el acuerdo sobre el aspecto planteado, se reiniciará el acto y el Presidente de la Sala lo comunicará a las partes y quedará asentado en el acta. Si la Sala estimase necesario suspender el acto para resolver la defensa opuesta, se hará una nueva convocatoria, la cual deberá hacerse dentro de los diez días de despacho siguientes. En caso de suspensión del acto, las partes podrán presentar, dentro de los tres días de despacho siguientes, los escritos sobre la defensa opuesta, a fin de ilustrar el criterio de la Sala.

5) En caso de que no se planteen defensas o de que sean resueltas en el mismo acto, continuará el acto público y se interrogará a las partes acerca de su interés en la apertura del lapso probatorio. Si alguna de ellas la solicita, deberá indicar los hechos que estima necesario probar e informará acerca de las pruebas que estime pertinentes. El Tribunal se pronunciará, en el mismo acto, acerca de la necesidad de probar los hechos indicados por la parte solicitante. Cualquiera de las partes podrá, en el mismo acto, promover las pruebas, sin limitarse, sólo a anunciarlas a la Sala. De ser necesario, el Tribunal se pronunciará sobre la admisibilidad de las mismas. Las pruebas admitidas se entregarán al Secretario de la Sala, quien las agregará luego a los autos. Si las partes manifiestan que todas las pruebas serán promovidas exclusivamente en ese acto, la Sala declarará innecesario el lapso legal para la promoción posterior. De no abrirse entonces lapso para la promoción, comenzará a correr el lapso para la evacuación de las

pruebas que lo requieran, contenido en el artículo 21 de la Ley el cual se aplicará por analogía. De no haber necesidad de evacuación, la Sala declarará ello expresamente y dará por concluida la tramitación de las pruebas. La oposición tanto de la admisión como de la orden de evacuación a las pruebas se formulará y resolverá en el mismo acto, para lo cual los Magistrados podrán retirarse a deliberar.

6) Si no hubiera promoción de pruebas o cuando hubiera vencido el lapso para evacuarlas, de ser necesario, se procederá a la designación de ponente y se dará inicio a la relación. Se suprimirá el acto de informes en los casos en que no haya pruebas, toda vez que el acto público sirve para poner a los Magistrados al tanto de la controversia y bastará dejar transcurrir el lapso para la relación y permitir así el análisis individual o colectivo del expediente. De existir pruebas, se realizará el acto de informes orales, a fin de que las partes puedan exponer sus conclusiones sobre ellas. Al final del acto, las partes podrán consignar escrito contentivo de esas conclusiones.

7) Una vez concluida la relación, así lo hará constar la Secretaría de la Sala, dirá “vistos” y comenzará a transcurrir el plazo para la preparación del fallo. La sentencia contendrá una breve reseña de los actos del procedimiento y un resumen de los alegatos y argumentos de las partes, con exclusión de las defensas previas opuestas en el acto público, sobre las que la Sala se habrá pronunciado en su oportunidad.

Para la Sala, el procedimiento establecido cumple con los requerimientos de todo proceso: oral, pues las partes exponen sus planteamientos sin necesidad de escritos, si bien todo quedará debidamente asentado en acta; concentración, pues se eliminan trámites innecesarios y se condensan en una sola oportunidad todos los aspectos relacionados con la fijación de los términos de la controversia y las pruebas, quedando la Sala en disposición para dictar una pronta decisión; e inmediación, pues las partes exponen directamente sus pretensiones ante los jueces.

De esa manera, el procedimiento queda considerablemente simplificado, sin que en nada se

trastoque el espíritu del legislador. La Sala, con ocasión del vacío dejado acerca de la comparecencia de los citados y la oportunidad para la solicitud de lapso probatorio, ha efectuado una integración de las normas, basada en la analogía y en la aplicación de los principios constitucionales y legales en materia procesal.

El procedimiento expuesto en párrafos precedentes mantiene todas las fases imprescindibles del juicio, con la ventaja de permitir a las partes exponer directamente a los Magistrados sus planteamientos y a ellos resolverlos sin necesidad de dilación. Por lo general, las defensas previas son de fácil resolución, como también lo es lo relacionado con la admisión de los terceros y de las pruebas. Nada justifica que aspectos que pueden ser decididos de inmediato deban esperar. El procedimiento escrito, del que se ha apartado el Texto Fundamental de manera expresa, da pie a los retrasos, pues los jueces no reciben de inmediato la solicitud y no se ven compelidos a actuar con prontitud; la presencia de los justiciables obliga a actuar con celeridad, dejando a salvo, como no podría ser de otra forma, los casos en que la Sala considere que debe tomar un tiempo para el estudio más detenido.

Todo lo expuesto tiene, además, otra consecuencia: en todo este fallo se ha insistido en que la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia eliminó la obligatoriedad del lapso probatorio, que descansa ahora en poder de las partes. Con ello, las declaratorias de mero derecho que se hacían bajo la vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia pasan a convertirse en innecesarias para los juicios que se inicien en lo adelante.

Ahora bien, el mismo artículo 21 de la nueva ley reprodujo el artículo 135 de la ley derogada. Su párrafo 21 establece que se *"podrá dictar sentencia definitiva, sin relación ni informes, cuando el asunto fuera de mero derecho".* La Sala lamenta que el legislador haya pretendido cambiar la situación, preceptuando la eliminación del lapso de pruebas con carácter obligatorio, pero haya mantenido una norma que estaba prevista para el caso contrario. Si el

> Máximo Tribunal se esforzó en mostrar cómo la disposición legislativa era injustificada y constituía un error jurídico, es incomprensible que el legislador se desentendiese de ello, cuando es evidente que sólo lograría que el juez repita su criterio.
> La Sala declara, pues, que no es necesaria declaración alguna de mero derecho, pues es suficiente la ausencia de petición para la apertura del lapso probatorio. La relación y los informes deberán hacerse, si es el caso, de acuerdo con lo establecido en esta decisión.
> El procedimiento indicado en los párrafos previos es aplicable sólo a los recursos que se ejerzan luego de que esta parte del fallo empiece a surtir sus efectos, de acuerdo con el dispositivo de la decisión. Para los casos previos no se realizará el acto público y oral, pero sí será aplicable el acto de informes orales, si éste aún no hubiere sido efectuado. Así se declara".

De la sentencia citada, se puede apreciar de manera palmaria como la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, interviene en la función legislativa reservada para uno de los órgano que conforman el Poder Público, y erige con fundamento en la interpretación de la Constitución, y la aplicación de los principios procesales allí consagrados, un nuevo procedimiento a seguir, cubriendo algunas lagunas que se apreciaban en el procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, para sustanciar y resolver la pretensión de nulidad de los actos administrativos de efectos generales por razones de legalidad o inconstitucionalidad.

Siendo así, el procedimiento a seguir para otorgar tutela judicial efectiva a los accionantes de las pretensiones de nulidad de este tipo de actos administrativos, es el señalado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, y el cual debe ser complementado en caso de vacíos procesales por el Código de Procedimiento Civil, tal y como se establece el párrafo 2° del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia

CONCLUSIONES

Con la realización de la presente investigación de una manera sistematizada y coherente se propuso darle respuesta al estudio de la nulidad de los actos administrativos de efectos generales por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad en la legislación venezolana.

De la investigación se concluye que:

1. Todos los actos del Poder Público están sometidos al control jurisdiccional (regla general) y por lo mismo, todo acto administrativo puede ser revisado en vía contencioso-administrativa, por ordenarlo así nuestra Carta Magna.
2. No todo acto emanado de una autoridad administrativa, constituye un acto administrativo susceptible de entrar en la esfera de la jurisdicción competente en materia contencioso-administrativa. Por consiguiente, en toda pretensión que se proponga ante el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo, debe examinarse previamente si cae dentro de la esfera de esta competencia por estar fundada en preceptos de derecho administrativo; porque, ni una pretensión de este tipo puede ser deducida ante jurisdicción de distinta competencia, ni una pretensión con otro fundamento

podrá ser examinada ante los órganos contenciosos-administrativos.

3. Con respecto a la distinción de dos procedimientos distintos que contenía la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para tramitar la demanda de anulación de actos administrativos de efectos generales y el establecido para el caso de la impugnación de actos de efectos particulares, fue eliminado en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. En esta nueva norma se establecieron reglas comunes, salvo aspectos sólo aplicables a un caso (como la petición de antecedentes administrativos) y dejando también a salvo la existencia de ciertas especificidades (como la legitimación y los plazos, más restringidos, como es natural, para la demanda contra actos individuales).
4. En sentencia Nº 1645 del 19 de agosto de 2004 (Caso: Gregorio Pérez Vargas, Impugnación de la Constitución Federal del Estado Falcón), la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia expuso los criterios sobre el procedimiento ante esta sala en caso de demandas de anulación de actos estatales, el cual es el idóneo para solicitar la nulidad de los actos administrativos de efectos generales, por razones de ilegalidad o de inconstitucionalidad.
5. La delimitación de la competencia contencioso-administrativa presenta, como en cualquier competencia jurisdiccional ordinaria o especial, una serie de problemas procesales. Entre ellos se

destacan en materia contencioso-administrativa los problemas de la acumulación de acciones, la cuestión prejudicial y los conflictos de competencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Brewer-Carías, A. (1992). ***El derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*****.** Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

---------- (1997). ***Justicia Contencioso Administrativa***. Tomo VII, Instituciones Políticas y Constitucionales. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

---------- (1975). ***Derecho Administrativo***. Caracas.

---------- (1964). ***Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana***. Caracas. Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.

---------- (2004). ***La Constitución de 1999***. Derecho Constitucional Venezolano. 2 Tomos. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

---------- (2004). ***Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia***. Caracas. Editorial jurídica venezolana.

Calcaño De Temelta, Josefina; Brewer-Carías, Allan Randolph. (1991). ***"Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia"***. Segunda edición. Editorial Jurídica Venezolana.

Código de Procedimiento Civil, publicado en la ***Gaceta oficial de la República de Venezuela*** N° 4.209 Extraordinaria, de fecha dieciocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa (1990).

Constitución de la República de Venezuela, del año mil setecientos noventa y uno (1791).

Constitución de la República de Venezuela, de fecha veintiuno (21) de septiembre de mil ochocientos treinta (1830).

Constitución de la República de Venezuela, del año mil ochocientos cincuenta y siete (1857).

Constitución de la República de Venezuela, del año mil ochocientos cincuenta y ocho (1858).

Constitución de la República de Venezuela, de fecha veintiocho (28) de marzo de mil ochocientos sesenta y cuatro (1864).

Constitución de la República de Venezuela, del año mil ochocientos ochenta y uno (1881).

Constitución de la República de Venezuela, del año mil ochocientos noventa y tres (1893).

Constitución de la República de Venezuela, del año mil novecientos uno (1901).

Constitución de la República de Venezuela, del año mil novecientos cuatro (1904).

Constitución de la República de Venezuela, del año mil novecientos veinticinco (1925).

Constitución de la República de Venezuela, del año mil novecientos treinta y seis (1936).

Constitución de la República de Venezuela, del año mil novecientos cuarenta y cinco (1945).

Constitución de la República de Venezuela, del año mil novecientos cuarenta y siete (1947).

Constitución de la República de Venezuela, del año mil novecientos cincuenta y tres (1953).
Constitución de la República de Venezuela, del año mil novecientos sesenta y uno (1961).

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela*** Nº 5.453 Extraordinaria, de fecha veinticuatro (24) de marzo de dos mil (2000).

Corte Suprema de Justicia. Sala Político-Administrativa, sentencia de fecha seis (06) de febrero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964), en ***Gaceta oficial de la República de Venezuela*** Nº 27.373 de fecha veintiuno (21) de febrero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964).

Corte Suprema de Justicia. Sala Político-Administrativa, sentencia de fecha dieciocho (18) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971), ***Gaceta oficial de la República de Venezuela*** Nº 1472 de fecha once (11) de junio de mil novecientos setenta y uno (1971).

Corte Suprema de Justicia. Sala Político-Administrativa, sentencia de fecha veintiuno (21) de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro (1974), en ***Gaceta oficial de la República de Venezuela*** Nº 30.594 de fecha diez (10) de enero de mil novecientos setenta y cinco (1975).

Corte Suprema de Justicia. Corte en Pleno, sentencia de fecha de treinta (30) de junio de mil novecientos ochenta y dos (1982), publicada en ***Gaceta oficial de la República de Venezuela***.

García de Enterría, E. y Fernández, T. (1993). ***Curso de Derecho Administrativo (II),*** Madrid, Editorial Civitas.

González, J (1985). ***Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano***. Bogota. Editorial Temis.

Gonzalo, J. (2003). ***Actos Administrativos de Efectos Generales y de Efectos Particulares.*** Trabajo de Investigación no publicado. UCV. Caracas

Gordillo, A. (2002). ***Tratado de Derecho Administrativo***. Tomo 3. Fundación de Estudios de Derechos Administrativos. Buenos Aires.

Láres Martínez, E. (2001). ***Manual de Derecho Administrativo***. Caracas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Décima Segunda Edición.

Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, publicada en ***Gaceta oficial de la República de Venezuela*** Nº. 34.060 Extraordinaria, de fecha veintisiete (27) de septiembre de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la ***Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela*** N° 37.942 de fecha veinte (20) de mayo de dos mil cuatro (2004).

Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. publicada en la ***Gaceta oficial de la República de Venezuela*** Nº 1.893

Extraordinaria, de fecha treinta (30) de julio de mil novecientos setenta y seis (1976).

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. publicada en la ***Gaceta oficial de la República de Venezuela*** Nº 2.818 Extraordinaria, de fecha primero (01) de julio de mil novecientos ochenta y uno (1981).

Moles Caubet, A. (1974). ***El Principio de Legalidad y sus Implicaciones***. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho. Publicaciones del instituto de Derecho Público, Caracas.

Moles Caubet, A. y otros. (1993). ***Contencioso Administrativo en Venezuela***. Caracas. Editorial jurídica venezolana.

Monteverde Iribarren, H (1985). ***Sistema Contencioso Administrativo***. Buenos Aires. Ediciones Desalma.

Pérez, C (2002). ***Clasificación de los Actos Administrativos Generales e Individuales***. Trabajo de Investigación no publicado. LUZ. Maracaibo.

Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político Administrativa, sentencia número: 00402 de fecha veinte (20) de marzo de dos mil uno (2001), Caso: Marvin Enrique Sierra Velasco vs. Ministro del Interior y Justicia. Exp. 0904. Disponible en: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Marzo/00402-200301-0904.htm. [Consulta: 2006, Marzo 13].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia número 1645, de fecha diecinueve (19) de agosto de dos mil cuatro (2004), Caso: Gregorio Pérez Vargas, Impugnación de la Constitución Federal del Estado Falcón. Exp.04-0824. Disponible en: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1645-190804-04-0824.htm. [Consulta: 2006, Marzo 14].