

# *El sistema contencioso-administrativo venezolano*

Nelson Eduardo Rodríguez García  
*Profesor Agregado de Derecho Administrativo  
en la Universidad Central de Venezuela*

## SUMARIO

- I. EL SISTEMA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
  1. *Introducción.* 2. *El concepto de sistema.*
- II. LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA
  1. *La Administración.* 2. *Los administrados.* 3. *El procedimiento administrativo.* 4. *Procedimientos de segundo grado ante la propia administración.* 5. *El procedimiento contencioso-administrativo.*

## I. EL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### 1. *Introducción*

El artículo 206 de la Constitución expresa:

“La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que determine la Ley.

Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

Como lógica consecuencia debemos concluir que la Constitución de 1961 establece un sistema: el sistema contencioso-administrativo<sup>1</sup>, tal circunstancia conlleva secuelas, las cuales trataremos de analizar a continuación.

### 2. *El concepto de sistema*

Un sistema es un complejo de elementos en el cual no se dan partes y procesos aislados sino que existe una organización y un orden que los unifican, resultantes de la interacción dinámica de las partes y que hacen diferentes el comportamiento de éstas cuando se estudian aisladas o dentro del todo<sup>2</sup>.

1. Véase A. Moles Caubet, “El sistema contencioso-administrativo venezolano en el Derecho Comparado”, en *Contencioso Administrativo en Venezuela*. Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, pág. 9.
2. Cfr. L. von Bertalanffy, *Teoría general de los sistemas*, Fondo de Cultura Económica, 1976, págs. 30 y sigs.

La palabra sistema es un término utilizado en cibernética para designar la "conectividad" de las partes o elementos entre sí<sup>3</sup>.

La cibernética se ocupa de estudiar los sistemas de cualquier naturaleza capaces de percibir, conservar y transformar "información", y utilizarla para su propia dirección y regulación. Ahora bien, al manejar complejos de elementos pueden establecerse tres tipos de distinción:

1. de acuerdo con su número;
2. de acuerdo con sus especies;
3. de acuerdo con las relaciones entre elementos.

Cuando se establecen distinciones sólo en razón del número o de las especies el complejo sólo puede ser comprendido como suma de elementos considerados aisladamente, es decir, mediante *características sumativas (aquellas que son las mismas dentro y fuera del complejo y se obtienen por la suma de características y comportamientos de elementos tal como son conocidos en forma aislada)*.

Por el contrario, cuando se conoce no sólo los elementos sino también las relaciones entre ellos, se puede comprender al complejo con *características constitutivas (aquellas que dependen de las relaciones específicas que se dan dentro del complejo: hay que estudiar entonces tanto las partes como las relaciones)*<sup>4</sup>. La conexión de las partes o elementos de un sistema se produce mediante algún tipo de relación que pone en contacto a un elemento con otro, y cada sistema tiene un tipo o clase de relaciones propias, de naturaleza especial, que ponen en "comunicación" a los diferentes elementos que lo integran y que permite que esos elementos interactúen en la forma peculiar de cada sistema.

La relación se denomina "información" y esta es la que anima, da vida al sistema y por ello en lenguaje cibernético se denomina energía. Y cuando la información llega a un elemento del sistema hace que ese elemento tome decisiones<sup>5</sup>.

La sociedad es un sistema abierto<sup>6</sup> (definido como sistema que intercambia materia con el medio circundante, que exhibe importación y exportación, constitución y degradación de sus componentes materiales). A su vez es un sistema complejo, pues está formado por muchos elementos y relaciones, y además es un sistema creado por el hombre, inserto en uno de mayor tamaño, pues los sistemas no se dan aislados el uno del otro, sino que van desde el átomo hacia el universo<sup>7</sup>. Y esa sociedad ha creado la Administración Pública.

Conforme con las ideas expuestas sobre y en base a la Teoría General de los Sistemas, el sistema contencioso-administrativo venezolano estaría formado por la administración, el administrado y la jurisdicción como elementos del conjunto.

3. Véase E. Rotundo, *Introducción a la Teoría General de los Sistemas*, U.C.V., 1980, págs. 11 y sigs.

4. Von Bertalanffy, *ob. cit.*, págs. 54 y sigs.

5. Rotundo, *ob. cit.*, págs. 53 y sigs.

6. Von Bertalanffy, *ob. cit.*, págs. 144 y sigs., 51 y 52, 195 y sigs.; Rotundo, *ob. cit.*, pág. 30.

7. Rotundo, *ob. cit.*, pág. 30.

## II. LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA

### 3. *La Administración*

Lo que es la Administración Pública, el Consejo de Ministros, los Ministerios, Institutos Autónomos, Gobiernos regionales, Estados, Concejos Municipales, es algo que pertenece al lenguaje popular. Y que esta Administración funciona o debe funcionar de acuerdo con las leyes, parece algo indiscutible para el ciudadano contemporáneo.

Por ello, para llegar a nuestro objetivo, trataremos de aproximarnos al concepto de Administración Pública, sin olvidar que en una primera síntesis constituyen el Derecho Administrativo: primero, la operación o funcionamiento de la Administración bajo la ley; y segundo, la defensa que el particular lesionado por esa operación debe tener.

La Administración es producto del genio organizativo del hombre, de su dimensión social<sup>8</sup>. Es por ello que la Administración tiene una afectación socializadora: ella pretende disciplinar a los individuos, establecer entre ellos una cierta solidaridad para favorecer los intereses del grupo en cuanto tal<sup>9</sup>. Es así como la Administración es un ente servicial y secundario de la comunidad<sup>10</sup>: una organización instrumental de gestión, carente de soberanía, y que está obligada a justificarse por el respeto a los límites y atribuciones legales que pautan su actuación y por la consecuencia del fin servicial al cual debe su existencia.

Y es que, curiosamente, la situación de la Administración Pública es distinta, tanto al Parlamento, como al Juez, como al Poder Judicial.

En efecto, el Congreso, el Parlamento, el Poder Legislativo es más que un órgano del Estado, un órgano del pueblo, auténtico titular de la "propiedad del poder" en palabras de *Hauriou*.

Esa titularidad la ejerce el Poder Legislativo, a través de tres competencias esenciales:

- el control del gobierno;
- la aprobación de las leyes; y,
- y la adopción de decisiones políticas fundamentales.

Por otra parte los parlamentos de todos los sistemas políticos, sin excepción, cualquiera sea el sistema, se constituyen sobre el principio de la representación política del pueblo. Es por ello que a la Ley, como producto principal del Poder Legislativo, se la defina no como voluntad del Estado sino como manifestación de la soberanía del pueblo. La comunidad dictándose normas a sí misma.

---

8. R. Martín Mateo, *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid 1970, pág. 13.  
9. Martín Mateo, *ob. cit.*, pág. 13. Véase en general sobre el tema, Boquera Oliver, *Derecho Administrativo y Socialización*, Estudios Administrativos, Madrid, 1965.  
10. Esta dependencia servicial de la Administración a la sociedad ya la señalan T. R. Fernández-Rodríguez, *La nulidad de los actos administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1979, pág. 18 y E. García de Enterría, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Ed. Tecnos. Madrid, 1970, pág. 8.

El juez tampoco es un órgano del Estado, no está organizado dentro del Estado. La relación del Juez con el *Derecho* es directa, sin que ningún otro órgano pueda intervenir en el momento de tomar sus decisiones (art. 205 de la Constitución: son autónomos e independientes) <sup>11</sup>.

Por el contrario, la Administración Pública se encuentra totalmente organizada. Los funcionarios son agentes de esa organización y ella misma, la *Administración Pública* no representa a la comunidad, sino que es creada por ésta para su servicio: *es un ente servicial de la comunidad*. Por la razón de que sus actos no valen como propios de la comunidad es que necesita justificarse en cada caso en el servicio de la comunidad. Es la causa de que cada acto de la Administración está sujeto al principio de legalidad.

Sin embargo, para el ejercicio del fin para el cual fue creada, goza de privilegios, los cuales llegan a tal magnitud que sus decisiones tienen una fuerza superior a la de un juez civil de primera instancia. En efecto, sus actos tienen efecto desde el momento en que se dictan y el recurso que contra ellos se interponga, a diferencia de la apelación civil, no suspende esos efectos.

#### 4. *El administrado*

Una vez señaladas tales características que apuntan a lo que es la propia Administración haremos referencia al hombre, a la persona, a aquél que es fundamento y razón de la actividad administrativa y del Estado mismo, olvidado siempre cuando se habla de prerrogativa, de poderes exorbitantes, de interés público, de planificación, de urbanismo, de desarrollo económico <sup>12</sup>.

En síntesis del administrado quien es, o al menos debe ser, el *centro del sistema* y de las garantías mínimas que constituyen la salvaguarda de la esfera de libertad individual, que es la esencia de un Estado que, de verdad, sea un Estado de Derecho, garantías que deben respetar tanto la Administración Pública en su actividad como sus leyes al convertirse en límite de esa actuación.

Cuando la Administración actúa puede lesionar los derechos e intereses de los particulares, y esa lesión debe ser reparada, conforme lo pauta la Constitución. Pero debe evitarse en la medida de lo posible que ocurra tal lesión, por ello existe el sistema contencioso-administrativo, que trata de asegurar que los conflictos derivados de una lesión no ocurran. Es decir, que el sistema tiende a buscar su estabilidad, su equilibrio. Y para el caso que llegara a producirse la lesión, el sistema pone en juego mecanismos compensatorios que tienden a controlar la variable crítica y a modificar las otras variables con el objeto de lograr un equilibrio de todo el conjunto <sup>13</sup>.

Este mecanismo compensatorio se fundamenta en el concepto de legalidad. Toda acción y actividad administrativa está dirigida al cumplimiento del principio de la legalidad. El Estado de Derecho se caracteriza por ser un Estado con una Administración legal. Y para asegurar tal aserto existe una serie de técnicas, como el pro-

11. García de Enterría, "Curso...", *ob. cit.*, pág. 000.

12. J. González Pérez, *El Administrado*. Madrid, 1966, pág. 8.

13. Rotundo, *op. cit.*, pág. 33.

cedimiento administrativo, cuya realidad y correcto funcionamiento constituyen una garantía verdadera de la posición jurídica del administrado frente a la Administración. Aparte de que cumpla también otros fines.

El procedimiento administrativo es, pues, la primera de las garantías que tiene el particular para asegurar su posición jurídica, y consiste en que la Administración debe encaminar su actuación por una vía determinada para que esa actividad pueda ser conceptuada como legítima.

Así, la actividad de la Administración es una actividad procedimentalizada, sujeta a un procedimiento, hasta un punto tal que, omitiendo ese procedimiento, el acto puede estar viciado de ilegalidad. El procedimiento conlleva a su vez derechos de los particulares en relación a ese procedimiento. Son los llamados derechos procedimentales: el derecho a la defensa, el derecho a actuar en el procedimiento, a recibir notificación de las actuaciones, a poder recurrir de los actos decisorios de ese procedimiento<sup>14</sup>.

El segundo grupo de garantías, por darle un calificativo, lo constituye el poder recurrir contra los actos y disposiciones emanados de la Administración: la posibilidad de atacar a esos actos perjudiciales a los intereses del particular y, mediante un recurso dentro de la propia Administración, obtener, en lo posible, su anulación, modificación o reforma. Su característica es que se encuentran dentro de la jerarquía administrativa. Los recursos administrativos se interponen ante y se resuelven por la propia Administración, por la cual ésta conjuga en ese caso la doble condición de juez y de parte. Sin embargo, la Administración no tiene como fin decir el Derecho, sino dar pronta y eficaz satisfacción a los intereses generales que tiene confiados, y hay entonces una gran distancia entre la posición de la Administración, al resolver un recurso que le ha sido planteado, y la posición de un órgano jurisdiccional en un caso semejante.

Por último, completando el dispositivo de control de los elementos del sistema, cabe un tercer círculo de garantías: el control judicial de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues corresponde a los jueces y tribunales pronunciarse definitivamente sobre la legalidad de la actuación administración.

Y así hemos visto la estructura básica del sistema contencioso-administrativo: la contrapartida de los privilegios del Poder Público (*Hariou*), que engloba por igual

14. Puede consultarse en relación al tema: A. Moles Caubet, "Vicisitudes del Procedimiento Administrativo Venezolano", en *Las Ciencias Administrativas en Venezuela*, IICA, Bruselas, 1972, *in totum*; A. R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, págs. 105 y sigs.; H. Rondón de Sansó, *El Procedimiento Administrativo*, Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1976, págs. 82 y sigs.

En Venezuela se encuentran consagrados, en primer lugar, en el artículo 68 de la Constitución (principio clásico *audi alteram partem*) por el cual cualquier afectado por una decisión administrativa debe ser oído previamente, lo cual le da carácter contradictorio al procedimiento administrativo, es decir la posibilidad de hacer valer los diferentes intereses en juego y que tales intereses se puedan confrontar antes de la decisión definitiva por parte de la Administración Pública; en segundo lugar, han sido recogidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con lo cual la garantía procedimental completa la garantía jurisdiccional (establecida en el artículo 206 de la Constitución), pues aun cuando esta última es más intensa y definitiva, no es menos cierto que aquélla —la garantía procedimental— debe realizarse antes de que la decisión administrativa sea tomada, en cambio la jurisdicción opera su labor de garantía *a posteriori*, es decir, revisa conductas cumplidas *ex post facto*.

la teoría de la responsabilidad patrimonial de la Administración por daños que de su actividad puedan resultar para los particulares.

He allí los elementos del sistema:

- La Administración Pública, como organización puesta al servicio de la comunidad y creada por la sociedad.
- El administrado, como aquel ser que es fundamento y razón de la actividad administrativa y del Estado mismo.
- Y el supremo control jurisdiccional de la actividad de la Administración.

La interacción de estos elementos del sistema corresponden también a la estructura básica del Derecho Administrativo: el equilibrio entre privilegios y garantías.

##### 5. *El procedimiento administrativo*

El procedimiento propiamente dicho es aquel que dispone los cauces de los actos que contribuyen a un objetivo final<sup>15</sup>. O como lo formula Merkl: "el derecho administrativo ha sometido a su regulación con mayor antelación los fines o *metas* que los *camino*s de la administración"<sup>16</sup>. El procedimiento será el camino —*iter* jurídicamente regulado *a priori*—, por medio del cual una manifestación jurídica de un plano superior produce una manifestación jurídica de un plano inferior.

Este, el procedimiento, aparece cuando las vías para la obtención de fines establecidos son determinados, fijos, que ordenan conductas repetidas para objetivos idénticos.

La Administración, para cumplir con sus cometidos, debe seguir las vías de racionalidad que son propios de todo procedimiento: así, éste debe tener como caracteres la estabilidad, la obligatoriedad y la fijeza. Con la adopción de un procedimiento la Administración ambiciona dar mayor eficacia a sus actuaciones, ahorrar costos, ahorrar tiempo, economizar en sus movimientos: en concreto, obtener mayores y mejores resultados.

Así, un acto administrativo surge como consecuencia de otros anteriores, y existen actos típicos que marcan las subsiguientes *fases del procedimiento administrativo*, ellos son:

1. *De iniciación*, llamados también de apertura o preparativos y que pueden realizarse bien de oficio, es decir, por iniciativa de la propia Administración, o bien a instancia del particular.

2. *De incoación*, que expresan la obligación de proceder, recogida en el artículo 2º de la Ley de Procedimientos Administrativos. Es interesante añadir que también en el procedimiento, en la ordenación del procedimiento, para su desenvolvimiento, los interesados deben desarrollar una serie de actividades para coadyuvar con la Administración en el desarrollo del mismo.

15. Martín Mateo, *ob. cit.*, pág. 317.

16. Adolfo Merkl, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editora Nacional. México, 1980, pág. 282.

3. *De instrucción o tramitación*, que tienen por objeto determinar los hechos relevantes para el procedimiento, conocer e incorporar los datos de trascendencia para él y todas las circunstancias que puedan ayudar en su resolución.

4. *De comprobación*, tienen por objeto la apreciación de los hechos y resultados de las pruebas, lo cual se realiza con cierta discrecionalidad de la Administración.

5. *De audiencia*, como aplicación del principio general que afirma que nadie puede ser condenado sin ser oído. Es el momento en el cual el interesado puede expresar con cierta informalidad lo que estime conveniente en defensa de la posición que ostenta.

Es el derecho de los interesados, en un procedimiento, a examinar el expediente y formular los alegatos y la consiguiente obligación que sobre la Administración pesa de proporcionales tal oportunidad. Los Tribunales de Inglaterra han expresado que "incluso Dios no dictó sentencia respecto de Adán, sino después de llamarle y proporcionarle la ocasión para que se defendiese". "¿Es que has comido del árbol de que te prohibí comer?", dijo Dios al hombre.

6. *De decisión final*, por último, que normalmente pone fin al procedimiento y determinar, pues, el surgimiento de la resolución o decisión pertinente de la Administración<sup>17</sup>.

Como se observa, el medio normal de desenvolvimiento de la actividad administrativa lo constituyen los actos compuestos en sentido estricto o actos procedimiento. Es decir, aquellos actos integrados por una cadena de actos de distinto alcance y contenido —los actos trámite— que conducen al último eslabón de esa cadena —el acto definitivo— en el cual se contiene la voluntad de la Administración.

Esta voluntad de la Administración no surge por floración espontánea, sino que es el resultado del esfuerzo coordinado de diversos órganos que tienden a la consecución de un mismo fin.

Así, la elaboración de ese acto administrativo está sujeto a una forma, prescrita por el ordenamiento jurídico y que se designa con la expresión de procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo, no debe confundirse con el expediente administrativo, que representa su materialización, o como ha señalado la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, "el expediente es el procedimiento administrativo hecho papel".

Ahora bien, siguiendo al maestro Antonio Moles, *el procedimiento administrativo comporta un presupuesto y el ejercicio de tres derechos que lo configuran*<sup>18</sup>.

El *presupuesto* consiste en la competencia del órgano que actúa —o medida de su poder— sin la cual el acto carece de validez, pudiendo así ser nulo de pleno derecho o simplemente anulable.

17. M. S. Giannini, *Diritto Amministrativo*. Giuffrè, Milano, 1970. Volume Secondo, págs. 829-845, 871-879.

18. Moles, *Vicisitudes...*, *ob. cit.*, págs. 274, 275. En el Derecho francés las reglas de procedimiento para la formación del acto administrativo son una garantía tal que, en caso de ser violadas, acarrear la nulidad del acto por desviación de procedimiento, considerado como una clase de desviación de poder, Auby-Drago, *Traite de Contentieux-Administratif*, L.G.D.J., París 1962, T. II, págs. 145 a 338.

Pero también en el procedimiento administrativo, aun el más primitivo, están siempre presentes *tres derechos subjetivos*, ellos son:

- *el derecho a instar, de accionabilidad, o "pro actione,*
- *el derecho a la defensa*
- *y el derecho a la publicidad.*

a) El derecho de accionar y la correlativa obligación de proceder. Es el derecho que tiene el administrado de acceder a la justicia, a los órganos jurisdiccionales, para formular toda pretensión, cualquiera sea su contenido. Este derecho se encuentra recogido en el artículo 68 de la Constitución. Así, en relación con el artículo 206 de la misma Constitución, el administrado puede promover desde su base, con una petición, el trámite que le permitirá abrir y agotar la vía administrativa previa a la vía jurisdiccional.

b) El derecho a la defensa, el clásico principio *audi alteram partem*, el derecho del administrado a ser oído cuando puede ser afectado por alguna decisión administrativa, para lo cual necesariamente debe permitírsele participar en el procedimiento con garantías suficientes para defenderse.

c) El principio de *publicidad*, que las actuaciones de la Administración sean públicas: "la publicidad debe ser la regla general y el secreto la excepción" que está desarrollado por tres aspectos:

- 1) El conocimiento por el interesado de su expediente.
- 2) La notificación de resoluciones que afecten sus derechos e intereses.
- 3) La consulta y uso de los archivos de la Administración, situación que está regulada también para los no interesados por la Ley Orgánica de la Administración Central.

En todo caso *el principio rector es el de legalidad*, recogido en el artículo 117 de la Constitución, columna vertebral del Derecho administrativo: la administración está sometida a la Ley a cuya ejecución limita sus posibilidades de actuación<sup>19</sup>.

#### 6. *Procedimientos de segundo grado ante la propia administración*

Formado el acto administrativo decisorio, el procedimiento administrativo puede prolongarse en una instancia superior, llamado modernamente "procedimiento de segundo grado".

Frente al acto decisorio el administrado titular de un derecho o de un interés legítimo tiene *dos posibilidades*:

- *consentirlo*, así el acto adquiere firmeza,
- *impugnarlo.*

Impugnarlo implica el desencadenamiento de un procedimiento, cuyo inicio ha sido solicitado por el particular que trata de conseguir que se elimine o altere, un acto administrativo, según lo solicitado en el recurso, por ser contrario al ordenamiento jurídico.

19. Todos ellos contemplados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

También tal revisión puede realizarla la Administración de oficio, puede convalidar actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan e, incluso, anular sus propios actos en las condiciones señaladas en la Ley. La Ley consagra igualmente la posibilidad de que la Administración rectifique en cualquier momento errores materiales o de cálculo.

Existe, por tanto, una doble garantía a disposición de los administrados que resultan afectados en su persona o en su patrimonio por los actos administrativos. Cuando se produce un acto administrativo a través del procedimiento legalmente establecido, nuestro ordenamiento jurídico da a los particulares destinatarios la posibilidad de impugnarlo, o bien ante la Administración de la cual emana el acto, o bien ante un orden especializado de tribunales, la jurisdicción contencioso-administrativa.

Debe, sin embargo, advertirse que en nuestro Derecho la vía administrativa de recurso es presupuesto procesal necesario del acceso a la vía jurisdiccional. Esto nos coloca más cerca del Derecho español que del Derecho francés. En efecto, en el Derecho francés, los recursos administrativos constituyen una alternativa a la cual opta el particular, como principio general, difiriendo hasta que se produzca la resolución de los recursos la impugnación en la vía jurisdiccional de los actos que le afectan. En cambio, en nuestro Derecho, al igual que en el Derecho español<sup>20</sup>, la vía administrativa de recurso tiene carácter obligatorio para poder acceder a la garantía judicial, en todo caso, la única objetiva, pues de otro modo es inadmisibile.

Los recursos administrativos constituyen entonces, un presupuesto procesal necesario de la impugnación en vía jurisdiccional, lo cual constituye un privilegio para la Administración y, como contrapartida, impone a los particulares la carga de someter necesariamente ante la Administración Pública los conflictos antes de llevarlos al juez.

---

20. Moles-Caubet afirma que "la clave del sistema contencioso-administrativo venezolano, cuyo núcleo se encuentra en el artículo 206 de la Constitución, es una traslación del modelo español, tal como resulta configurada en la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956", en "El sistema contencioso-administrativo venezolano en el Derecho Comparado", contenido en la publicación *Contencioso-Administrativo en Venezuela*. Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, pág. 21. Esta afirmación del maestro venezolano tiene el carácter de testimonio dado el hecho de ser corredactor, con el ilustre profesor uruguayo Enrique Sayagués Laso, del artículo 206 de nuestra Constitución.