

Rasgos generales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*

LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: CONCEPTO, FUNCIONES Y ESTRUCTURAS

La Constitución venezolana de 1961, consolida un auténtico sistema de jurisdicción contencioso-administrativa, vinculado al conjunto constituido por la Corte Suprema de Justicia y los demás Tribunales que determine la Ley. Esta Ley, constitucionalmente prevista, habría de abarcar tres extremos concordados, a saber: 1º el funcional, atinente al ejercicio de potestades jurisdiccionales del orden administrativo; 2º el orgánico, con la indicación de los órganos para ello coordinadamente dispuestos; 3º las reglas de actuación, o sea, los módulos procesales consiguientes.

Ahora bien, en vez de haberse dictado una ley de contenido singular, que cubriera únicamente tales particularidades, se ha preferido, por motivos de prudencia política, desde luego respetable, aun cuando discutibles, introducir el régimen contencioso-administrativo en la ley orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 30 de julio último. Es pues, esta ley la que regula actualmente la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, ello tan sólo continuará siendo así, mientras no se promulgue la ley anunciada que la organice de una manera sin duda más completa (Art.181). Se trata por tanto de una ley provisional, tendida entre el presente y el futuro, es decir, lo que se conoce con el nombre de ley puente.

Semejante solución no es en manera alguna lamentable, antes bien, comporta dos ventajas. Una, la de experimentar las posibilidades de un texto legal que contiene considerables avances. Otra, la de ir poniendo en juego entre tanto el razonamiento crítico para poder suministrar los materiales de estudio que contribuyan a la perfección de la ley definitiva.

* Publicado en la obra colectiva *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*. Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, pp. 67 a 77.

Y ahora, hecho este comentario inicial, llegó el momento de abordar el tema que me fue asignado: "La jurisdicción contencioso-administrativa. Concepto. Funciones. Estructuras".

La jurisdicción contencioso-administrativa es, ante todo, una potestad jurisdiccional, referida a la administración, desenvuelta en el parámetro del proceso, o sea, que se manifiesta en procesos dotados de una estructura típica. He aquí lo que, con variantes históricos y doctrinales, se ha denominado, contencioso, contencioso-administrativo, jurisdicción administrativa, jurisdicción contencioso-administrativa o control jurisdiccional de la administración.

I. La jurisdicción contencioso-administrativa del Estado de Derecho en cuyo mantenimiento contribuye. El Estado de Derecho de tipo estructural administrativo

Ahora bien, la primera cuestión suscitada, frente a la existencia de una jurisdicción contencioso-administrativa, parece que haya de ser la de preguntarse por su propio sentido. ¿Qué sentido tiene, pues, el advenimiento, en un determinado periodo histórico, de una nueva jurisdicción, añadida a las jurisdicciones tradicionales?

La respuesta es sencilla: la jurisdicción contencioso-administrativa o su equivalente, es una de las condiciones del Estado de Derecho, sin la cual éste no sería posible, consustanciada con él de tal manera que se convierte en el indicador de sus períodos de ascenso y decadencia. Así, apreciándolo en términos de magnitud, puede asegurarse que un Estado determinado -desde luego, de tipo estructural administrativo-, tendrá una mayor o menor connotación de Estado de Derecho, en la medida que su jurisdicción contencioso-administrativa sea más o menos consistente y perfeccionada.

No va a insistirse ahora sobre las notas configuradoras del Estado de Derecho, bastando recordarlas para facilitar las secuencias del razonamiento. Son ellas, como se sabe: 1º La existencia necesaria de un Ordenamiento Jurídico que condicione la actividad estatal. 2º La declaración en dicho Ordenamiento Jurídico, de unos derechos individuales y colectivos preeminentes, de carácter supralegal. 3º La realización efectiva del Ordenamiento Jurídico establecido, y de los

derechos en el mismo declarados, mediante una jurisdicción dotada de independencia.

A ello precisa añadir, para desvanecer dudas, que figuran varios tipos estructurales de Estados de Derecho. Primero, los Estados de Derecho cuya administración regula el Derecho Común asegurado por una única jurisdicción (ejemplo: Inglaterra, Estados Unidos de América); luego, los Estados cuya administración regula el Derecho Administrativo, asegurado por una jurisdicción diferenciada, la jurisdicción administrativa (ejemplo: Francia, República Federal de Alemania, Venezuela).

Mas, cabe preguntarse nuevamente, ¿cómo queda asegurada en un Estado de Derecho la realización de su Ordenamiento Jurídico?

De momento vamos a considerar la parte del Ordenamiento Jurídico referido a la efectividad de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados, lo que nos lleva a examinar un nuevo ingrediente del Estado de Derecho: el llamado principio de accionabilidad y el derecho implicado de obtener justicia.

a. El principio de accionabilidad y el derecho a la justicia

El llamado principio de accionabilidad tiene su fundamento e inclusive llega a identificarse con el derecho a obtener justicia.

En efecto, ya los fundadores de la Ciencia Procesal alemana, comenzando por uno de sus patriarcas, Adolf Wach (1843-1926), pusieron en evidencia a fines del siglo pasado, que el proceso no es otra cosa que la manera como el Estado hace efectiva la exigencia debida de protección o tutela jurídica ("Rechtsschutzanspruch"). Por ello el proceso tiene siempre carácter jurídico-público, perteneciendo en consecuencia al campo del Derecho Público.

Semejante misión esencial del Estado, la pone de relieve George Jellinek en su famoso "Sistema de los derechos públicos subjetivos", con estas palabras: "la pretensión más importante, insita en el núcleo mismo del Estado, es la que persigue la tutela jurídica, hasta el punto de constituir un atributo de la personalidad".

Resulta por tanto claro que existe el derecho a obtener justicia, hecho efectivo mediante el proceso que, a su vez, se pone en marcha respondiendo al principio de accionabilidad.

Es precisamente lo que, de una u otra manera consagran los textos constitucionales. Así, la Constitución italiana, en su artículo 24, dispone, que “todos pueden accionar para la tutela de sus derechos e intereses legítimos”, declaración que figura también por vez primera en la vigente Constitución venezolana, cuyo artículo 68 expresa: “Todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses en los términos establecidos por la ley”.

He aquí un derecho no sólo de rango constitucional, sino incluido en el capítulo de los derechos individuales garantizados, por lo que, “todo acto del Poder Público que lo viole o menoscabe es nulo” a tenor del artículo 46.

b. La denegación de justicia: Sus distintas formas

El imperativo de justicia -o sea, el de prestar tutela jurídica- inherente al Estado de Derecho, queda disminuido en la medida que su realización no sea expeditiva, pudiendo quedar gradualmente disminuido hasta el punto culminante de producirse una denegación de justicia.

En efecto, si el Estado tiene el deber de impartir justicia a todos, existe también un derecho correlativo para obtener su cumplimiento, con lo que su rechazo es un rechazo injusto. Así, el Estado que rechazara de cualquier manera que fuera su deber de juzgar aceptaría la perpetración de una injusticia; en otros términos, consentiría un acto contra su propio Ordenamiento Jurídico, abdicando entonces a su condición de Estado de Derecho.

Empero hay varias formas de producirse una denegación de justicia, que cubren la distancia entre la negativa pura y simple o la resistencia a juzgar, hasta otras variadas maneras que llevan en definitiva a los mismos resultados, quedando entonces la denegación de justicia identificada con la frustración de la justicia.

La manera más ostensible de justicia corresponde a los jueces o funcionarios que se negaran a fallar. Esta es la llamada denegación formal ya registrada en el Art. 4 del Código de Napoleón, al establecer que “el juez que se negara a juzgar so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley puede ser perseguido como culpable de denegación de justicia”, precepto que tiene su correspondencia en el artículo 207 del Código Penal venezolano.

Rasgos generales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Las demás formas de denegación de justicia no afectan a la persona de jueces, sino a la estructura misma del Estado y al funcionamiento real de sus Poderes. Por ello son más graves.

Tales denegaciones de justicia por frustración, que tanta importancia adquieren en el Derecho Administrativo, pueden reducirse a dos supuestos.

Primero: Hay denegación de justicia cuando no es posible promover el proceso por no encontrarse previstos la acción o recurso en la Ley, o si ésta los excluyera o bien limitara su alcance.

Se dirá que en el primer caso se trata de una simple negligencia legislativa, pero no es menos cierto que siempre habrá de comprobarse si ella se hace excusable conforme al superior efecto de los principios constitucionales imperantes en los respectivos países.

Ahora, la exclusión expresa de una acción o recurso definidos en la Constitución, pudiera viciar por inconstitucionalidad la ley donde se establezca. Punto importante si se tiene en cuenta con cuanta frecuencia suelen declarar las leyes que contra determinados actos no se dará recurso jurisdiccional alguno o bien conceden otro diferente al adecuado.

También es frecuente que las leyes señalen campos o zonas acotadas para sustraer ciertos actos a la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, como ha sucedido y continúa sucediendo con la discrecionalidad, de la cual dijo el eminente jurista suizo Hans Hiiber, que “es el verdadero caballo de Troya en el seno del Derecho Administrativo de un Estado de Derecho”.

Un administrativista tan fino y brillante como Eduardo García de Enterría ha arremetido contra semejante mengua del Estado de Derecho en un interesante estudio titulado significativamente, “La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo”, donde se expresa lo siguiente: “La historia de la reducción de estas inmunidades, de esta constante resistencia que la Administración tradicional ha opuesto a la exigencia de un control jurisdiccional plenario de sus actos, mediante la constitución de reductos exentos y no fiscalizables de su propia actuación podemos decir que es, en general, la historia misma del Derecho Administrativo” (R.A.P. N° 38, pág. 159 y sig.).

Segundo: El segundo supuesto de denegación de justicia por frustración, se produce cuando, a pesar de que la acción o el recurso están previstos en la ley no pueden ejercitarse por faltar los órganos

jurisdiccionales pertinentes. Se trata entonces de una falla en la organización o en el funcionamiento del aparato jurisdiccional.

II. Orígenes de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

A. Conexión: Derecho Administrativo. Acción Legal. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Es en Francia donde por efecto de su gran revolución de 1789, concurren tres acontecimientos decisivos que la convierten en el primer Estado de Derecho del continente europeo. Estos acontecimientos implicados, pues dependen uno del otro, quedan reducidos, con propósito tan sólo de recordarlos a la siguiente triada:

Primero: La elaboración de un nuevo Derecho Público dentro del cual se encuentra una especie hasta entonces desconocida: El Derecho Administrativo.

Segundo: La prescripción de una administración, aún poderosa y centralizada, que observa el principio de legalidad, con vocación así de administración legal.

Tercero: La implantación de un mecanismo mediante el cual se mantiene la legalidad de la actuación administrativa y con ella el respeto a los derechos de los administrados. Es lo que se logra montando primero, dentro de la propia Administración, un órgano fiscalizador que paulatinamente se hace independiente de ella adquiriendo poderes jurisdiccionales. En una palabra, la jurisdicción contencioso administrativa.

Derecho Administrativo, Administración legal y jurisdicción contencioso-administrativa, representan las tres caras de una misma pieza, es decir, las del Estado de Derecho correspondiente al tipo estructural administrativo.

B. Desarrollo de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

La jurisdicción contencioso-administrativa dentro de su contexto, merced al incentivo de la ideología, al progreso histórico y a la técnica jurídica.

a. El factor ideológico

El primer factor que contribuye a la implantación, estímulo e ininterrumpido desarrollo de la jurisdicción contencioso-administrativa es de índole ideológica. En efecto, el contencioso, como se le llamó en sus orígenes, con todas sus esperanzas representa tanto una forma jurídica institucionalizada como la realización de un ideal: el hacer propicio un nuevo modelo de Estado, sustituyendo todas las piezas del antiguo régimen.

Inspirado en la ideología revolucionaria con el Contrato Social y la declaración de derechos del hombre -y luego en sus epígonos liberales- dirige y arraiga donde aquellos iban llegando.

Primeramente es Napoleón quien impone la incipiente institución del Consejo de Estado a los países conquistados: Bélgica, Norte de Italia, países del Rin, España. Pero lo que se impone "imperio ratio", por razón del dominio, acaba siendo aceptado de buen grado "imperio ratio", por imperio de la razón.

En términos generales puede afirmarse que el liberalismo ha sido el vector de la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo cual los hombres que lo sostenían, especialmente profesores y políticos, han sido quienes con mayor ahínco han hecho posible su existencia y perfeccionamiento en Francia, Italia, Alemania, Austria, etc.

En Francia, las influencias liberales marcan claramente la ascensión de la jurisdicción contencioso-administrativa, así como las reacciones más o menos absolutistas producen su decadencia.

Aparte, polémicas sobre la unidad de jurisdicción, alimentadas por algunas corrientes del liberalismo, empero, puede en definitiva asegurarse que la jurisdicción contencioso-administrativa es un producto de la ideología liberal.

b. El factor histórico

La jurisdicción contencioso-administrativa se ha desarrollado en el cuadro histórico de cada país siguiendo la dinámica de su proceso evolutivo. Ha de considerarse así, que ni aún en Francia, su lugar de origen, nació

completamente articulado, constituyendo un sistema. Al contrario, emerge de una manera rudimentaria, atendiendo a principios bien establecidos, el más decisivo de los cuales fue el siguiente: “juzgar a la administración es también administrar”:

El contencioso-administrativo francés se desenvuelve desde sus comienzos en un doble plano, persiguiendo distintos fines, ejercitando diferentes poderes y dando lugar a estructuras procesales diversificadas.

Una jurisdicción persigue la tutela jurídica de los derechos subjetivos de los administrados, mediante un contencioso entre partes, -de aquí su nombre y que termina comprobando la existencia, contenido y efectos de los derechos alegados.

La función para ello realizada es una función declarativa, en cuanto reconoce derechos.

El tipo de contencioso-administrativo así concebido en poco difiere de la jurisdicción judicial, excepto en que versa sobre materias administrativas, lo cual obliga entonces a conciliar el interés público con el interés privado.

A esta figura procesal se la ha llamado contencioso ordinario, contencioso de plena jurisdicción o contencioso de derechos.

Simultáneamente aparece la semilla de lo que será con el tiempo otra jurisdicción, sin duda alguna la más importante y característica. Aquí, en efecto, se ejercen poderes de vigilancia y censura para imponer la legalidad a los diversos órganos de la administración.

Así, su único objeto consiste no ya en la tutela de derechos, sino asegurar a la vez que el deber de legalidad es el deber de buena administración.

Semejante recurso llamado al comienzo de abuso de poder, fue originariamente un recurso jerárquico que adquiere carácter jurisdiccional pleno en el año 1872, produciendo la anulación de los actos administrativos, por incompetencia, violación de formas substanciales y violación de la ley.

Este tipo de jurisdicción, llamada ya de exceso de poder o de ilegalidad, se va perfeccionando de una manera tan considerable que acaba convirtiéndose no sólo la legalidad de los actos administrativos, sino también su oportunidad y su finalidad.

Es por ello que la jurisdicción de exceso de poder es llamada contrato jurisdiccional de la administración.

III. Esquema del sistema venezolano de Jurisdicción contencioso-administrativa

Para trazar en sus grandes lineamientos un esquema del sistema venezolano de jurisdicción contencioso-administrativa -cuya exposición completa es el propósito de este curso- se impone examinar ahora panorámicamente, como telón de fondo, su contenido funcional y su contenido orgánico. Todo ello con la sobriedad propia de un esquema.

A. Perfil funcional

a. Incorporación del doble contencioso

La Constitución de 1961, a diferencia de las anteriores, enuncia, en su Art. 206, p. 2º, dos especies de jurisdicción contencioso-administrativa, definiéndolas por sus efectos. Una, el contencioso de anulación, incluida la desviación de poder, y otro que versa sobre la preexistencia de derechos subjetivos, sean concernientes, al pago de dinero, a la reparación de daños dimanantes de la responsabilidad de la administración o al restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, todo lo cual se comprende en el conocido *contencioso de derecho*.

Estas dos especies de jurisdicción contencioso-administrativa han aparecido en orden inverso a lo largo de las sucesivas constituciones venezolanas.

1. Primero, desde la Constitución de 1830, empieza a figurar el *contencioso de los contratos y concesiones*, incluyéndose en las siguientes el *contencioso de la responsabilidad por daños y perjuicios*, el *de cobro de sumas de dinero y otros análogos*. Es decir, se trata de los mismos casos cubiertos, desde el primer período de la revolución francesa mediante el llamado inicialmente *contencioso ordinario* que más tarde toma el nombre de "*plein contentieux*" o plena jurisdicción.

Semejante contencioso, como se sabe, estatuye sobre la existencia, contenido y efectos de los derechos subjetivos alegados, teniendo por objeto su reconocimiento, restitución o reparación. Se trata, así como se dijo anteriormente, de un proceso declarativo.

Pero no es sino en la Constitución de 1925, cuando asoma la posible anulación de Decretos o Reglamentos ejecutivos y de los demás dictados con extralimitación de funciones (Art. 120, Ord. 12), precepto mantenido en la Constitución de 1928 (Art. 120, Ord. 12), la Constitución de 1931 es más explícita indicando que se trata de una "nulidad por ilegalidad o abuso de poder", calificada en estos mismos términos (Art. 112, N° 12). De aquí en adelante se expresa lo mismo, en la Constitución de 1936 (Art. 123, N° 11, p. 2°), 1945 (Art. 128, N° 11, p. 2°), 1947 (Art. 220, Ord. 9°, p. 2°). No cabe, pues, duda alguna que este es el mismo tipo de contencioso que figura incluido en el artículo 206 de la vigente Constitución, definido allí por sus efectos y que indistintamente puede denominarse de ilegalidad o de exceso de poder.

Este tipo de contencioso, según se recordará, tiene por objeto *anular* los actos administrativos. No es, pues, un proceso donde se cuestionen o conviertan derechos u obligaciones de los contendientes, antes bien un proceso al *acto*, con independencia de los sujetos de titularidades.

b. Descripción del conjunto de acciones o recursos previstos

La vigente ley de la Corte Suprema de Justicia destaca únicamente el proceso de nulidad, confiriéndole una doble característica: la nulidad de actos de efectos particulares.

Por lo demás hace referencia además de las nulidades: a cuestiones, controversias, recursos y acciones, sin indicar su índole o calificación.

Mas, ¿a qué tipos de contencioso-administrativo corresponde cada una de las unidades enumeradas, fuera del caso en que se trate de nulidades?

No hay duda que en defecto de una determinación legal ello habría de ser tarea de la jurisprudencia y en todo caso de los comentaristas.

Sin embargo, y aun a riesgo de equivocarme, trataré de hacer una clasificación, que ha de ser desde luego repensada.

Así, partiendo de características incuestionables cabe incluir las acciones y recursos enumerados en los dos grandes contenciosos establecidos en la Constitución, aun cuando quepa un tercero, como simple modalidad de aquéllos.

He aquí el resultado:

1. *En el contencioso de derechos* cabría incluir en éste: el pago de sumas de dinero. La reparación de daños y perjuicios originados en la responsabilidad de la administración. El restablecimiento de las situaciones jurídicas lesionadas por la acción administrativa. Las controversias en que será parte la República o algún Estado o Municipio entre sí (C. Art. 206, p. 2º y Art. 215, Ord. 8º). La ley en su Art. 42 añade los demás, a saber: Cuestiones suscitadas en materia de contratos administrativos (Ord. 14). Las acciones que se propongan contra la República, Institutos Autónomos o empresas con participación estatal (Ord. 15). A todo lo cual habría que sumar cuanto se encuentre previsto en las demás leyes, por ejemplo, la expropiación.

Hay de otra parte casos discutibles y discutidos de los que hablaré luego, los cuales han sido considerados tanto por la doctrina en general como por la jurisprudencia extranjera.

2. *El contencioso de anulación, de ilegalidad o de exceso de poder.* En su ámbito se encuentran ante todo, las nulidades de los actos administrativos, tanto generales como individuales, contrarios a derecho (C. Art. 206, p. 2º) y los casos señalados en el Art. 42 de la Corte Suprema de Justicia, ordinales 9, 10 y 12.

También se habrá de incluir aquí cuanto concierne a correcciones administrativas, es decir, al denominado en Francia *contencioso de represión*.

Finalmente en este mismo lugar ha de incluirse la especie de contencioso enunciado en el ordinal 23 del propio artículo 42, sobre la abstención indebida de los órganos administrativos. En Venezuela figura este singular recurso desde 1925, con anterioridad, por tanto al "recours en carence" que se encuentra en el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 instituyendo la Comunidad Económica Europea.

Sus fundamentos son categóricos. Cuando existe el deber de actuar, la inactividad o conducta deliberadamente o misiva de la Administración resulta ilegítima con todas las consecuencias; es decir, susceptible de ser recurrida y enmendada. Así, conforme al Tratado de Roma tanto los

Estados miembros como las demás instituciones de la Comunidad, pueden recurrir ante la Corte de Justicia contra la abstención a estatuir por parte del Consejo o de la Comisión violatoria del Tratado (Art. 175). Por su parte, la Ley de la República Federal de Alemania de 21 de enero de 1960 tiene prevista una acción de condena que impone la obligación de dictar el acto administrativo no emitido o rechazado (Arts. 42, 113-3, 114).

Hasta ahora todo parece claro y sencillo. En el *contencioso de ilegalidad* el juzgador se limita a inquirir si un acto determinado desconoce o vulnera la regla de Derecho objetivo. Es decir, como se ha afirmado, “un verdadero” proceso de introspección administrativa. A diferencia de ello en el *contencioso de derechos* el juzgador aprecia la existencia de las situaciones jurídicas. No obstante los contenidos de ambos contenciosos no son homogéneos ni cabe separarlos de una manera absoluta. Así hay casos en que la declaración de nulidad comporta ciertas consecuencias subjetivas, poniendo al vivo la existencia de derechos desconocidos o lesionados. Ejemplo típico, la nulidad del acto de destitución de un funcionario que afecta situaciones subjetivas, cobro de sueldos atrasados, avances escalafonarios, etc. A la inversa, la preexistencia de derechos subjetivos lesionados llevaría a determinar la nulidad del acto que los lesiona. Por ejemplo, el derecho de un funcionario para cobrar bonificaciones daría lugar evidentemente a un contencioso de derechos, pero a su vez permitiría atacar por ilegalidad el acto administrativo en virtud del cual aquéllos habrían sido negados.

3. El contencioso mixto

Con lo dicho se comprenderá la necesidad de situar en una tercera categoría todos aquellos recursos que hayan de contener pronunciamientos atinentes tanto a la nulidad del acto como a la declaración de derechos.

Esto sucede frecuentemente en el contencioso electoral, en el del Impuesto sobre la Renta, en el de Inquilinato y en el de la Carrera Administrativa.

B. El perfil orgánico

Esquema de la organización contencioso-administrativa

Hay tres estratos de la jurisdicción contencioso-administrativa:

- I. En el ápice, *la Corte Suprema de Justicia* en su Sala Político Administrativa. Conoce en primera instancia y apelación (Art. 42).
- II. *La Corte Primera Administrativa*. Conoce en primera instancia y apelación (Arts. 184 y 185).
- III. *Tribunales Superiores con competencia civil*. Conocen únicamente en primera instancia (Arts. 181 y 182).

Las jurisdicciones administrativas especiales se ejercen por el Tribunal del Impuesto sobre la Renta, el Tribunal de Inquilinato, el Tribunal de la Carrera Administrativa y en ciertos aspectos los Tribunales de Hacienda.

He aquí en sus grandes líneas, descrito el sistema venezolano de jurisdicción contencioso-administrativa que no dudo aprovecharía la jurisdicción de los Tribunales de una manera progresiva, apuntando al futuro, en todo lo que de sí permita.