Nº 125

Enero – Marzo 2011

Director Fundador: Allan R. Brewer-Carías
Editorial Jurídica Venezolana
Fundación de Derecho Público

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

Treinta años de justicia administrativa en Venezuela: Análisis desde los 124 de la Revista de Derecho Público, por José Ignacio **HERNÁNDEZ G.** 7

Las valuaciones y facturas en los contratos administrativos de obras públicas, por Cesar Esteves **ALVARADO**..... 23

Comentario Monográfico

Estado docente y educación militar. Notas sobre el Plan Integral de Educación Militar de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, por José Ignacio **HERNÁNDEZ G.** 53

LEGISLACIÓN

Información Legislativa

Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el primer trimestre de 2011, por Marianella **VILLEGAS SALAZAR**..... 61

Comentarios Legislativos

El sistema de justicia constitucional en la República Dominicana y el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales (Marzo, 2011), por Allan R. **BREWER-CARÍAS** 71

Decretos leyes dictados en 2008 conforme a la Ley Habilitante de 2007 y su relación con la reforma constitucional improbada el 2 de diciembre de 2007, por Juan Domingo **ALFONZO PARADISI** 98

Decreto-Ley especial para la dignificación de trabajadores y trabajadores residenciales, por Ricardo **ANTELA GARRIDO** 106

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Tribunal Supremo de Justicia y Cortes de lo Contencioso Administrativo): primer trimestre de 2011, por Mary **RAMOS FERNÁNDEZ** y Marianella **VILLEGAS SALAZAR**..... 115

Comentarios Jurisprudenciales

Los ciudadanos no tienen quien les escriba (sobre la obligación de respuesta a cargo del Presidente de la República y el control judicial a la omisión), por Antonio **SILVA ARANGUREN** 193

ÍNDICE

Alfabético de la jurisprudencia 199

ESTUDIOS

Artículos

Treinta años de justicia administrativa en Venezuela[*] *Análisis desde los 124 números de la Revista de Derecho Público*

José Ignacio Hernández G.
Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela

Resumen: *El artículo resume la evolución de la justicia administrativa en Venezuela desde 1980 hasta el 2010, de acuerdo con los 124 números de la Revista de Derecho Público.*

Palabras claves: *Jurisdicción contencioso-administrativa*

Abstract: *The article summarizes the evolution of the judicial review of the Administration, from 1980 to 2010, according with the 124 numbers of the Public Law Journal.*

Key Words: *Judicial review of the Administration*

Hace casi doscientos años, el 11 de junio de 1810, el Congreso General de Venezuela, que se había constituido formalmente el 2 de marzo, promulgó el *Reglamento de elecciones y reunión de diputados de 1810*, texto que Gil Fortoul adjudica a Juan Germán Roscio. El *Reglamento* resume muy bien las bases del nuevo Derecho Público que entonces comenzó a formarse, y por ello asienta el siguiente principio:

> "Habitantes de Venezuela: buscad en los anales del género humano las causas de las miserias que han minado interiormente la felicidad de los pueblos y siempre la hallaréis en la reunión de todos los poderes".

El Poder Ejecutivo aparece como un Poder lo suficientemente coartado para "que haya la mayor pureza en el manejo de las rentas y la mayor imparcialidad en la distribución de los empleos". El principio de legalidad es concebido como una barrera "a los esfuerzos progresivos el despotismo". Más allá del sistema de control de los Poderes Públicos que asumió la Constitución de 1811 –luego de un debate bastante delicado- lo cierto es que, en las bases jurídicas de nuestra República liberal, la idea de la interdicción de la arbitrariedad, de la necesaria limitación del Poder frente a la libertad general del ciudadano, constituye piedra angular.

Sobre esa piedra las posteriores Constituciones edificarán el sistema de control judicial de los Poderes Públicos, destacando los avances alcanzados con los Textos de 1830, 1864 y 1925 en lo que concierne al control judicial sobre la Administración. Un debate relevante se

---

[*] Conferencia leída en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales el 25 de mayo de 2010, en las Jornadas en conmemoración a la Revista de Derecho Público. A efectos de su publicación en la Revista de Derecho Público ha sido puesta al día. La versión original puede ser consultada en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales Nº 149, Caracas, 2010, pp. 145 y ss.

ha planteado entre nosotros sobre a cuál de estos Textos debe adjudicársele la "creación" del contencioso administrativo (M. Pérez Guevara, Polanco y Allan R. Brewer-Carías). No queremos entrar en este punto, tratado en fecha reciente, por lo demás. Lo que queremos insistir es que la jurisdicción contencioso-administrativa debe enmarcarse, necesariamente, en el postulado básico que se asumió a partir del 19 de abril de 1810 y que muy bien quedó plasmado en el *Reglamento* del 11 de junio y luego en la Constitución de ese año: el Poder Ejecutivo debe ejercer poderes coartados por la Ley, a la que corresponde oponer una barrera al despotismo.

II

De allí la lúcida expresión que Antonio Moles Caubet pronunciara en 1977, en el curso que sobre el *Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos* organizara el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela: la jurisdicción contencioso-administrativa "es una de las condiciones del Estado de Derecho, sin la cual éste no sería posible". Que la Administración actúe con subordinación plena a la Ley y al Derecho, como proclama el artículo 140 de la Constitución de 1999, de nada serviría si no existiese una garantía de control judicial autónomo de esa subordinación, que resulta además consustancial al Estado democrático. Pues la democracia no es sólo la elección popular de ciertos representantes: es mucho más que eso. Es lo que Ferrajoli ha denominado el "modelo pluridimensional" de democracia, que integra su artista formal con la sustancial; y en ésta, el necesario reconocimiento de límites al Poder basados en el respeto de todos los derechos fundamentales. De allí el valor fundamental que la justicia administrativa cumple, también, como garante de la democracia, tal y como ha recalcado Eduardo García de Enterría.

Es fundamental el rol de la justicia administrativa, entonces, en la perfección del Estado social y Democrático de Derecho, y en la perfección, también, del modelo de Administración que delinea el artículo 140 de la Constitución, como una Administración basada en la centralidad de la persona. La Administración que diseñó el constituyente no es la Administración autoritaria, excluyente, que unilateralmente interpreta el interés general para adoptar decisiones que están a la servidumbre de alguna parcialidad. Por el contrario, la única Administración que admite la Constitución es aquella que, en el marco de procedimientos abiertos y transparentes, basados en el pluralismo político, procura la definición consensuada del interés general, de manera objetiva y alejada de cualquier parcialidad. De allí la propuesta de Jaime Rodríguez-Arana de postular "la vuelta del Derecho administrativo, a un nuevo Derecho administrativo, menos pendiente del privilegio y de la prerrogativa y más centrado en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos". La justicia administrativa debe orientarse, por ello, a la consecución del *nuevo* Derecho administrativo basado en la centralidad de la persona y de todos sus derechos fundamentales.

III

Es por lo anterior que, cuando en 1980 aparece el primer número de la *Revista de Derecho Público,* bajo la conducción del profesor Allan Randolph Brewer-Carías, la jurisdicción contencioso-administrativa había ya comenzado a perfilarse como una garantía del Estado social y democrático de Derecho. En especial, al cobijo de la monumental norma del artículo 206 de la Constitución de 1961, producto de la labor de insignes juristas nacionales y foráneos, y en la que se aprecia una similitud importante con las bases de la justicia administrativa española, condensadas en la Ley de 1956, producto de otro gran jurista, como lo es el profesor Jesús González Pérez.

En esa norma del artículo 206 se condensó la esencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, como sistema de control de la legalidad de la actividad administrativa –de *toda* ella, recalcamos- y de protección de las situaciones jurídicas subjetivas de los ciudadanos.

El apego al modelo francés que la justicia administrativa venezolana mostró, en particular, a finales de la primera mitad del siglo XX, moldeó a ésta a partir de la dicotomía entre el recurso de nulidad –usanza del recurso por exceso de poder- y el recurso de plena jurisdicción, dicotomía en la cual el acto administrativo aparecía como principal protagonista, tal y como quedó plasmado en la Ley de la Corte Federal y de Casación de 1953.

La entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en 1975 modificó esta distinción bipartita, al recoger distintos "recursos", entre los cuales destacaba el recurso de nulidad contra actos administrativos. Para un sector de la doctrina (Brewer-Carías) la clásica división del contencioso de anulación y contencioso de plena jurisdicción quedaba "totalmente superada". Frente a esta opinión, H. Iribarren defendió la pervivencia del recurso de plena jurisdicción. La doctrina se decantará por la sistematización de los distintos recursos admitidos bajo la Ley de 1975, relegando la relevancia de la distinción del recurso de plena jurisdicción. Así, Hildegard Rondón de Sansó, en 1980, asumió la clasificación de los "recursos" admitidos por la Ley, lo que permitió moldear un sistema tasado de recursos, cada uno con su propio "motivo" de impugnación. Sistema tasado y cerrado que obligaba al ciudadano a acudir a uno cualquiera de los recursos expresamente admitidos, so pena de la inadmisibilidad del recurso.

A partir de allí, y en las tres décadas que van desde 1980 hasta nuestros días, la justicia administrativa ha transcurrido por tres etapas, cuyo estudio abordaremos en esta exposición, siguiendo las páginas de la *Revista de Derecho Público.* Así:

.- La *primera* etapa transcurre en la década de los ochenta, y en ella la principal preocupación será la de afianzar el principio de universalidad de control, a partir de la definición global del acto administrativo, aporte fundamental de Allan R. Brewer-Carías, y la ampliación de los llamados "motivos de impugnación". Junto al inequívoco protagonismo del recurso de nulidad de actos administrativos, en esta etapa cobrarán importancia otros "recursos", como es el caso del llamado recurso de abstención o carencia.

.- La década de los noventa se caracterizó por defensa del derecho a la tutela judicial efectiva del ciudadano frente a la Administración. Ya la sujeción plena de la Administración al control judicial se había consolidado, con lo cual la atención se centró en revisar los *privilegios y prerrogativas* de la Administración y el formalismo de la justicia administrativa como atentados de la tutela judicial efectiva del ciudadano, lo que planteó entre nosotros la discusión –nada clara- entre el carácter objetivo y subjetivo del contencioso administrativo. En esa época también se consolida el ámbito del contencioso administrativo, no sólo frente al acto administrativo, sino también, frente a las abstenciones, los llamados contratos administrativos y la responsabilidad patrimonial de la Administración.

.- La última década de nuestro estudio, primera del presente siglo, se caracterizó por algunos avances teóricos importantes, pero también por lo que podríamos llamar –con los riesgos del empleo de un tópico- la crisis del sistema. Por un lado, se abandona la rígida separación de recursos tasados que caracterizó al contencioso administrativo, a fin de admitir la pluralidad de pretensiones procesales administrativas, procedentes incluso frente a los servicios públicos y las vías de hecho.

Junto a ello, la irrupción de un modelo económico de amplia y penetrante dirección e intervención pública chocaría contra el sistema contencioso administrativo consolidado, de lo que resulta –según se aprecia de las estadísticas seguidas por Antonio Canova- un saldo desfavorable al ciudadano.

Tres etapas, treinta años, ciento veinte números de la *Revista de Derecho Público* que acreditan avances y retrocesos, todos ellos llevados a cabo en orfandad de una Ley del contencioso administrativo. Esa ausencia constituía la principal deuda histórica que mantenía el Poder Legislativo para con el Derecho Administrativo, que fue saldada finalmente con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 2010. Comencemos, pues, este breve repaso a las páginas de la *Revista de Derecho Público*, de la mano de la doctrina y jurisprudencia allí contenidas, ésta última glosada con encomiable eficiencia por Mary Ramos, tal y como citamos en este trabajo.

IV

Entre 1980 y 1990 la jurisdicción contencioso-administrativa alcanza cotas importantes en la universalización del control judicial de la Administración, tanto en lo que respecta a la llamada "materia de control", como a los "motivos de impugnación". Conquistas alcanzadas con cierta marginación a la defensa de las situaciones subjetivas de los ciudadanos, bajo la concepción predominantemente objetiva del sistema, es decir, por su estructuración, en lo básico, como un juicio al acto.

A ese mayor control colaboró, sin duda, la sanción de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* en 1982. Como expresó Allan R. Brewer-Carías, fue la "Ley más importante que se ha dictado en relación con la Administración Pública venezolana contemporánea", en especial, al materializar el principio de legalidad en las relaciones jurídicas entre el ciudadano y la Administración *(RDP N° 7)*. De igual manera, Luis H. Farías Mata, al estudiar los "motivos de impugnación", acotó cómo la jurisprudencia siguió a la teoría de las nulidades previstas en esa Ley (1983).

Así, la concepción del contencioso administrativo en la jurisprudencia, se basa en la idea del recurso de nulidad como un medio jurídico del que disponen los ciudadanos para atacar los actos ilegales de la Administración (sentencia de la Sala Político-Administrativa de 11 de noviembre de 1980). Recurso objetivo, en el cual no existe una contienda entre sujetos de derecho (sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 21 de marzo de 1985, así como sentencia de 25 de julio de 1985, caso: *Banco Hipotecario Unido*).

Recurso objetivo de control de la legalidad, como principio entendido globalmente. De allí la lúcida afirmación según la cual no existe acto del Poder Público exento del control judicial: sentencia de la Sala Político-Administrativa de 11 de mayo de 1981, caso: *Panamerican*. Por lo cual, la exclusión de recursos procede sólo en vía administrativa pero no en sede judicial (sentencia de la Sala Político-Administrativa de 29 de septiembre de 1981). Las llamadas "apelaciones" eran, por ello, recursos contencioso-administrativos (sentencia de la Sala Político-Administrativa de 2 de noviembre de 1982).

En la afirmación del principio de universalidad, la definición del *acto administrativo* resulta elemento fundamental. Esto encuentra, para nosotros, varias explicaciones. Por un lado, la impronta del modelo francés y del recurso por exceso del poder, movieron a centrar casi exclusivamente a la justicia administrativa en torno al acto administrativo. Por lo tanto, mientras más amplio fuese el concepto de acto administrativo, mayor sería la amplitud del contencioso administrativo. Además, para ese momento, el acto administrativo era la típica expresión de una Administración de policía, que mediante decisiones unilaterales extinguía, modi-

ficaba y creaba relaciones jurídico-subjetivas. Administración, además, de amplia intervención en la economía, con lo cual, el acto administrativo incidía en relaciones que, otrora, quedaban disciplinadas por el Derecho privado, pero que ahora se encontraban inmersas en una penetrante regulación administrativa, incentivada por el régimen de excepción sobre la libertad económica, anterior incluso a la propia Constitución de 1961.

Precisamente por ello fue que el debate en torno al concepto de acto administrativo, como criterio delimitador de la jurisdicción contencioso-administrativa, partió del examen de las decisiones de órganos administrativos creados para regular relaciones jurídico-privadas, y en las cuales se entendía que la Administración dirimía un conflicto intersubjetivo de intereses. Es el caso, en concreto, de las llamadas *Comisiones Tripartitas,* órganos *sui generis* de intervención en relaciones jurídico-laborales. La inicial preponderancia del criterio funcional movía a considerar que estas decisiones no eran actos administrativos, pues la Administración no ejercía función administrativa. Al no ser actos administrativos, por ello, escapaban del control de la jurisdicción contencioso-administrativa. El debate será resuelto por la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 10 de enero de 1980, caso: *Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo,* la cual, sobre la base del principio de universalidad de control, afirma que los actos de sustancia jurisdiccional son actos administrativos y ellos "reúnen también los requisitos procesales exigidos para el ejercicio del recurso contencioso-administrativo de anulación". El criterio no será asumido enteramente. Por el contrario, la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 26 de marzo de 1985, caso: *Ruiz Becerra* considera que "tampoco basta con calificar de administrativo un acto para que automáticamente se le abra la puerta del contencioso-administrativo". Los actos disciplinarios del Consejo no son actos administrativos sino sentencias, excluidos por ello de la jurisdicción contencioso-administrativa. La rectificación de este criterio se producirá en la década siguiente, con la sentencia de la Corte en Pleno de 6 de agosto de 1991, caso: *Iván Hernández.*

Con el precedente *Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo* el concepto global de acto administrativo, dependerá bien del criterio orgánico o del criterio funcional. Con base en este criterio, la jurisprudencia admitió el control por la justicia administrativa de los actos dictados por particulares en ejercicio de la función administrativa, entendida tanto en relación con la explotación del servicio público, con en relación con la potestad administrativa (sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 15 de marzo de 1984, caso: *Asociación de Autores y Compositores de Venezuela*), lo que propendía, como expuso Rondón de Sansó en el número 22 de la *Revista,* a la ampliación del contencioso. Con todo, este concepto de acto administrativo fue afectado al considerarse que no todo acto que dicta la Administración se basa en el Derecho administrativo: los actos sujetos a Derecho Privado quedan, por ello, excluidos del contencioso administrativo (sentencias de la Sala Político-Administrativa de de 5 de junio de 1986, caso: *FETRAEDUCACIÓN,* y de 18 de julio de 1985, caso: *Díaz Bruzual.* Frente a esta tendencia –condensada también en la figura del contrato administrativo- se había opuesto Brewer-Carías, en la *Revista* N° 16, de 1983, al considerar acertadamente que toda actividad administrativa se sujeta a Derecho administrativo.

Definido en estos términos, la nulidad del acto administrativo, como explicamos, se sustanció a través de un proceso mayormente objetivo, entendido por tal un proceso que debate la nulidad del acto y en el cual el acto es el objeto del proceso. La legitimación activa para recurrir, sobre la base de la tradicional distinción entre el derecho público subjetivo y el interés legítimo personal y directo (sentencia de la Sala Político-Administrativa de 3 de octubre de 1985, caso: *Iván Pulido Mora,* de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 7 de mayo de 1985, caso: *Tropiburger,* y de 13 de octubre de 1988, caso: *CEMEMOSA*) extendió el ámbito del control al ampliar el espectro de sujetos que podían interponer el consabido recurso, pero sin que tal legitimación se tradujese en un auténtico proceso intersubjetivo.

Objetividad muy marcada en el caso de los actos administrativos de efectos generales, por la extensión al recurso de nulidad contra estos actos de la acción popular, como quedó refrendado en la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 12 de febrero de 1987, caso: *Burgos Romero.* El fallo contó con el voto salvado de Luis H. Farías Mata, quien rechazó que la referida acción pueda tener cabida en relación con actos administrativos, al tratarse de una acción en defensa de la constitucionalidad. Su posición había sido ya expuesta en las páginas de la *Revista* número 11, en 1982.

Al estar centrado en el acto administrativo como objeto de un juicio de nulidad, en la década en estudio se conquistó la plenitud del control judicial de todos los elementos de ese acto administrativo, y en especial, los elementos discrecionales. De este período son los fallos de la Sala Político-Administrativa de 2 de noviembre de 1982, *Depositaria Judicial*; de 5 de mayo de 1983, *Hola Juventud*, y de 26 de julio de 1984, caso: *Despacho Los Teques.* Quedó expuesto en estos fallos el principio de legalidad no sólo entendido en sentido formal sino también sustancial, y con él, la afirmación del control judicial sobre todos los elementos del acto administrativo, incluyendo aquellos derivados de potestades discrecionales; la motivación del acto administrativo como exigencia de racionalidad; el control judicial pleno de los conceptos jurídicos indeterminados y la teoría de las nulidades.

Esta década permitió también la consolidación y ampliación del ámbito del contencioso administrativo. En cuanto a lo primero, la jurisprudencia ratificó el concepto de contrato administrativo y con él, la competencia de la justicia administrativa para conocer de las cuestiones de *cualquier naturaleza* ejercidas con ocasión a estos contratos (sentencias de la Sala Político-Administrativa de 14 de junio de 1983, caso: *Acción Comercial* y de 11 de agosto de 1982, *Cervecería de Oriente*). También se consolidó el perfil de las llamadas *demandas contra los entes públicos* (sentencia de la Sala Político-Administrativa de 20 de enero de 1983). La ampliación del contencioso tuvo con lugar con la creación pretoriana del denominado recurso por abstención o carencia, mediante la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 28 de febrero de 1985, caso: *Eusebio Igor Viscaya Paz*.

La consolidación del principio de universalidad del control judicial de la Administración, en el período examinado, se lleva a cabo con la deliberada intención de ampliar el control judicial de la Administración para garantizar el principio de legalidad, pero también, y quizás más tímidamente, con la intención de incrementar las garantías jurídicas del ciudadano en este sistema. A esta visión garantista responde la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 22 de junio de 1982, caso: *Ford Motors de Venezuela,* que aclara que el silencio administrativo de efectos negativos, lejos de ser una carga, es un beneficio para el ciudadano. Avance jurisprudencial que se nutrió de las páginas de la *Revista de Derecho Público,* pues la concepción del silencio como una garantía a favor del ciudadano había sido expuesta por Allan R. Brewer-Carías en el número 8 de esa *Revista.* Ya en esta década, comenzó a aceptarse -como hizo Duque Corredor, en el número 16 de la *Revista,* de 1983- que el contencioso administrativo es una verdadera instancia jurisdiccional "cuyo objeto son las pretensiones que pueden deducirse respecto de un acto administrativo". Se adelantaba Duque a una idea que solo aparecerá más de veinte años después, como veremos en esta exposición.

V

Sin abandonar las conquistas alcanzadas en la reafirmación del principio de legalidad y universalidad de control, la década que va entre 1990 y 2000 colocó el acento en el derecho a la tutela judicial efectiva como factor de cambio –drástico, incluso- en el contencioso administrativo. La década anterior, en efecto, había acreditado un avance notable en la consolidación del contencioso como instancia de control del acto administrativo, que era concebido así

(Farías Mata) como la materia de impugnación, todo lo cual propendía a ampliar su concepto como acto previo, atemperado por la figura del silencio administrativo. Pero el avance aquí no era pleno, pues como recordó María Amparo Grau, era condición necesaria la existencia de un acto administrativo expreso: sin éste, el silencio se hacía inoperante (sentencias de la Sala Político-Administrativa de 5 de mayo de 1988, caso: *Redimaq* y entre otras, sentencia de 11 de julio de 1991, *José Emisael Durán*).

En la década de los noventa los principios referentes al control judicial de la Administración se consolidan, y adquieren además notable grado de avance, en especial, como acotó Gustavo Urdaneta, en los motivos de impugnación, según quedó resumido en la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 31 de enero de 1990, caso: *Farmacia Unicentro*: cada elemento de validez del acto viene acompañado de su correspondiente vicio y de la consecuencia jurídica que éste acarrea.

El protagonismo del recurso contencioso administrativo de nulidad contra actos administrativos no impidió el avance de otros "recursos", como el de abstención o carencia y las demandas contra los entes públicos. Junto a la figura del contrato administrativo, definida en contraposición al contrato de la Administración, en la década de los noventa del pasado siglo el Derecho administrativo adquiere otra conquista: el de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Imperaba hasta entonces un muy efectivo sistema basado en el Código Civil (entre muchas otras, sentencia de la Sala Político-Administrativa de 19 de julio de 1984, caso: *Alba Orsetti*), frente al cual la doctrina (Iribarren, en 1992) se opuso, al considerar que esa responsabilidad no podía fundarse en el Código Civil sino en un régimen especial, de Derecho público, conclusión que con mayor vehemencia defendió Luis Ortiz Álvarez en 1995. La jurisprudencia paulatinamente fue acogiendo esta idea (Sala Político-Administrativa de 27 de enero de 1994, caso: *Promociones Terrra Cardón*), hasta que el artículo 141 de la Constitución daría de 1999 daría el impulso definitivo para sostener –erradamente, entendemos nosotros- el carácter autónomo y especial de esa responsabilidad, cuyo conocimiento se reservó a la jurisdicción contencioso-administrativa (sentencias de la Sala Político-Administrativa de 2 de mayo de 2000, caso: *Elecentro*, y de 15 de junio de 2000, caso: *Eleoriente*.

Otra materia en la que se apreció un avance fue el control de las vías de hecho de la Administración (sentencia de la Sala Político-Administrativa del 3 de octubre de 1990, caso: *Inmobiliaria Cumboto*, y de 8 de mayo de 1991, caso: *Ganadería El Cantón*), pero en realidad, sin abandonar el peso del acto administrativo –figura a la cual se equiparaba la vía de hecho- y negando, en todo caso, la procedencia del "recursos" no taxativamente previstos en la Ley, lo que abría las puertas –muy impropiamente- a la demanda de amparo constitucional.

En la década de los noventa corresponderá a la doctrina proponer la revisión de este sistema de justicia administrativa. Uno de los primeros intentos fue llevado a cabo por Gustavo Linares Benzo, quien insistió en que el juicio contencioso administrativo era un proceso subjetivo frente al cual los ciudadanos pueden solicitar no sólo la nulidad sino también, el restablecimiento de la situación jurídica infringida. La afirmación, sin embargo, no modificaba la concepción revisora y cerrada del contencioso administrativo. El siguiente paso será la afirmación del derecho a la tutela judicial efectiva. En 1992, Brewer-Carías sostuvo que la jurisdicción contencioso-administrativa "debe verse básicamente como un instrumento judicial destinado a asegurar la protección del administrado frente a la Administración y contra las arbitrariedades de los funcionarios". La concepción de este derecho permitió a la doctrina postular una nueva concepción de la justicia administrativa, enfocada a la protección efectiva de las situaciones jurídico-subjetiva de los ciudadanos. En especial, se defendió la necesidad de ampliar la tutela cautelar, abandonando la concepción limitada y restringida de la suspen-

sión de efectos, tal y como afirmó Luis Ortiz Álvarez en el número 57-58 de la *Revista*, de 1994, y Víctor Hernández-Mendible en 1998. Antonio Canova González propondrá en 1998, sobre esta nueva concepción, la reforma integral del sistema contencioso administrativo, destacando que dicho sistema ha estado estructurado sobre el control objetivo, revisor e impugnatorio de la actividad administrativa, rodeada de privilegios y prerrogativas. Frente a ello, postuló la necesidad de ampliar el control judicial a cualquier manifestación de la voluntad administrativa, abandonando el sistema impugnatorio imperante, y procurando, en fin, el equilibrio entre los privilegios de la Administración y los derechos de los ciudadanos.

La jurisprudencia se sumó a estos planteamientos en sus postulados teóricos. La sentencia de la Sala Político-Administrativa de 15 de noviembre de 1995, caso: *Lucía Hernández,* enfocó el poder cautelar del juez a partir del derecho a la defensa, sin referir por ello al carácter limitativo de la medida de suspensión de efectos. Así también se afirmó con ocasión del poder del juez de ejecutar sus decisiones, poder enfocado en el derecho a la tutela judicial efectiva y oponible incluso a las prerrogativas y privilegios de la Administración (sentencias de la Sala Político-Administrativa de 22 de noviembre de 1990, caso: *Mochima II;* de 9 de mayo de 1991, caso: *Sanitaca vs IMAU* y de 18 de mayo de 1995, caso: *Plásticos El Guárico,* entre otras). Con estos antecedentes, la jurisdicción contencioso-administrativa no era ya solamente cauce de control pleno de la legalidad de la actividad e inactividad administrativa; también, pasó a concebirse como cauce para ejercer el derecho tutela judicial efectiva de los ciudadanos.

VI

Gracias al avance de las décadas anteriores, la Constitución de 1999 encontró un sistema contencioso administrativo en plena transformación, hacia un sistema más garantista. En especial, pues todavía predominaba la concepción cerrada de este sistema, a partir de un catálogo rígido y tasado de recursos contencioso-administrativos, tal y como se resumió en la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 6 de noviembre de 1991, caso: *Venezolana de Televisión.*

En la primera década del siglo XXI, y al socaire de la Constitución de 1999 –que pocas modificaciones introdujo en las bases de la justicia administrativa- se han desarrollado tres cambios de los que queremos dar cuenta:

.- El *primer* cambio es la ampliación, desbordada, del ámbito de la justicia administrativa, partiendo del artículo 259 constitucional asigna competencia a esa justicia para conocer de los *reclamos contra los servicios públicos*. La indeterminación histórica del servicio público llevó a la jurisprudencia a ampliar indebidamente este concepto a las actividades económicas desarrolladas en virtud del ejercicio del derecho a la libertad de empresa, actividades que, por ello, quedan sujetan a un régimen de Derecho administrativo (sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 6 de julio de 2001, caso: *Luz Eléctrica de Venezuela y otros,* y de 14 de noviembre de 2007, caso: *Luz Eléctrica de Venezuela III*). En fecha más reciente, la Sala Constitucional, en sentencia de 8 de abril de 2010, caso: *American Airlines,* ha sostenido que, con base en este criterio de servicio público, el sistema especial y objetivo de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es extensible a los particulares que exploten actividades económicas consideradas servicio público. Ello, acotamos, al margen que tal actividad sea consecuencia del ejercicio del derecho de libertad económica, como sucede en el caso examinado por la Sala.

Esto supone, en nuestra opinión, la desnaturalización de la justicia administrativa, que pasa a conocer de controversias surgidas de relaciones jurídico-privadas en las cuales no interviene directamente la Administración. Además, con ello pretende aplicarse en bloque el

Derecho administrativo a actividades económicas basadas en el ejercicio de la libertad económica, lo que desnaturaliza esa libertad, al sujetarla al estricto régimen nominalista del principio de legalidad.

.- Junto a este aspecto, hay otro cambio, positivo, a nuestro modo de ver. La década que está terminando ha permitido abandonar la concepción de la justicia administrativa basada en un sistema cerrado y tasado de recursos. Continuando con las propuestas que en la década anterior formulara Antonio Canova, Daniela Urosa ha sostenido que el contencioso administrativo debe conocer de cualquier pretensión procesal administrativa basada en relaciones jurídico-administrativas, al margen que dicha pretensión encuadre en alguno de los cerrados recursos que la Ley prevé, posición que ha sido abonada por otros autores, como Miguel Ángel Torrealba. Bajo esta visión, el contencioso administrativo no debe ser un sistema cerrado de medios de impugnación, ni el acto administrativo el objeto característico de tales medios. En realidad, el objeto del contencioso administrativo es la pretensión procesal, deducible frente a cualquier manifestación de la actividad o inactividad administrativa Esta visión procesal –tributaria de la sostenida por el profesor español Jesús González Pérez- es precisamente la nota que faltaba al inacabado debate que, entre nosotros, se dio con ocasión al carácter "objetivo" del contencioso administrativo en la década de los noventa.

Paradójicamente, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2005, de muy infeliz técnica legislativa, contribuyó parcialmente (y sin proponérselo) a consolidar esta visión del contencioso administrativo. En efecto, luego de esta Ley, y de acuerdo a su aplicación práctica, toda pretensión deducida con ocasión a relaciones jurídico-administrativas es conocida por el contencioso administrativo, ello con independencia del Derecho aplicable (lo que marca el fin del concepto del contrato administrativo) e incluso, del sujeto demandante. Además, la jurisprudencia, con posterioridad, ha acogido en algunas oportunidades la visión procesal del contencioso administrativo, desechando que la tutela judicial pueda quedar limitada en función al cerrado catálogo de recursos previstos en esta ley. Así lo estableció la Sala Constitucional en la importante sentencia de 1 de febrero de 2006, caso: *Bogsivica,* contenida en las páginas de la *Revista,* y que pasa a ser, para nosotros, una de las decisiones capitales del contencioso administrativo venezolano reciente. De acuerdo con tal visión, el contencioso administrativo queda articulado como un sistema abierto de pretensiones, en el cual el acto administrativo es sólo una manifestación más de la actividad administrativa. Sistema abierto que se adecúa mucho más a la función prestacional que ha de asumir la Administración en el marco del Estado social y Democrático de Derecho, con lo cual, se admite la deducibilidad de pretensiones directas frente a las vías de hecho ante el contencioso administrativo. Ello, se insiste, es un notable avance en el diseño conceptual del sistema. Avance accidentado, pues las sentencias retoman, de cuando en cuando, la visión objetiva y revisora del sistema.

Todo ello, en ausencia de una Ley ordenadora de la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela, al menos, hasta fecha muy reciente. En efecto, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo sancionado por la Asamblea Nacional en diciembre de 2009, fue promulgada en el 2010, llenado así un vacío importante. Sin embargo, la Ley no llega a recoger a plenitud la nueva visión procesal del contencioso, aspecto en el que insistimos entre los años 2006 y 2007, al haber tenido ocasión de participar en las consultas públicas adelantadas con ocasión a este Proyecto en la Asamblea Nacional, en las cuales propusimos la completa revisión del Proyecto aprobado en primera discusión. Además, contiene notables lagunas y contradicciones, en especial, en el ámbito de los procedimientos.

La Ley finalmente sancionada, en realidad, no recoge por entero esta visión procesal, basada en la pretensión procesal administrativa, pero tampoco continúa el esquema del sistema cerrado de "recursos". Así, el artículo 8 asume la universidad de control pero no referida

únicamente al acto administrativo, sino a cualquier manifestación de la actividad o inactividad de la Administración. Como ha referido Brewer-Carías, en el número 122 de la *Revista,* bajo la nueva Ley, el principio de universalidad "*implica, primero, que toda actividad administrativa o toda forma de acto administrativo queda sometido a control judicial contencioso administrativo"*, lo que se extiende al ejercicio de la actividad administrativa por cualquier órgano o ente del Poder Público, así como por los sujetos no estatales.

Además, en su artículo 9, se afirma la competencia de la justicia administrativa para conocer de cualquier pretensión relacionada con actos, contratos, abstenciones, vías de hecho y en general, cualquier manifestación de la actividad o inactividad administrativa, sin que el Derecho aplicable sea un parámetro relevante. Con ello, y como postuló Allan R. Brewer-Carías, se reconoce que toda actividad administrativa se sujeta a Derecho administrativo y que, por ello, su control debe ser ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Estas consideraciones, incluso, fueron avaladas por la Sala Constitucional al aceptar el carácter orgánico de la Ley. En esa oportunidad, se señaló que de cara al artículo 259 de la Constitución –en realidad, la conclusión era predicable incluso bajo el Texto de 1961- la justicia administrativa asume "*una visión de corte utilitarista y subjetiva, que no se limita a la fiscalización abstracta y objetiva de la legalidad de los actos administrativos formales*" (sentencia de 23 de abril de 2010).

Sin embargo, estas consideraciones en cuanto a la universalidad de control, bajo la nueva Ley, se quiebran desde el momento en el cual la Ley reconoció que los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa carecen de competencia para conocer de la nulidad de los actos de la Inspectoría en materia de estabilidad. Una excepción que inicialmente ha sido interpretada ampliamente por la Sala Constitucional (sentencia de 23 de septiembre de 2010, caso: *Bernardo Jesús Santeliz*), y que viola, abiertamente, el artículo 259 de la Constitución. De hecho, la Sala amplió la excepción de la Ley, al reconocer que ella opera en general, frente a toda providencia administrativa de la Inspectoría, y no ya únicamente en temas de estabilidad.

Lamentable es, además, que para avalar tal inconstitucionalidad, la sentencia haya aludido a la *superación del Estado de Derecho formal por un "constitucionalismo social y humanitario"*. Se ignora, con lo anterior, que mal puede superarse el Estado de Derecho (lo de formal es redundante, sin duda), cuando es ésa la *forma* adoptada por la Constitución de 1999.

Otra tendencia jurisprudencia negativa, es que incluso algunas de las novedades de la Ley –el principio de oralidad, en concreto- han sido desvirtuadas, pues como refiere Miguel Ángel Torrealba, en la *Revista Nº 124*, la oralidad se redujo a la exposición oral de alegatos, o sea, a la oratoria forense.

- Pero lo que marca a la justicia administrativa en esta primera década del presente siglo, sin duda, es el preocupante resultado que arroja el estudio de sus decisiones, y que refleja una tendencia favorable a la Administración, de acuerdo con las estadísticas seguidas por Antonio Canova.

Siguiendo la metodología empleada por Antonio Canova, hemos analizado las estadísticas de la Sala Político-Administrativa y las Cortes en el primer año de aplicación de Ley, para concluir, preliminarmente, que el 86% de las decisiones de estos tribunales favorecen a la Administración. Apenas en el 14% de los casos, los ciudadanos obtienen una sentencia estimativa de su pretensión.

Sin perjuicio de la necesidad de ampliar el estudio estadístico de estas decisiones, este examen preliminar y aproximativo acredita la posible existencia de una tendencia favorable a

la Administración. Por ello, de poco servirán los avances conceptuales alcanzados en el contencioso administrativo si ellos no se traducen en un mejor control sobre la Administración, lo que es condición necesaria para afirmar el carácter vicarial que de esa Administración asume la Constitución. Mal pudiera verse en la nueva Ley un intento de "abrir" el contencioso a los ciudadanos, cuando en la estadística de las sentencias, los ciudadanos tienen un acceso bastante limitado al contencioso administrativo.

No es el caso de pretender sujetar a la Administración controles que enerven la efectividad de su actuación: el contencioso administrativo es también, recuérdese, cauce de defensa en Derecho de la Administración. Es decir, lo que se quiere es dotar de efectividad a la pretensión procesal administrativa para afianzar la centralidad del ciudadano y de sus derechos fundamentales.

VII

En estos treinta años, las páginas de la *Revista de Derecho Público* han acreditado la evolución y consolidación de la jurisdicción contencioso-administrativa, primero, como un sistema universal de control de la legalidad de la actividad administrativa y, en especial, del acto administrativo; *segundo*, como un sistema de tutela judicial efectiva de los derechos del ciudadano frente a la Administración y, *por último*, como un sistema abierto de pretensiones administrativas que permiten el enjuiciamiento de toda manifestación de la actividad o inactividad de la Administración, al margen de su forma de exteriorización y de su régimen jurídico. La tarea pendiente, ahora, es equilibrar la función de esa justicia, a fin de garantizar la imparcialidad de juicio frente a las pretensiones deducidas, ante las estadísticas que acreditan, *preliminarmente*, una tendencia favorable a la Administración. Que sea ese el reto a alcanzar en las próximas páginas de la *Revista*.

La Unión, mayo-julio de 2010, julio 2011

BIBLIOGRAFÍA

Badell Madrid, Rafael, "El recurso de nulidad", en *Derecho contencioso administrativo. Libro homenaje al profesor Luis H. Farías Mata*, Barquisimeto, 2006.

_____"Materia del recurso contencioso administrativo de anulación", en *El contencioso administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia,* FUNEDA, Caracas, 2006.

Brewer-Carías, Allan, "El recurso contencioso-administrativo contra los actos de efectos individuales", en *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela,* Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1979.

_____ "Comentarios a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", en *Revista de Derecho Público N° 7,* Caracas, 1981.

_____ "El sentido del silencio administrativo negativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", en *Revista de Derecho Público N° 8,* Caracas, 1981.

_____"Bases constitucionales del Derecho administrativo en Venezuela", en *Revista de Derecho Público N° 16,* Caracas, 1983.

_____"La universalidad del control contencioso-administrativo", en *Revista de Derecho Público N° 46,* Caracas, 1991.

_____ *Nuevas tendencias en el contencioso-administrativo en Venezuela,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1993. Brewer-Carías, Allan, "La universalidad del control contencioso-administrativo", en *Revista de Derecho Público N° 46,* Caracas, 1991.

_____ "Consideraciones sobre el contencioso administrativo como un derecho constitucional a la tutela judicial frente a la Administración", en *Revista de Derecho Público N° 49,* Caracas, 1992.

_____ *Nuevas tendencias en el contencioso-administrativo en Venezuela,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1993.

_____ *Contencioso administrativo. Instituciones Políticas y Constitucionales. Tomo VII,* Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, 1997.

_____ *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008.

_____"Aproximación general al nuevo régimen del contencioso administrativo conforme a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa", en *Revista de Derecho Público Nº 122,* Caracas, 2010.

Briceño León, Humberto, "Tendencias actuales de lo contencioso administrativo en Venezuela", en *Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías. Contencioso Administrativo,* FUNEDA-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995.

Caballero Ortiz, Jesús, *Contencioso de plena jurisdicción y demandas contra los entes públicos,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1989.

Canova, Antonio, "Bases actuales del control de la Administración Pública (algunos argumentos a favor de la abolición de los modelos históricos", *Revista de Derecho Administrativo N° 1,* Caracas, 1998.

_____ "Criterios de procedencia de las medidas cautelares en el contencioso administrativo", *Revista de Derecho Público N° 61-62,* Editorial Jurídica Venezolana, 1995.

_____ *Reflexiones para la reforma del sistema contencioso administrativo venezolano,* Caracas, 1998.

_____ *La realidad del contencioso administrativo venezolano,* FUNEDA, Caracas, 2009,

Carrillo Artiles, Carlos Luis, *El recurso jurisdiccional contra las abstenciones u omisiones de los funcionarios públicos,* Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1999.

Duque Corredor, Román José, "Bases constitucionales del Derecho administrativo en Venezuela", *Revista de Derecho Público N° 16,* Caracas, 1983.

Farías Mata, Luis Henrique "¿Eliminada la acción popular del Derecho Positivo Venezolano?, en *Revista de Derecho Público N° 11,* Caracas, 1982.

_____ "Introducción general", en *Tendencias de la jurisprudencia venezolana en materia contencioso administrativa. Trabajos de las 8ª Jornadas Dr. J.M. Domínguez Escobar,* Barquisimeto, 1983.

_____ "El acto administrativo, materia del recurso", *XVII Jornadas J.M. Domínguez Escobar. Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela, Tomo I,* Barquisimeto, 1993.

García de Enterría, Eduardo, *Las transformaciones de la justicia administrativa,* Civitas, Madrid, 2007

González Pérez, Jesús, *Manual de práctica forense contencioso administrativo,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2009.

Grau, María Amparo, "Materia del recurso", *XVII Jornadas J.M. Domínguez Escobar. Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela, Tomo I,* Barquisimeto, 1993.

_____ "La materia contencioso administrativa", en *Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías. Contencioso Administrativo,* FUNEDA-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995.

Hernández G., José Ignacio, "Constitución y reforma del sistema contencioso administrativo. Aproximaciones para una reforma constitucional", en *Revista de Derecho Administrativo N° 5,* Caracas, 1999.

_____ "Las pretensiones procesales administrativas en la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia", en *Revista de Derecho Administrativo N° 20,* Caracas, 2005.

_____ "La pretensión procesal administrativa frente a las vías de hecho", en *Derecho contencioso administrativo. Libro homenaje al profesor Luis H. Farías Mata,* Barquisimeto, 2006.

Hernández-Mendible, Víctor, *La tutela judicial cautelar en el contencioso administrativo,* Vadell Hermanos, Valencia, 1998.

Iribarren, Henrique, "Legitimación para recurrir", en *XVII Jornadas J.M. Domínguez Escobar. Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela, Tomo I,* Barquisimeto, 1993.

_____ "¿Existe en Venezuela un recurso autónomo de plena jurisdicción?", en *Estudios de Derecho administrativo,* Ediciones Liber, Caracas, 2004.

_____ "El contencioso administrativo de los contratos administrativos", en *Estudios de Derecho administrativo,* Ediciones Liber, Caracas, 2004.

_____ "La responsabilidad administrativa extracontractual", en *Estudios de Derecho administrativo,* Ediciones Liber, Caracas, 2004.

Linares Benzo, Gustavo, "El carácter subjetivo del procedimiento contencioso administrativo", en *XVII Jornadas J.M. Domínguez Escobar. Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela, Tomo I,* Barquisimeto, 1993.

Moles Caubet, Antonio, "Rasgos generales de la jurisdicción contencioso-administrativa", en *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela,* Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1979.

Moles Caubet, Antonio; Pérez Luciani, Gonzalo; Andueza, José Guillermo; Rondón de Sansó, Hildegard y Brewer-Carías, Allan, *Contencioso Administrativo en Venezuela,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980. Tercera edición, 1993.

Ortiz Álvarez, Luis, "El derecho a la tutela judicial efectiva y la suspensión de efectos de actos administrativos denegatorios", en *Revista de Derecho Público N° 57-58,* Caracas, 1994.

_____ "El privilegio de autotutela y el principio del efecto no suspensivo de los recursos", en *Revista de Derecho Administrativo N° 1,* Caracas, 1998.

_____ *La protección cautelar en el contencioso administrativo,* Sherwood, Caracas, 1999.

Pérez Guevara, Martín, "Bases normativas del control jurisdiccional de los poderes públicos", en *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela,* Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1979.

Pérez Luciani, Gonzalo, "Los recursos contencioso-administrativos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia", en *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela,* Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1979.

Rodríguez García, Nelson, "El sistema contencioso-administrativo venezolano", en *Revista de Derecho Público N° 13,* Caracas, 1983.

Rondón de Sansó, Hildegard, "El sistema contencioso-administrativo en el contexto de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La distribución de competencias", en *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela,* Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1979.

_____ "Ampliación del ámbito contencioso-administrativo", en *Revista de Derecho Público N° 22,* Caracas, 1985.

Torrealba, Miguel Ángel, *Manual de Contencioso Administrativo (parte general),* Caracas, 2006.

_____ "*Oralidad y pruebas en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa"*, en *Revista de Derecho Público Nº 124*, Caracas, 2010.

Urdaneta Troconis, Gustavo, "Avances jurisprudenciales sobre los motivos de impugnación en el contencioso administrativo", *XVII Jornadas J.M. Domínguez Escobar. Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela, Tomo I*, Barquisimeto, 1993.

_____ "Los motivos de impugnación en la jurisprudencia contencioso administrativa venezolana de las tres últimas décadas", en *Derecho contencioso administrativo. Libro homenaje al profesor Luis H. Farías Mata*, Barquisimeto, 2006.

Urosa Maggi, Daniela, *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa*, FUNEDA, Caracas, 2003.

_____ "Los recursos contencioso-administrativos", en *El Derecho administrativo venezolano en los umbrales del siglo XXI*, Editorial Jurídica Venezolana, Universidad Monteávila, Caracas, 2006. Urosa Maggi, Daniela, *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa*, FUNEDA, Caracas, 2003.

_____ "La pretensión procesal administrativa", *Derecho y sociedad N° 6*, Universidad Monteávila, 2005.

_____ "Breves comentarios al proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", *Anuario de Derecho Público N° 1*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2008.

Villegas Moreno, José Luis, "Configuración constitucional del contencioso administrativo y su desarrollo legal y jurisprudencial", en *El contencioso administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia*, FUNEDA, Caracas, 2006.