

# EL ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LA PROVINCIA VENEZOLANA

**Una reflexión crítica desde la Constitución de 1999\***

POR JOSÉ LUIS VILLEGAS MORENO\*\*

**“La honestidad, simple y categóricamente, es no tomar lo que no es de uno, es hacer lo que se debe hacer y no hacer lo que no se debe hacer”**

Tomás Polanco Alcántara

## PRESENTACIÓN

Deseo que mi primera palabra sea de gratitud y de estímulo. *Gratitud* a los promotores de esta hermosa iniciativa por permitirme participar en ella con algunas reflexiones sobre la materia que nos apasiona: el Derecho Administrativo. *Estímulo* para que se fomenten estos homenajes que honran la memoria de maestros y hombres preclaros en el devenir histórico del derecho venezolano.

La ausencia del Dr. Tomás Polanco Alcántara nos deja huérfanos de faro rector que nos orientaba por el sendero de su sabiduría de jurista insigne, y de prototipo de ser venezolano como él nos enseñó en su faceta de historiador. Como paradigma para las nuevas generaciones de juristas nos queda su vida y ejemplo de honestidad y entrega generosa a sus convicciones y a las ciencias que profesó.

---

\*. Trabajo preparado para el Libro Homenaje al Dr. Tomás Polanco Alcántara.

\*\* Doctor en Derecho. Especialista en Derecho Administrativo. Profesor agregado de Derecho Administrativo en pre y postgrado de la Universidad Católica del Táchira. Director de la Revista Tachirensis de Derecho

No quiero dejar pasar esta oportunidad para recordar aquí que una de las obsesiones del insigne maestro que homenajeamos estuvo siempre vinculada a los deberes éticos y su aplicación en el derecho. Así, hace diez años, nos decía con suma preocupación que:

“...vivimos una temporada que tendrá que ser pasajera, en la cual en muchos aspectos de la vida colectiva la ética y el derecho, que debían ser los primeros valores de la sociedad, la ética como guía de la conducta individual y el derecho como guía de la conducta colectiva, han pasado a un segundo plano y dejado su puesto primordial a los intereses políticos y económicos. Con esta forma de pensar de nada importa que una conducta sea contraria a la ética y antijurídica si produce beneficios económicos o resultados políticos....”(Conferencia de clausura de las XVIII Jornadas Domínguez Escovar, Barquisimeto, 1993).

Concluía el maestro que en un ambiente semejante el Contencioso-Administrativo no podía prosperar, vaticinando que se ahogaría en un medio que lesiona sus bases y sus conceptos fundamentales. Así las cosas, retomando el ayuntamiento entre ética y derecho pensaba que:

“...cuando la ética y el derecho vuelvan a alcanzar el papel predominante que les corresponde, la jurisdicción Contencioso-Administrativa naturalmente adquirirá potencia práctica y eficacia porque será más difícil que el funcionario incurra en conducta ilegal, será más posible que el particular lesionado por la ilegalidad ocurra ante los tribunales y será también factible que el juez se sienta con libertad y con fuerza suficiente para restablecer las situaciones jurídicas lesionadas por la actividad ilegal de la Administración....”

Pues bien, diez años después, en el discurso de clausura de las XXVIII Jornadas Domínguez Escovar que había preparado y que no pudo leer porque la muerte le sorprendió, de manera recurrente volvía sobre el tema de los valores éticos y el derecho. Así en su hermosa conferencia titulada “El Derecho y el Jurista ante las perspectivas del siglo XXI”, de forma recurrente retoma los valores éticos y el derecho y nos dice:

“Nunca se debe dejar de insistir en el imperio de la ética dentro del campo jurídico. Se debe proclamar constantemente el valor de la probidad, la honradez, la veracidad, la lealtad, la dignidad, el decoro, la honestidad, la independencia”( Tomo II, Avances jurisprudenciales del Contencioso-Administrativo, Barquisimeto, 2003).

## PLANTEAMIENTO

El Derecho Administrativo es el derecho del poder.<sup>1</sup> De la prudencia, dignidad y eficacia de los gobernantes dependerá que esos colosos, que son las Administraciones públicas, dotados de técnicas y poderes extraordinarios, estén o no dirigidos a objetivos que respondan a las exigencias de la mayoría de los ciudadanos.

La evolución histórica del Derecho Administrativo ha estado en función de la historia de la evolución de los detentadores del poder político, pero ya sean éstos reyes absolutos, la nobleza o representantes políticos surgidos de las urnas, gobernar exigirá siempre un núcleo común de privilegios hasta el punto de que gobernar equivalga a actuar desde el privilegio. En cualquier caso, el poder necesitará una organización administrativa para cumplir sus objetivos, desde la más elemental a la más evolucionada y sofisticada, y exigirá un Derecho especializado y privilegiado en relación con el que sirve para regir las relaciones entre particulares.

Por ello la jurisdicción contencioso-administrativa es una pieza clave de nuestro Estado de Derecho. Le ha tocado asumir la misión que le corresponde de controlar la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración.

Corresponde a este orden jurisdiccional contencioso-administrativo el control judicial de la actuación administrativa. Lo que realmente importa y lo que justifica la existencia de la propia jurisdicción contencioso-administrativa es asegurar, en beneficio de los interesados y del interés general, el exacto sometimiento de la Administración al derecho en todas las actuaciones que realiza en su condición de poder público y en uso de las prerrogativas que como tal le corresponde.<sup>2</sup>

### I. CONFIGURACION DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

La jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela está constituida en forma pluriorgánica, de acuerdo al artículo 259 de la Constitución, por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Pero también la

---

1. LINDE PANIAGUA, Enrique: *El Derecho del Poder*, Colex, Madrid 1999.

2. GONZÁLEZ PEREZ, Jesús: *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Civitas, Madrid 1993.

constituyen la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y los llamados tribunales contencioso administrativo generales (regionales), a los cuales se les denomina así, por cuanto su competencia no está limitada a materias específicas, sino que, la misma comprende el control de la Administración Pública estatal y local, cualquiera que sea su esfera de actuación, determinándose su competencia concreta en razón de criterios territoriales o de cuantía. Estos Tribunales contencioso-administrativos generales son los Juzgados Superiores con competencia en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativa, a los cuales alude el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y que fueron especificados en el Decreto N°2057, del Presidente de la República de fecha 08 de marzo de 1977, y que tienen un ámbito de actuación determinado por regiones, por lo cual se les denomina en la práctica tribunales contencioso-administrativo regionales. Posteriormente, la Resolución N°871 del Consejo de la Judicatura, de fecha 09 de mayo de 1991, elevó estos tribunales contencioso-administrativos al número de once. En este año, con la eliminación del Tribunal de la Carrera Administrativa la Dirección Ejecutiva de la Magistratura creó dos Tribunales contencioso generales en el área del Distrito Capital.

Por otra parte, también conforman la jurisdicción contencioso-administrativa, los denominados tribunales contencioso-administrativos especiales, que conocen sólo de materias específicas de la actividad global de las administraciones públicas. Pueden ser *permanentes*: el Tribunal de la Carrera Administrativa (ya desaparecido), los Juzgados Superiores Agrarios, y los nueve tribunales contencioso-tributarios. Todos tienen sede en Caracas y jurisdicción en todo el territorio nacional. Pueden ser también *eventuales*: los Juzgados de Primera Instancia Civil (en materia de expropiación por causa de utilidad pública); los de Primera Instancia Laboral (contencioso-laboral), ya reformulada su competencia por la jurisprudencia eliminándola; Tribunales de Protección de Niños y Adolescentes y Juzgados de Primera Instancia Civil (rectificación de partidas, dependiendo de que el solicitante sea menor o mayor de edad); Municipios Urbanos (en materia inquilinaria).

En materia de amparo constitucional la situación ha sido compleja y bien diversa respecto a la competencia. La sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, de fecha 08-12-2000, del caso Yoslena Chanchamire ha determinado que:

“...mientras no se dicten las leyes que regulen la jurisdicción constitucional o la contencioso-administrativa, y a pesar de la letra del artículo 7 de la Ley Orgánica del Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el conocimiento de los amparos autónomos afines con la materia administrativa, corresponderá en primera instancia a los Tribunales

Superiores con competencia Contencioso-Administrativa, que tengan competencia territorial en el lugar donde ocurrieron las infracciones constitucionales, a pesar de que no se trate de jueces de primera instancia. Esta determinación de competencia se hace en aras al acceso a la justicia y a la celeridad de la misma, evitando así, que las personas lesionadas deban trasladarse a grandes distancias del sitio donde se concretó el hecho lesivo, a fin de obtener la tutela constitucional. En beneficio del justiciable, si en la localidad en que ocurrieron estas transgresiones, no existe Juez Superior en lo Contencioso-Administrativo, pero sí un Juez de Primera Instancia Civil, éste podrá conocer del amparo de acuerdo al procedimiento del artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Ahora bien, si en la localidad en que ocurrieron las transgresiones constitucionales, tampoco existe Juez de Primera Instancia Civil, conocerá de manera excepcional de la acción de amparo, el juez de la localidad, y éste, de conformidad con el artículo 9 antes citado, lo enviará inmediatamente en consulta obligatoria al Juez Superior en lo Contencioso-Administrativo, para que se configure la primera instancia”.<sup>3</sup>

En la Asamblea Nacional reposa un proyecto de Ley, elaborado por Víctor Hernández-Mendible<sup>4</sup> a solicitud de la Consultoría Jurídica de ese cuerpo legislativo. En dicho proyecto hay luz y esperanza para la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que crea los tribunales de primera instancia en lo contencioso-administrativo, con sede en cada capital de Estado; mantiene los Juzgados Superiores Regionales en lo Contencioso-Administrativo, como verdadera instancia superior, configurados de manera colegiada, y elimina la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

## II. ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES REGIONALES

El proceso de descentralización política, sin la menor duda, conlleva la ampliación de los poderes de decisión de los Estados y de los Municipios. Ello implica, por tanto, la posibilidad para esos entes de dictar más actos administrativos que pueden lesionar los derechos e intereses de los ciudadanos. La consecuencia es que a mayores poderes debe haber también, mayores posibilidades de control judicial.

Por ello, la descentralización exige que en cada capital de Estado, al menos, exista un Tribunal con competencia contencioso-administrativa, de manera de

---

3. Consultada a través de la página web del Tribunal Supremo de Justicia.(documento en línea).

4. HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor: *Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Revista del Tribunal Supremo de Justicia, Número 1.

asegurar el efectivo acceso a la justicia administrativa. En la organización actual de los Tribunales Superiores contencioso-administrativos, aparte de los que están en jurisdicción del Distrito Capital, sólo existen nueve en el resto del territorio nacional lo cual, sin duda, restringe el control contencioso-administrativo de los actos estatales y municipales. Con este argumento el profesor Brewer-Carías, tras su experiencia como Ministro para la Descentralización en 1994, ya ponía en evidencia el abandono y desatención de la provincia venezolana en materia contencioso-administrativa.<sup>5</sup> Estos argumentos son válidos para sostener que también hay limitaciones en la provincia venezolana para acceder a la justicia administrativa, por la deficiente organización judicial en estos días.

En un estudio estadístico realizado a través de la Revista Tachirense de Derecho (en la sección de jurisprudencia se publican las sentencias del contencioso-administrativo de la Región Los Andes), se ha podido constatar que desde 1992 hasta el 2002, el 80 % de las causas que conoce el Juzgado Superior Contencioso-Administrativo de la Región Los Andes corresponden a asuntos de Táchira y Mérida. Y el Tribunal tiene sede en Barinas. Tanto en jurisdicción contencioso-administrativa como en amparo constitucional autónomo.

En materia del *contencioso de los actos*, tanto en nulidad como en abstención o carencia, los casos tramitados ante dicho tribunal van desde carrera administrativa estatal y local, permisología municipal, inquilinario, concursos, urbanismo, sanciones administrativas, terrenos municipales, patentes, concesiones de transporte urbano, etc.

En materia de *amparo constitucional* autónomo proliferan acciones por violación del derecho a la defensa, al trabajo de funcionarios regionales y locales, al derecho a la educación, al honor, a la propiedad, a oportuna respuesta, etc.

En fin, cada día es mayor la litigiosidad en el contencioso-regional porque los ciudadanos de la provincia, están cansados de los abusos y de las agresiones ilegítimas de la administración pública estatal y local. Y a pesar de la distancia geográfica, siguen acudiendo al tribunal contencioso-regional pidiendo justicia.

### III. DELIMITACION COMPETENCIAL

Para lo que aquí queremos destacar, en relación al acceso a la justicia administrativa en la provincia venezolana, exponemos que toda la actividad de

---

5. Allan BREWER-CARIAS, *Informe sobre la Descentralización en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas (1994) p.117.

las entidades estatales y municipales sea controlada por el Contencioso regional. Pero no es así, hay materias como la tributaria que escapa a tal planteamiento.

Así en relación al *aspecto tributario* es necesario remontarnos al año 1993. En efecto, hasta esa fecha todos los actos administrativos provenientes de los Estados y Municipios, podían ser impugnados ante el Tribunal Contencioso regional correspondiente. Inclusive los de naturaleza tributaria y fiscal. No había discriminación respecto a la materia controlada.

Tras la entrada en vigencia del Código Orgánico Tributario de la época, y visto el contenido de su artículo 229, la Sala Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12-08-93(caso Madosa), escamoteó a los Tribunales Contencioso-Administrativos regionales el conocimiento de los actos administrativos municipales de contenido tributario. Esta interpretación de la Corte consideró que la “...*redacción del primer aparte del artículo 229 del Código Orgánico Tributario, está excluyendo la aplicación a la materia tributaria estatal y municipal del artículo 181 de la ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*”.<sup>6</sup> Por tanto, sólo en las causas pendientes relativas a la materia tributaria estatal y municipal los competentes seguirían siendo los tribunales contencioso-administrativos regionales, ya que a partir de la vigencia del Código Orgánico Tributario y la decisión de la extinta Corte que comentamos, los competentes para conocer de los procesos que se instauren en dicha materia tributaria son los Tribunales Contencioso-Tributarios. Además consideró la Corte que el procedimiento a seguir no sería el previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sino el especial previsto en el Código Orgánico Tributario.

De acuerdo a lo anterior, desde agosto de 1993 los que sobrevivimos y luchamos en la provincia venezolana no tenemos acceso a la justicia tributaria en forma natural, ya que no existe ningún tribunal competente en la materia situado en cada capital de Estado, o en cada región. La deuda de la justicia administrativa y tributaria con la provincia venezolana es síntoma del desinterés de los responsables. El extinto Consejo de la Judicatura violentó por mucho tiempo el derecho a la tutela judicial efectiva que tenemos todos, al no dotar a la provincia de órganos jurisdiccionales competentes en estas materias especiales. El hecho de su concentración en el Distrito Capital menoscaba el derecho de acceso a la justicia.

Es cierto que el Código Orgánico Tributario tenía previsto en su artículo 224, la creación de ocho tribunales de lo contencioso-tributario, con sedes en

---

6. Pierre Tapia, Tomo 8-9 (1993) p.240.

las ciudades de: Barquisimeto, Maracaibo, San Cristóbal, Valencia, Calabozo, Puerto La Cruz, Puerto Ordaz y Porlamar. Estos Tribunales debían ser creados, por mandato del referido artículo, antes del 31 de julio de 1995. La finalidad de esta generosa disposición es la de ampliar la jurisdicción contencioso-tributaria. Efectivamente el Consejo de la Judicatura procedió a decretar la creación de dichos tribunales. En efecto, digo a decretar porque no se ha producido su materialización desde el mes de julio que ordenó la norma tributaria comentada. En ninguna capital de Estado de la provincia existe el Tribunal correspondiente, aunque sí está en el papel. Por tanto, seguimos desasistidos. Recientemente hemos oído de la creación de un Juzgado Superior Contencioso-Tributario en San Cristóbal, pero materialmente no existe, y es poca la información que al respecto se ha emitido. Parece una situación secreta.

Quiero aclarar que la deficiencia afecta tanto a los tributos nacionales como municipales cuando pretendamos recurrir por la vía judicial. Lo que pasa es que hemos querido poner de manifiesto lo referente a la posibilidad de recurrir los actos administrativos tributarios, provenientes de los municipios porque hemos sentido con más intensidad tal falta del orden jurisdiccional en este campo.

Recientemente respecto a otros temas, ha habido luz para las competencias del contencioso-regional: la *función pública local y estatal*, la contrariedad a derecho ya que antes sólo era posible alegar razones de ilegalidad en los diferentes recursos que interponíamos. En efecto, después de varios años de desconocer la competencia del contencioso-regional para controlar los actos en relación a la función pública estatal y local, la doctrina del Tribunal del Supremo ha rectificado y ha devuelto esta competencia natural a dichos tribunales. Así la decisión de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, de 30 de noviembre de 2000, ha ratificado este criterio al señalar:

“...para dirimir las acciones de nulidad por ilegalidad de los actos de efectos particulares emanados de los Estados y Municipios, y asimilada esta atribución a las reclamaciones provenientes del empleo público de los funcionarios estatales y municipales, el Tribunal Contencioso-Administrativo Regional será el competente en primera instancia para que en lo sucesivo conozca de este tipo de reclamaciones, provenientes de funcionarios públicos estatales y municipales, mientras tal competencia no sea expresamente atribuida a otro órgano jurisdiccional. Quedando su revisión en caso de apelación a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo”.

Sobre los *motivos de impugnación* también, después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 el Tribunal Supremo de Justicia ha visto con

claridad la injusticia que se venía cometiendo con los Tribunales Contencioso-Administrativos Regionales. Esto es así ya que sólo conocían por razones de ilegalidad, tal y como establecía el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, la decisión del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional determinó:

*“...por mandato constitucional los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular actos administrativos por contrariedad a derecho, esta Sala Constitucional estima que la disposición contenida en el primer aparte del referido artículo 181 es a todas luces contraria a la Constitución, motivo por el cual, en uso de la potestad prevista en el artículo 334 de la Constitución, inaplica a los fines de determinar la competencia en el caso de autos, el primer aparte del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia por ser inconstitucional, al enfrentar de manera incontestable la disposición establecida en el segundo aparte del artículo 259 de la Constitución, en cuanto sustrae a los tribunales contencioso-administrativos distintos a la Sala Político Administrativa de este Tribunal Supremo, la competencia que le fue otorgada por la propia Constitución para conocer de la nulidad de los actos administrativos (generales o particulares) contrarios a Derecho.”*

## 1. ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El acceso a la justicia no ha sido un tema considerado por los investigadores y estudiosos del derecho, y tampoco en Venezuela, tal y como ya expresaba Cappelletti, al señalar que:

*“Hasta hace pocos años, con raras excepciones, los estudiosos del derecho no se preocupaban por las realidades del sistema judicial: Factores tales como las desigualdades entre los potenciales litigantes en el acceso práctico al sistema o a la disponibilidad de recursos para el litigio no se consideraban siquiera como problema”*

El acceso a la justicia contenido en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consagra el principio de que toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de la administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos. En esa misma línea de pensamiento, el texto constitucional nos dice que toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio

---

7. *Acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivo los derechos fondo de cultura México 1996)*

de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos inherentes a la persona humana que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales.

En la misma línea de pensamiento, nos vamos a encontrar que los elementos definidos en el texto constitucional constituyen una garantía del Estado, y se refieren a que la justicia debe ser accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable y equitativa. Desde luego vamos a agregar que la última expresión, al establecer que debe ser sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles, constrañe a obtener una solución del problema judicial a la brevedad posible. Todas las reposiciones o los formalismos o las dilaciones indebidas, contradicen el texto constitucional. Por lo tanto, el juez no debe vacilar al hacer abstracción de ellos, porque son contrarios a la justicia misma.

Se recurre con frecuencia al sistema judicial español, también a la doctrina y jurisprudencia que esa cultura ha producido, porque precisa el tema de acceso a la justicia a través de sus decisiones. En el tema del acceso a la justicia debemos partir del derecho a la jurisdicción, que es presupuesto lógico de los otros posibles contenidos del derecho.

La doctrina reciente de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo reafirma el texto constitucional que proclama el desarrollo de las garantías y principios que deben imperar en todo proceso, dentro de las cuales se encuentran *“la garantía de una justicia sin formalismos o reposiciones inútiles”* o la del no sacrificio de la justicia por *“la omisión de formalidades no esenciales”*, previstas expresamente en los artículos 26 y 257. Dice la sentencia:

“El principio de la informalidad del proceso ha sido estudiado por la doctrina y la jurisprudencia constitucional, como un elemento integrante del derecho a la tutela judicial efectiva, específicamente al derecho de acceso a la justicia, pues debe garantizarse a todo ciudadano que desee someter un asunto a los órganos jurisdiccionales, que obtendrá una respuesta motivada, proporcionada y conforme al ordenamiento legal preexistente”. (Ponencia del Dr. Iván Rincón Urdaneta. Exp. 01-580 DC N° 389)

Ahora bien, ¿qué comprende el derecho a la tutela judicial efectiva? La doctrina del Tribunal Supremo en Sala Constitucional se refiere más bien al derecho a la tutela judicial efectiva, que venimos denominando acceso a la justicia. Lo importante es que el ciudadano requiere que la tutela judicial efectiva sea una garantía para sus derechos. Según el artículo 26 de la Constitución vigente, todos los ciudadanos tiene derecho de *acceso a los órganos de*

administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, pero que según el criterio de la referida sentencia el artículo 26 de la Constitución se denomina el derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende según ella el derecho de acceso a los órganos de administración de justicia, el derecho a tener una decisión en derecho y el derecho a que esa decisión sea efectiva. Este criterio aclara que comprenden el que la decisión resultante de un proceso sea aquella querida o que beneficie al titular de dichos derechos, sino que dicha decisión sea obtenida dentro del proceso legalmente establecido, desarrollado sin infracción de los particulares derechos a que se refiere el artículo 49 de la Constitución y con las características de celeridad, ausencia de formalismos no esenciales y otras contempladas en los artículos 26 y 250 *eiusdem*.

La misma Sala Constitucional se ha encargado de definir lo que entiende por tutela judicial efectiva, y señala lo siguiente:

“La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 26 consagra la Garantía Jurisdiccional, también llamada el derecho a la tutela judicial efectiva, que ha sido definido como aquél, atribuido a toda persona, de acceder a los órganos de administración de justicia para que sus pretensiones sean tramitadas mediante un proceso, que ofrezca unas mínimas garantías, todo lo cual sólo es posible cuando se cumplen en él los principios establecidos en la Constitución”. (Ponencia del Dr. Jesús Eduardo Cabrera Romero, 10-05-2001)

Lo que si debemos tener claro en este tema es que carece de acceso real a la justicia el ciudadano que por su escasa instrucción, o por la ausencia de medios económicos, no puede hacer uso de los mecanismos que proporciona el Estado para la resolución de conflictos. En tal sentido es necesario que se desarrollen los preceptos constitucionales que aseguran la gratuidad de la justicia, creando mecanismos de protección y asesoría gratuita efectiva, que permitan, aun en estos casos, el acceso a la justicia.

Asimismo, es responsabilidad del Estado, que se está cumpliendo a través de la construcción y habilitación de suficientes sedes judiciales, y mediante los concursos de oposición, proporcionar suficientes recursos materiales y humanos para una efectiva prestación de la tutela judicial; tanto para *asegurar la existencia de tribunales razonablemente cercanos al ciudadano*, como para preservar la dignidad de las partes y abogados, mediante el establecimiento y conservación de sedes judiciales adecuadas, y de un personal de jueces y auxiliares que proporcione un trato justo y humano a quien acude en busca de justicia.<sup>8</sup>

---

8. PERDOMO, Juan R.: *El acceso a la justicia*, documento on line en [www.tsj.gov](http://www.tsj.gov).

Como acertadamente reseñara el maestro *Moles Caubet*<sup>9</sup> la denegación de justicia no se reduce a la abstención del Juez para decidir, o al retraso ilegal de su decisión, sino que puede revestir variadas formas. Una de ellas, dice el maestro, de gran importancia, consiste en la imposibilidad de accionar, por la inexistencia de una jurisdicción competente, debido a una *falla en la organización* o en el funcionamiento del aparato jurisdiccional. Y, en definitiva, por una deficiente organización judicial. Este es el caso de la justicia administrativa en la provincia venezolana, al no tener acceso al juez natural predeterminado por la ley y así lesionar el artículo 49 de la Constitución.

#### IV. CONCLUSIONES

1. En el caso que nos ocupa estamos en presencia de una denegación de justicia, que viola los artículos 26, 49 y 259 de la Constitución. En efecto, que en siglo XXI no existan tribunales con competencia contencioso-administrativa en cada capital de la provincia venezolana, configura la violación de la garantía jurídica del derecho a la tutela judicial efectiva y del principio del juez natural.

2. No tiene justificación ninguna esta ausencia jurisdiccional. Tanto desde el punto de vista *sociológico como científico*, amén de la descentralización, es perjudicial.

En efecto, desde el punto de vista *sociológico* la existencia de tribunales contencioso-administrativos en cada capital de Estado con competencia plena, permitiría el acceso libre y más cercano a la justicia administrativa, a los ciudadanos que viven en la provincia venezolana. También permitiría que los profesionales del derecho que quieran dedicarse o explotar tal área, puedan hacerlo. Esto significa mayor realización profesional y, por su puesto, mayor realización económica.

Desde el punto de vista *científico* creemos que el Derecho Administrativo en general, es conocido y manejado en la provincia con seriedad y capacidad. Tanto en ambientes académicos como en los foros regionales. Especialmente por la realización de los postgrados en dichas áreas. (La Universidad Católica del Táchira ejecuta un programa de postgrado a través de una Especialización en Derecho Administrativo, que convoca a los más diversos cultores del Derecho Administrativo nacional, y que me honro en coordinar). Esto conlleva a que haya gente preparada,

---

9. Antonio MOLES CAUBET y otros, *Contencioso-Administrativo en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas (1989) p.24 y 25.

científica y moralmente, para formar parte de la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero los órganos oficiales en esta materia parecen estar sordos ante esta realidad, y de manera mezquina escamotean este orden jurisdiccional a la provincia.

Tener que hacer un viaje de cuatro horas por carretera, a riesgo de la vida del abogado, para interponer una acción contencioso-administrativa o un amparo constitucional es vergonzoso. Esto no es un Estado de Derecho por mucho que nuestros teóricos se esfuercen en pregonarlo.

## V. PROPUESTAS

1. Que se destinen más recursos en el presupuesto nacional para el sector justicia, y especialmente para el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
2. Que se ofrezcan remuneraciones acordes para una vida digna y de respeto a los jueces de este orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
3. Que los jueces tiendan a la cualificación a través de la especialización indispensable, estableciendo el acceso por concurso.
4. Que se creen los Tribunales de Primera Instancia Contencioso-Administrativa en cada capital de Estado, se mantengan los Tribunales Regionales Contencioso-Administrativos, como segunda instancia, en todo el país. Que estos *tribunales sean colegiados*, formados por tres jueces. Y que se elimine la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. (Compartimos por tanto la propuesta contenida en el Proyecto de Ley elaborado por el Profesor Víctor Hernández-Mendible).

Confiamos en nuevos horizontes, abiertos a la esperanza y la ilusión, donde el Derecho Administrativo intente como la brújula en las tormentas o las hojas de ruta bajo los cielos nublados, mantener ciertos rumbos esenciales y sustancialmente inalterables.

Debemos transitar hacia una nueva justicia administrativa, con vehemencia, creatividad y firmeza, con base en los derechos fundamentales y la libertad de los administrados. Nuestra sociedad venezolana padece, en grado extremo, hambre y sed de justicia.

EL ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LA PROVINCIA VENEZOLANA  
UNA REFLEXIÓN CRÍTICA DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1999

En el escenario de la vigente Constitución, hacemos nuestras las apasionadas palabras del maestro *García de Enterría*, quien nos recuerda, con su habitual claridad visionaria, el pasado y futuro de la justicia administrativa:

“No sólo ya los modelos históricos que hemos seguido y que continúan seduciendo por su prestigio y sus realizaciones han perdido su esplendor y su capacidad colonizadora, sino que normas constitucionales inequívocas nos arrastran hacia nuevos horizontes de la justicia administrativa”<sup>10</sup>

¡Qué así sea en Venezuela!

---

10. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Madrid, Civitas 1992.