

Artículos

Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela

Allan R. Brewer-Carías

*Director del Instituto de Derecho Público,
Universidad Central de Venezuela.*

*Profesor en la Facultad de Derecho de la
Universidad de Cambridge, Inglaterra
(1985-1986)*

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. EL PROCESO CONTENCIOSO CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
 1. *El contencioso de anulación de los actos administrativos.* A. La acción popular y el contencioso de anulación de los actos administrativos de efectos generales. B. El contencioso de anulación de los actos administrativos de efectos particulares. C. El contencioso de anulación de los actos administrativos bilaterales (contratos).
 2. *El contencioso de anulación y condena.*
 3. *El contencioso de anulación y el amparo.*
- III. EL PROCESO CONTENCIOSO DE LAS DEMANDAS CONTRA LOS ENTES PUBLICOS
- IV. EL PROCESO CONTENCIOSO CONTRA LAS CONDUCTAS OMISIVAS DE LA ADMINISTRACION
- V. EL PROCESO CONTENCIOSO DE LA INTERPRETACION
- VI. CONCLUSION

I. INTRODUCCION

La jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela tiene su fundamento en el artículo 206 de la Constitución de 1961, el cual dispone lo siguiente:

“...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”.

Esta norma, sin duda, definió la jurisdicción contencioso-administrativa con una amplitud considerable y comparativamente más completa que la que para el momento tenían los modelos europeos, y que había seguido la jurisprudencia.

En efecto, en ausencia de una norma tan expresa y amplia, y con base en las muy escuetas normas constitucionales del texto fundamental de 1953, la antigua Corte Federal que funcionó hasta 1961 y luego, la Corte Suprema de Justicia, fueron defi-

niendo jurisprudencialmente los contornos de la jurisdicción contencioso-administrativa que ejercía básicamente, y en única instancia el Supremo Tribunal, conforme al clásico esquema francés de la división entre un contencioso-administrativo de anulación y un contencioso-administrativo de plena jurisdicción, según el tipo de pretensiones que se formularan en la acción o el recurso.

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

En cuanto al contencioso-administrativo de plena jurisdicción, se concebía como un proceso subjetivo en el cual se entablaba una verdadera litis contra una persona jurídica de derecho público y en la cual la pretensión procesal del demandante era amplia en el sentido de que podía buscar la condena del ente demandado y además la anulación de actos administrativos. El contencioso de plena jurisdicción era así el contencioso de las demandas contra la República y otras personas jurídicas de derecho público y se reducía básicamente al contencioso contractual y al de la responsabilidad extracontractual, pudiendo el juez, además de decidir sobre la nulidad de un acto administrativo, si esto se le solicitaba, condenar al ente público al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración y, en general, adoptar todo pronunciamiento útil para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Tratándose de demandas contra los entes públicos, la legitimación del demandante correspondía al titular de un derecho subjetivo cuyo restablecimiento conformaba el nódulo de su pretensión.

Bajo este esquema, que la doctrina nacional¹ y nosotros mismos expusimos hace más de veinte años², el interés legítimo, personal y directo para configurar la legitimación activa en el recurso de anulación se concebía sólo como una situación jurídica *procesal* para pedir la anulación de un acto administrativo y no como una situación jurídica subjetiva de carácter sustantivo. Por tanto, el interés legítimo, personal y directo, como situación jurídica adjetiva, en principio, no era resarcible, siendo sólo jurídicamente resarcible la lesión al derecho subjetivo, a través de las acciones de plena jurisdicción.

Puede decirse que este esquema del contencioso-administrativo, aun cuando no aprovechaba todas las posibilidades de protección de los particulares frente a la Administración que contenía el fundamento constitucional de la jurisdicción contencioso-

1. Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1970, p. 570 y ss; A Moles Caubet, "Rasgos generales de la jurisdicción contencioso-administrativa", en Instituto de Derecho Público, *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Caracas 1979, p. 67-77; Nelson Rodríguez García, *El sistema contencioso-administrativo venezolano y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Valencia 1982.
2. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 293-440.

administrativa (art. 206), fue el que desarrolló la jurisprudencia nacional, particularmente hasta hace pocos años, después que se dictó la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976³, la cual sentó nuevas bases en derecho positivo para la ampliación del contencioso-administrativo como medio de protección de los particulares frente a las conductas de la Administración, lo cual fue advertido rápidamente por la doctrina nacional⁴ y, en algunos aspectos, comienza a derivarse de la jurisprudencia.

En efecto, con base en el artículo 206 de la Constitución y en el contenido de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 que regula transitoriamente el proceso contencioso-administrativo, puede decirse que el esquema tradicional del contencioso-administrativo en su clásica división de contencioso de anulación y contencioso de plena jurisdicción ha quedado superado⁵ y, por ejemplo, en su lugar, como lo ha señalado Hildegard Rondón de Sansó, podrían distinguirse ahora tres tipos de acciones contencioso-administrativas: acciones de impugnación de actos administrativos unilaterales o bilaterales, que conducen a la anulación de los mismos como consecuencia del control de legalidad; acciones de condena, de prestación o declarativas de condena, particularmente en materia de responsabilidad contractual y extracontractual y de restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, que conducen a decisiones del juez a dar, hacer o no hacer frente a la Administración; y acciones declarativas tendientes al reconocimiento o protección de un derecho subjetivo o a la interpretación de una situación jurídica o una norma⁶.

Pero en realidad, analizado con detenimiento el sistema contencioso-administrativo en nuestro país, con base en el artículo 206 de la Constitución, a las regulaciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 y a los criterios jurisprudenciales sentados en los últimos diez años, creemos que el contencioso-administrativo, como instrumento procesal de protección de los particulares frente a la autoridad pública, se ha ampliado aún más, pudiendo distinguirse cuatro tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos: en primer lugar, el contencioso de los actos administrativos; en segundo lugar, el contencioso de las demandas contra los entes públicos; en tercer lugar, el contencioso de las conductas omisivas de la Administración; y en cuarto lugar, el contencioso de la interpretación⁷. Las pretensiones procesales varían en cada uno de esos tipos de contencioso y, por supuesto, también varían las reglas de procedimiento aplicables a los diversos tipos de acciones o recursos, incluso las relativas a la legitimación activa. Nuestro objetivo en estos comentarios es establecer las características generales de esas cuatro clases de procesos contencioso-administrativos.

3. Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. *Gaceta Oficial* N° 1.893 Extraordinario de 30-7-76.

4. Gonzalo Pérez Luciani, "Los recursos contencioso-administrativos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia", en Instituto de Derecho Público, *El control jurisdiccional...*, cit., pp. 135-148; Gonzalo Pérez Luciani, "El sistema contencioso-administrativo y el procedimiento administrativo", en A. Moles Caubet y otros, *Contencioso-administrativo en Venezuela*, Caracas 1981, pp. 60-61.

5. Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, 2ª edición, Caracas-San Cristóbal 1985, tomo 2, pp. 639 y ss.

6. H. Rondón de Sansó, "Medios de proceder por la vía del contencioso-administrativo" en A. Moles y otros, *Contencioso-administrativo...*, cit., pp. 110-123.

7. Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constituciones*, cit., tomo 2, pp. 660-678.

II. EL PROCESO CONTENCIOSO CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La característica fundamental del proceso contencioso-administrativo de los actos administrativos es que el objeto de las acciones y recursos que lo inician, siempre es un acto administrativo y en ellos siempre existe una pretensión de anulación de los mismos. Sin embargo, hablamos del "contencioso de los actos administrativos" y no del contencioso de anulación, pues si bien siempre debe haber una pretensión de anulación de los actos, el proceso *no se agota* en dicha anulación y las acciones y recursos pueden contener otras pretensiones procesales de condena adicionales y anexas a la pretensión de anulación del acto administrativo, conforme se establece en el artículo 206 de la Constitución y en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En todo caso y aun cuando puedan formularse pretensiones de condena anexas a las pretensiones de anulación de un acto administrativo, el contencioso de los actos administrativos se concibe como un *proceso objetivo*, en el cual el objeto principal del mismo es un acto administrativo. Por tanto, el contencioso de los actos administrativos no sigue el esquema procesal del proceso ordinario en el cual el establecimiento de una litis entre demandante y demandado es esencial, con todas sus secuelas de citación y litis contestación. Siendo un proceso objetivo, el contencioso de los actos administrativos es un juicio contra un acto administrativo, en el cual se solicita del juez declare su nulidad y, en su caso, pronuncie las decisiones de condena que se pretenden como consecuencia de la anulación. Por tanto, en el contencioso de los actos administrativos no se demanda ni a las personas jurídicas de derecho público que dictaron el acto recurrido, ni a los posibles beneficiarios de dicho acto. Sólo se impugna el acto y, como consecuencia del mismo, se pueden plantear pretensiones de condena contra dichas personas de derecho público u otros entes que hayan dictado el acto. Por tanto, en el contencioso de los actos administrativos no hay demandante ni demandado, sólo hay impugnantes del acto recurrido y defensores del mismo, pudiendo hacerse parte en el proceso todos aquellos que ostenten un derecho subjetivo o un interés personal, legítimo y directo, similar al que ostente el recurrente ⁸.

Sin embargo, debe mencionarse que, a pesar de que el contencioso de los actos administrativos sea un proceso objetivo al acto, y que los recurrentes aparezcan en el proceso como defensores del interés general vulnerado por una actuación administrativa, el recurso para intentarlo es un recurso "subjetivo", pues, como lo ha señalado la Corte Suprema, "se protege la integridad de la norma sólo en función de las situaciones jurídicas subjetivas igualmente alteradas" ⁹.

En todo caso, en ausencia de demandante, en el contencioso de los actos administrativos como proceso objetivo tampoco hay demandados y, por tanto, no hay citación ni litis contestación. El juez lo que debe hacer en el auto de admisión del recurso, es disponer la notificación del Fiscal General de la República y cuando junto con la anulación se formule una pretensión de condena, debe notificar al Procurador Ge-

8. Artículo 137, LOCSI.

9. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 3-10-85 en *Revista de Derecho Público* Nº 24, EJV, Caracas 1985, pp. 156-162.

neral de la República ¹⁰ o al representante del ente público correspondiente, si se trata de un acto administrativo de una entidad territorial o autónoma. Además, el juez debe emplazar a los interesados tanto en la defensa como en la impugnación del acto recurrido, mediante cartelés para que se hagan parte en el juicio ¹¹, en un determinado lapso, siendo necesario para hacerse parte en el juicio reunir las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente ¹². Este, si se trata de la impugnación de actos administrativos de efectos generales puede ser toda persona plenamente capaz alegando un simple interés, aun cuando calificado ¹³, o si se trata de la impugnación de actos administrativos de efectos particulares, debe ser el titular de al menos un interés personal, legítimo y directo ¹⁴. En ambos casos, sin embargo, también está legitimado para intentar el recurso contencioso-administrativo, el Fiscal General de la República ¹⁵.

Por tanto, el procedimiento en el contencioso de los actos administrativos, aun cuando es de carácter contencioso, es de carácter objetivo, por lo que se le reconocen al juez una serie de poderes inquisitivos incluso para solicitar informaciones y hacer evacuar pruebas de oficio ¹⁶, e incluso para continuar el proceso contra un acto administrativo, a pesar del desistimiento del recurrente, cuando el acto recurrido viole normas de orden público ¹⁷.

Hemos dicho que el recurso, en el contencioso de los actos administrativos, además de pretensiones de anulación, puede contener pretensiones de condena, lo cual conlleva a que el contencioso de los actos administrativos actualmente se clasifique en tres clases: el contencioso de anulación; el contencioso de anulación y condena; y el contencioso de anulación y amparo.

1. *El contencioso de anulación de los actos administrativos*

El contencioso de anulación de los actos administrativos se configura cuando la *pretensión única* del recurso es la anulación de un acto administrativo. El proceso contencioso administrativo en este caso tiene regulaciones adjetivas diferentes según el objeto del recurso, y se trate de la anulación de un acto administrativo de efectos generales, de un acto administrativo de efectos particulares, o de un acto administrativo bilateral (contrato administrativo).

Ha habido discusión en torno a los criterios de distinción entre los actos administrativos de efectos generales y los actos administrativos de efectos particulares que adoptó la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para regular los procedimien-

10. Arts. 116 y 125 de la LOCSJ. Conforme a estas normas, la notificación al Procurador General de la República la decide de oficio el juez, de acuerdo a la naturaleza de la pretensión contenida en el recurso.

11. Arts. 116 y 125 LOCSJ.

12. Art. 137, LOCSJ.

13. Art. 112, LOCSJ.

14. Art. 121, LOCSJ.

15. Art. 112, 116 y 121, LOCSJ.

16. Art. 129, LOCSJ.

17. Art. 87, LOCSJ.

tos¹⁸. Sin embargo, dada la naturaleza diferente de dicha regulación, es evidente que el criterio que tuvo en mente el legislador, a pesar de la falta de uniformidad de la terminología empleada, está referido al carácter normativo o no normativo de los actos recurridos. Así, los actos administrativos de efectos generales son los actos normativos cuyos destinatarios son indeterminados e indeterminables; en cambio, los actos administrativos de efectos particulares, son los que no tienen carácter normativo y cuyos destinatarios o es un sujeto de derecho (acto individual) o una pluralidad de ellos, pero determinados o determinables (acto general)¹⁹. Este criterio de distinción es el único congruente con la diferencia procedimental establecida en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia entre los "juicios de nulidad de los actos de efectos generales" y los "juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares"²⁰.

A. *La acción popular y el contencioso de anulación de los actos administrativos de efectos generales*

De acuerdo con lo previsto en el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

"Toda persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses por ley, reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales emanado de alguno de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales o municipales o del Poder Ejecutivo Nacional, puede demandar la nulidad del mismo, ante la Corte, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad...".

Mediante este artículo, la Ley Orgánica de 1976 reguló en igual forma, el procedimiento de impugnación de leyes nacionales, estatales o municipales (ordenanzas) que se inicia mediante el denominado recurso o acción de inconstitucionalidad, y el de impugnación de reglamentos y demás actos administrativos de carácter normativo o de efectos generales, los cuales tradicionalmente y con antecedentes desde mitades del siglo pasado, pueden ser impugnados por vía de acción directa ante la Corte Suprema de Justicia y los demás Tribunales Contencioso-Administrativos²¹, configurándose el recurso como una acción popular.

De acuerdo al régimen anterior a la Ley de 1976, para intentar el recurso de inconstitucionalidad de leyes o el recurso de inconstitucionalidad o ilegalidad de reglamentos y actos administrativos de efectos generales, no se requería condición especial alguna, por lo que la legitimación correspondía a todo habitante de la República con base en el simple interés en la constitucionalidad y legalidad que tenían. La acción popular había sido definida por la jurisprudencia, como "la que corresponde a todos y cada uno de los individuos que componen un conglomerado, para impugnar la vali-

18. J. G. Andueza, "El control de la constitucionalidad y el contencioso-administrativo" en A. Moles Caubet y otros, *Contencioso-Administrativo...*, cit., pp. 66 y ss.

19. Allan R. Brewer-Carías, *El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, Caracas 1977, pp. 7-10; y "El recurso contencioso-administrativo, contra los actos de efectos particulares" en Instituto de Derecho Público, *El control jurisdiccional...*, cit., pp. 173-174.

20. Secciones 2ª y 3ª del Capítulo II, del Título V, LOCSJ.

21. Art. 112 y arts. 181 y 185 de las Disposiciones Transitorias, LOCSJ.

dez de un acto del Poder Público que, por tener un carácter normativo y general, obra *erga omnes* y, por tanto, su vigencia afecta e interesa a todos por igual”²². En estos casos de impugnación de actos normativos, decía la Corte, éstos “pueden ser impugnados por la vía de la acción popular, ejercida libremente por cualquier ciudadano que se encuentre en el pleno goce de sus derechos, esto es, que tenga capacidad procesal” invocando simplemente “el derecho que tiene todo ciudadano a que la administración respete la legalidad”²³. En este caso, agregaba la Corte. “la acción que se da . . . a cualquiera del pueblo (de allí su denominación), está dirigida a la defensa de un interés público que es a la vez simple interés del accionante quien, por esta sola razón, no requiere estar investido de un interés jurídico diferencial o legítimo”²⁴.

Ahora bien, la Ley Orgánica de 1976, como se ha visto, ha exigido que el recurrente contra un acto administrativo de efectos generales, sea “afectado en sus derechos o intereses” por el acto recurrido²⁵, mención de la Ley que podría provocar dudas en torno a la supervivencia de la acción popular y a su posible eliminación en el país²⁶. Sin embargo, ya ha quedado dilucidado por la propia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que la exigencia de que el acto administrativo de efectos generales, para ser recurrido en vía contencioso-administrativa (al igual que la Ley mediante el recurso de inconstitucionalidad) deba afectar los derechos e intereses del recurrente, no ha significado en modo alguno la eliminación de la acción popular, ni el establecimiento de una especial legitimación activa para interponerla, referida a la protección o defensa de derechos subjetivos o intereses legítimos de ciudadanos en particular. Su objeto, ha dicho la Corte Suprema, es “la defensa objetiva de la majestad de la Constitución y su supremacía”, y si bien la Ley Orgánica exige que la persona que ejerza el recurso “sea afectada en sus derechos o intereses”, ello se ha considerado como “de interpretación rigurosamente restrictiva”, concluyendo la Corte en que cuando se ejerce el recurso de anulación contra los actos administrativos de efectos generales, “*debe presumirse*, al menos relativamente, que el acto de efectos generales recurrido *en alguna forma* afecta los derechos o intereses del recurrente en su condición de ciudadano venezolano, salvo que del contexto del recurso aparezca manifiestamente lo contrario”²⁷.

Sin embargo, y a pesar de esta amplitud de interpretación establecida por la Corte Suprema para insistir en la popularidad de la acción, es evidente que conforme al

22. Véase la sentencia de la antigua Corte Federal de 14-3-60 en *Gaceta Forense* Nº 27, 1960, pp. 127-132 y la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 18-2-71 en *Gaceta Oficial* Nº 1.472 Extraordinario de 11-6-71. Véanse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1940-1975 y Estudios de Derecho Administrativo*, tomo V, Vol. 1, Caracas 1978, pp. 209-304.
23. Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 6-2-64 en *Gaceta Oficial* Nº 27.373 de 21-2-64. Véanse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia . . .*, cit., tomo V, Vol. I, p. 296.
24. Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 18-2-71 en *Gaceta Oficial* Nº 1.472 Extraordinario de 11-6-71, y la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 21-11-74 en *Gaceta Oficial* Nº 30.594 de 10-1-75. Véanse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia . . .*, cit., tomo V, Vol. I, pp. 304 y 314.
25. Art. 112, LOCSJ.
26. Luis H. Fariás Mata, “¿Eliminada la Acción Popular del Derecho Positivo Venezolano?”, *Revista de Derecho Público*, Nº 11, EJV, Caracas 1982, pp. 5-17.
27. Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena de 30-6-82 en *Revista de Derecho Público*, Nº 11, EJV, Caracas 1982, pp. 135-138.

texto claro de la Ley Orgánica puede admitirse que sin dejar de ser una acción popular, el simple interés requerido para que se abra la legitimación activa para intentarla se ha "calificado", restringiéndose razonablemente la amplitud del recurso, al exigirse que el acto de efectos generales afecte en alguna forma los derechos o intereses del recurrente²⁸. En esta forma, por ejemplo, si bien una persona residente o domiciliada o con bienes situados en una municipalidad podría en cualquier tiempo intentar la acción popular contra los reglamentos dictados por el Concejo Municipal, pues podría presumirse que en alguna forma afectan sus derechos o intereses, no podría decirse lo mismo respecto de los reglamentos dictados en otra municipalidad, situada en el otro extremo del país y con la cual el recurrente no tenga ni haya tenido relación alguna. En este caso sería manifiesta la no lesión en forma alguna de los derechos e intereses del recurrente, por lo cual no procedería la "presunción" establecida por la Corte para la admisibilidad del recurso.

En todo caso debe señalarse que, además de a las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos e intereses por el acto recurrido, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia otorga legitimación para intentar la acción popular al Fiscal General de la República²⁹, dadas las funciones asignadas constitucionalmente a este funcionario, vinculadas a la defensa de la Constitución y de los derechos fundamentales³⁰.

En cuanto a la legitimación pasiva, como se ha dicho, la Ley Orgánica de 1976 establece que para hacerse parte en el juicio, en la defensa o impugnación del acto, la persona debe reunir las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente³¹, es decir, debe alegar que el acto afecta sus derechos e intereses. Aquí también, y aun cuando se aplique la presunción definida por la Corte Suprema, es claro que si del expediente resulta manifiesto que el acto impugnado no afecta los derechos e intereses de quien pretende hacerse parte, la calidad de parte pretendida podría ser rechazada por el juez.

Por último, debe mencionarse que precisamente por el carácter popular de la acción en estos casos de impugnación de actos administrativos de efectos generales, la ley regula el proceso contencioso objetivo en forma peculiar, estableciendo la imprescriptibilidad del recurso³² y una secuela adjetiva bastante simplificada³³.

B. *El contencioso de anulación de los actos administrativos de efectos particulares*

De acuerdo a lo previsto en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

"La nulidad de actos administrativos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate".

28. Allan R. Brewer-Carías, *El control de la constitucionalidad...*, cit., p. 120.

29. Art. 116, LOCSJ.

30. Art. 220, LOCSJ.

31. Art. 137, LOCSJ.

32. Art. 134, LOCSJ.

33. Art. 115-120, LOCSJ.

En esta forma, la legitimación activa para intentar la acción o recurso de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, corresponde, al menos, al titular de un interés legítimo, personal y directo lesionado por el acto y que tenga tal interés legítimo en que el acto sea anulado. Por supuesto, el titular de otra situación jurídica subjetiva más protegida por el ordenamiento jurídico como es el derecho subjetivo, también tiene legitimación activa para impugnar el acto administrativo de efectos particulares que lo lesione.

Este recurso, por supuesto, procede no sólo contra los actos administrativos de efectos particulares expresos, sino también contra los actos tácitos denegatorios, productos del denominado silencio administrativo negativo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos³⁴. Además, por supuesto, los actos administrativos impugnables no sólo son los dictados por las autoridades ejecutivas, sino los emanados de los órganos legislativos y judiciales y de los órganos constitucionales con autonomía funcional³⁵, así como los emanados de entidades privadas que pueden dictarlos en virtud de representar un interés colectivo determinado³⁶.

Ahora bien, en todos esos casos la legitimación activa para interponer los recursos corresponde a los titulares de un interés personal, legítimo y directo, noción que ha sido delineada por la jurisprudencia contencioso-administrativa en las últimas décadas, como la situación jurídica subjetiva que deriva de la relación jurídica que se establece entre un sujeto de derecho y la Administración Pública con ocasión de un acto administrativo, por ser dicho sujeto de derecho el destinatario del acto o por encontrarse en una particular situación de hecho frente a la conducta de la Administración, que hace que el ordenamiento jurídico proteja particularmente su interés en la legalidad de la actividad administrativa³⁷. En la configuración de esta noción de interés legítimo, personal y directo, es de interés destacar algunas decisiones de la Corte Suprema y, en particular, las siguientes:

• La antigua Corte Federal, en sentencia de 14-4-60, estableció lo siguiente: “Los ordenamientos jurídicos que, como el nuestro, admiten el recurso contencioso de anulación de actos administrativos, exigen, como requisito procesal, que el demandante ostente un interés que, en todo caso, ha de ser personal, directo y legítimo, aunque, como lo dispone el artículo 14 de nuestro Código de Procedimiento Civil, puede ser eventual o futuro, salvo el caso en que la Ley lo exija actual”... “Este interés que han de ostentar en el recurso de anulación de un acto administrativo (lo tienen) las partes, entendiéndose por tales las que han establecido una relación jurídica con la Administración Pública, o aquel a quien la decisión administrativa perjudica en su derecho o en su interés legítimo”. Concluye la antigua Corte Federal en dicha senten-

34. Art. 4, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), *Gaceta Oficial* N° 2.818 Extraordinario de 1-7-81. Véase Allan R. Brewer-Carías, “El sentido del silencio administrativo negativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”, *Revista de Derecho Público*, N° 8, EJV, Caracas 1981, pp. 27-34.

35. Allan R. Brewer-Carías, “El problema de la definición del acto administrativo” en *Libro Homenaje al Dr. Eloy Lares Martínez*, UCV, Caracas, 1984, tomo I, pp. 25 a 78.

36. Hildegard Rondón de Sansó, “Ampliación del ámbito contencioso-administrativo”, *Revista de Derecho Público*, N° 22, EJV, Caracas 1985, pp. 33-49.

37. Allan R. Brewer-Carías, “Aspectos de la legitimación activa en los recursos contencioso-administrativos contra los actos administrativos de efectos particulares”, *Revista de Derecho Público*, N° 16, EJV, Caracas 1983, pp. 227-233.

cia, afirmando que en el juicio contencioso de anulación, por supuesto, de los actos de efectos particulares, "sólo pueden actuar los sujetos a quienes directamente afecta el acto administrativo"³⁸.

En sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 6-2-64, al precisar la legitimación activa del recurrente en los juicios contencioso-administrativos de anulación, se señaló que la legitimación "implica la aptitud de ser parte en un proceso concreto"; y tal aptitud, dijo la Corte, "viene determinada por la posición en que se encuentren las partes respecto de la pretensión procesal; por lo que sólo las personas que mantengan determinada relación con la pretensión están legitimadas en el proceso en que la misma se deduce". Agregó la Corte, que el legitimado tiene "que ser la persona concreta, con facultad de poder reclamar o imponer una decisión administrativa. En resumen, puede estimarse la legitimación como la consideración especial en que tiene la Ley, dentro de cada proceso, a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto del litigio", es decir, con el acto administrativo recurrido. En otras palabras, el interesado es aquel que ostente un interés jurídicamente relevante en la anulación del acto³⁹.

En otra sentencia del 18-2-71, la misma Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema aclaraba que "esta relación determina precisamente el interés que vincula a los particulares con el proceso a través del nexo jurídico que se establece, por efecto del acto administrativo, entre la Administración y los administrados. Por consiguiente, la persona que resulte lesionada a causa de la decisión administrativa debe estar procesalmente asistida de su derecho o su interés legítimo", concluyendo que en el contencioso-administrativo de anulación de los actos de efectos particulares, "sólo pueden actuar los sujetos que resulten directamente afectados por el acto administrativo", es decir, "las que tuvieron un interés legítimo en su anulación"⁴⁰. Como lo ha señalado la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, el interés jurídico legítimo aparece "como la ganancia, utilidad o provecho que puede proporcionar alguna cosa, de modo que el del demandante y el del reo consisten en el beneficio que deba reportarles la decisión del pleito, ya sea haciéndoles adquirir o evitándoles perder..."⁴¹.

Por último, la misma Sala de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 21-12-72, considerando la legitimación activa en estos recursos como resultado de una particular situación de hecho del administrado respecto del caso recurrido, señaló lo siguiente: "Las circunstancias expresadas dejan constancia de que la cuestión debatida en este proceso tiene que ver directamente con la particular situación de hecho en que se encuentra la actora, como vecina de la zona donde habita y en cuyas áreas, cercanas también a su vivienda, podría levantarse una construcción en perjuicio de sus derechos y con violación, en su parecer, por parte de la Administración, de las normas de interés general que atienden el desarrollo urbanístico de la región. Conforme

38. Véase en *Gaceta Forense* Nº 27, pp. 127-132. Véase además en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema...*, tomo V, Vol. 1, cit., p. 293.

39. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 27.373 de 21-2-64, pp. 203.509 y 203.510. La Corte siguió en esta decisión la opinión de Jesús González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo*, tomo II, Madrid 1966, p. 263.

40. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1.472 Extraordinario de 11-6-71.

41. Véase la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 26-1-84 en *Revista de Derecho Público*, Nº 17, EJV, Caracas 1984, p. 190.

a tales razones, la Corte estima que la decisión administrativa que se discute está relacionada con el derecho de la actora, cuyo interés legítimo, personal y directo en el planteamiento del caso puede resolver y, en consecuencia, su legitimación activa en el proceso, ha quedado plenamente demostrada”⁴².

Dentro de esta misma doctrina debe mencionarse, por último, el criterio de la Corte Suprema de Justicia expresado en la sentencia de su Sala Político-Administrativa de 3 de octubre de 1985 en la cual se ha expresado que en el procedimiento contencioso-administrativo contra los actos administrativos de efectos particulares, dado que en él tiene “carácter prioritario la defensa del interés general o colectivo, son admitidos a recurrir en vía contencioso-administrativa, de una parte, los titulares de *derechos subjetivos administrativos*, es decir, quienes derivarían su capacidad procesal de vínculos establecidos previa y especialmente por la Administración con el particular, en virtud de lo cual resulta justo que el afectado solicite la nulidad del acto ilegal lesivo y hasta la restauración de su derecho mediante dicho acto desconocido, por haberse irrumpido contra esos vínculos previos (contratos, concesión, permiso...); desconocimiento que configura la lesión de ese derecho subjetivo preexistente y de índole administrativa. Pero, además, detentan esa misma capacidad procesal para actuar en juicio los *interesados legítimos* —concepto diferente en Derecho Público del anteriormente expuesto—, es decir, aquellos particulares que sin ser titulares de derechos subjetivos administrativos se encuentren en una especial situación de hecho ante la infracción del ordenamiento jurídico, la cual, por eso mismo, los hace más sensibles que el resto de los administrados al desconocimiento del interés general o colectivo por parte de la Administración al violar la Ley”⁴³.

Ahora bien, esta noción de interés personal, legítimo y directo, particularmente bajo el ángulo procesal, no sólo se refiere a las situaciones jurídicas subjetivas que pueden tener los sujetos de derecho como personas individualizadas, sino también las entidades representativas de intereses colectivos y difusos, legalmente establecidas y reconocidas y que, como intereses supra individuales, comienzan a ser tutelados por el ordenamiento jurídico. En cuanto a los intereses colectivos, éstos se concretan en comunidades compuestas por sujetos de derecho más o menos determinables, siendo en definitiva, intereses de grupo que se persiguen en forma unificada, al tener el grupo características y aspiraciones comunes⁴⁴, quienes en defensa de los intereses de grupo, podrían interponer recursos de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares que afecten dichos intereses colectivos. Dentro de esta categoría estarían, por ejemplo, la representación de intereses colectivos por los Sindicatos, Colegios Profesionales y las Asociaciones cooperativas⁴⁵. En cuanto a los intereses difusos, éstos corresponden a una pluralidad indeterminada o indeterminable de sujetos y que el ordenamiento ha protegido jurídicamente, en razón de su carácter social y comunitario. Dentro de esta categoría estarían, por ejemplo, las Asociaciones de

42. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1.568 Extraordinario de 12-2-73.

43. Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 24, EJV, Caracas 1985, pp. 156-162.

44. M. Sánchez Morón, *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Madrid 1980, p. 125.

45. Allan R. Brewer-Carías, “El Derecho Administrativo y la participación de los administrados en las tareas administrativas”, *Revista de Derecho Público*, Nº 22, EJV, Caracas 1985, pp. 14-15.

Vecinos, reguladas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978⁴⁶, cuyo Reglamento Nº 1 les atribuye la facultad de “ejercer recursos respecto del otorgamiento ilegal de licencias para expendios de licores” y “ejercitar en nombre de sus miembros o asociados, los recursos judiciales, administrativos y de cualquier índole que fueren menester para el cabal cumplimiento de la normativa general o especial concerniente a los aspectos urbanísticos y materias afines”⁴⁷.

Debe señalarse en todo caso, que estos intereses colectivos y difusos son parte del interés general, aun cuando no asumido directamente por el Estado (interés público)⁴⁸ y, por tanto, cuando un acto administrativo de efectos particulares los lesione, la impugnación de los mismos podría intentarse por el Fiscal General de la República, a quien la Ley Orgánica ha atribuido especialmente legitimación activa en estos casos⁴⁹. Por tanto, y en caso de que no se admitiera en todo supuesto la legitimación activa de las entidades representativas de intereses colectivos y difusos para impugnar actos administrativos de efectos particulares que lesionen dichos intereses colectivos y difusos, estas entidades podrían requerir del Fiscal General de la República su interposición.

Por otra parte, e independientemente de los intereses colectivos y difusos, excepcionalmente, el interés general como tal, también está jurídicamente protegido en cuanto a que su lesión por un acto administrativo de efectos particulares, permite al Fiscal General de la República interponer el recurso contencioso-administrativo de anulación.

Por último, debe también mencionarse que el recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos de efectos particulares también podría ser interpuesto por la propia Administración Pública, particularmente respecto de los actos administrativos dictados y que sean irrevocables en virtud de haber creado o declarado derechos a favor de particulares. En efecto, de acuerdo a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de particulares no pueden ser revocados por la Administración Pública⁵⁰, sancionándose el acto revocatorio en esos casos, con la nulidad absoluta⁵¹. Por tanto, dictado por la Administración un acto irrevocable, la única vía que tendría para pretender la cesación de efectos de dicho acto, es a través de la interposición de un recurso contencioso de anulación del acto en cuestión, en cuyo caso, por supuesto, la Administración tendría la legitimación activa necesaria para ello.

En cuanto a la legitimación pasiva, ante todo puede corresponder a la Administración Pública interesada desde el momento en que conoce del recurso, mediante el requerimiento judicial del expediente administrativo⁵²; y, además, al igual que lo indicado anteriormente, de acuerdo al artículo 137 de la Ley Orgánica de la Corte Supre-

46. Art. 148, LORM, *Gaceta Oficial* Nº 3.371 de 2-4-84.

47. Art. 6, literales k y ñ, Reglamento Nº 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, Decreto Nº 3130 de 6-3-79 en *Gaceta Oficial* Nº 31.692 de 8-3-79.

48. Allan R. Brewer-Carías, “El Derecho Administrativo y la participación...”, *loc. cit.*, p. 11.

49. Art. 121 LOCSJ.

50. Art. 19, ord. 2º y art. 82 LOPA. Véase Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos” en *Revista de Derecho Público* Nº 4, EJV, Caracas 1980, pp. 27-30.

51. Art. 19, ord. 2 LOPA. Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Caracas 1982, p. 186.

52. Art. 123, LOCSJ.

ma de Justicia, en los juicios contencioso-administrativos contra los actos administrativos de efectos particulares, pueden hacerse parte todas las personas que reúnan las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente, es decir, todos los titulares de un interés personal, legítimo y directo en defender el acto impugnado ⁵³.

Por último, debe mencionarse que el procedimiento establecido en el juicio contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos de efectos particulares, aun cuando es distinto del regulado para los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos generales por tratarse de un proceso objetivo, también se concibe en forma simplificada ⁵⁴ comparativamente con el esquema del juicio ordinario.

C. *El contencioso de anulación de los actos administrativos bilaterales (contratos)*

Por último, en cuanto al contencioso de anulación de los actos administrativos, debe señalarse que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece la posibilidad de que se impugnen los contratos que celebre la Administración, pero por personas extrañas a la relación contractual. En efecto, el artículo 111 de dicha Ley se refiere a:

“las demandas de nulidad, por ilegalidad o inconstitucionalidad, de contratos o convenciones celebrados por la Administración Pública, intentadas por personas extrañas a la relación contractual, pero que tengan un interés legítimo, personal y directo en la anulación del mismo o por el Fiscal General de la República, en los casos en que dichos actos afecten un interés general”.

En estos casos, no se trata del contencioso contractual o de las demandas contra los entes públicos intentadas por el contratante de la Administración con motivo de la ejecución de contratos, sino de acciones de nulidad intentadas contra contratos o convenciones celebrados por la Administración *por personas extrañas* a la relación contractual, pero siempre que tengan un interés personal, legítimo y directo en la anulación del contrato. El Fiscal General de la República también está legitimado para interponer el recurso, cuando dichos contratos afecten el interés general.

El procedimiento establecido para el proceso contencioso de anulación en este caso, sin embargo, es distinto del previsto para los juicios de impugnación de los actos administrativos de efectos generales o particulares, y se aplica más bien el procedimiento del contencioso de las demandas contra los entes públicos ⁵⁵, más próximo al procedimiento ordinario.

53. Art. 121, 137 LOCSJ.

54. Art. 121-129 LOCSJ.

55. Art. 111 LOCSJ.

2. *El contencioso de anulación y condena*

Hemos señalado que en el contencioso de los actos administrativos, si bien la anulación de los mismos es un elemento constante en el objeto de los recursos, éste no se agota en la sola pretensión de anulación. De acuerdo al artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, y éste es quizás uno de los aspectos más importantes de la reforma, además de la pretensión de anulación, ésta puede estar acompañada de pretensiones de condena, con lo cual se puede decir que quedó rota la tradicional dicotomía del contencioso de anulación, por un lado, y del contencioso de los derechos, por el otro⁵⁶. Por tanto, en el contencioso de los actos administrativos, además de la anulación del acto, el juez puede condenar a la Administración al pago de sumas de dinero, a la reparación de daños y perjuicios y al restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por el acto anulado.

En efecto, el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece lo siguiente:

“Artículo 131. En su fallo definitivo la Corte declarará si procede o no nulidad del acto impugnado y determinará los efectos de su decisión en el tiempo. Igualmente, la Corte podrá, de acuerdo con los términos de la respectiva solicitud, condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

. Esta norma es de una importancia capital en la configuración del contencioso-administrativo en Venezuela, pues tiene las siguientes implicaciones:

En primer lugar, las pretensiones de anulación de los actos administrativos pueden acompañarse de pretensiones de condena. Por tanto, cuando éstas dependan de lesiones a situaciones jurídicas subjetivas producidas por actos administrativos, en el mismo recurso de anulación de éstos pueden acumularse las pretensiones de condena, con lo cual se sigue el procedimiento de los juicios de nulidad y no el de las demandas contra los entes públicos. Por tanto, en estos casos, sigue siendo un proceso objetivo contra un acto administrativo, en el cual no hay partes propiamente dichas, pero puede haber pretensiones y decisiones de condena a la Administración como consecuencia directa de la anulación.

En segundo lugar, las pretensiones de condena que pueden acompañarse al recurso de anulación, de acuerdo al artículo 206 de la Constitución y 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pueden tener su origen básicamente en la responsabilidad de la Administración derivada del acto administrativo ilegal, buscándose la condena a la Administración al pago de sumas de dinero, a la reparación de daños y perjuicios, o al restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada por la actividad administrativa. Esta variedad de pretensiones tiene efectos fundamentales en

56. Véanse los comentarios de A. Moles Caubet sobre lo que llama “el contencioso mixto”, en “Rasgos generales de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *loc. cit.*, pp. 76-77.

cuanto a la legitimación activa y al contenido de la decisión del juez contencioso-administrativo.

En efecto, en cuanto a la legitimación activa, el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ha producido como consecuencia, la finalización definitiva del monopolio que el derecho subjetivo tenía sobre las situaciones jurídicas subjetivas, particularmente en cuanto a su resarcibilidad o indemnizabilidad. Por tanto, la tradicional idea de que el interés personal, legítimo y directo era sólo una situación jurídica *procesal* para impugnar actos administrativos, y de que la pretensión de condena sólo correspondía a los titulares de derechos subjetivos (de allí la superada distinción entre contencioso de anulación y contencioso de los derechos)⁵⁷, ha quedado superada, y del artículo 131 de la Ley resulta que dentro de las situaciones jurídicas subjetivas sustantivas, además del tradicional derecho subjetivo también cabe ubicar los intereses legítimos, y éstos, al igual que aquéllos, pueden dar lugar a pretensiones de condena y a su resarcimiento.

Por tanto, la legitimación activa en el contencioso de anulación y condena no sólo corresponde al titular de un derecho subjetivo lesionado por el acto administrativo impugnado, sino también al titular de un interés personal, legítimo y directo, lo cual, por supuesto, variará según el tipo de pretensión de condena. Por ejemplo, si se trata de una pretensión de condena derivada de responsabilidad administrativa originada por el acto administrativo impugnado, pueden distinguirse dos supuestos: si se trata de un acto administrativo que lesiona el derecho subjetivo del cocontratante de la Administración con base en un contrato celebrado con la Administración, la legitimación activa para impugnar el acto ilegal, y pretender el pago de sumas de dinero o la reparación de daños y perjuicios, corresponde al titular del derecho subjetivo lesionado (cocontratante). En el mismo orden de ideas, si se trata de un acto administrativo que lesiona el derecho subjetivo del funcionario público de carrera a la estabilidad, la legitimación activa para impugnar un acto ilegal de destitución y para pretender el pago de sumas de dinero, la reparación de daños y perjuicios por la destitución ilegal o el restablecimiento al cargo público de carrera, corresponde al titular del derecho subjetivo lesionado (funcionario público destituido).

Pero la responsabilidad de la Administración no sólo puede surgir de la lesión de derechos subjetivos (contractuales o estatutarios), sino también puede surgir de la lesión a intereses legítimos, personales y directos, cuyos titulares no sólo tienen la legitimación para impugnar los actos administrativos ilegales que los lesionen, sino también para pretender la condena a la Administración a la reparación de daños y perjuicios originados por el acto ilegal, y al restablecimiento del interés legítimo lesionado por la autoridad administrativa. Por ejemplo, el propietario de una parcela de terreno en una zona urbana residencial, frente a un acto administrativo ilegal que cambie la zonificación de la parcela colindante, no sólo tiene la legitimación para impugnar el acto ilegal y solicitar su nulidad, sino para que se le resarzan los daños y perjuicios ocasionados por el mismo (por ejemplo, daños ambientales, eliminación del derecho a una vista o panorama, etc.) y, para que se le restablezca la situación

57. *Idem*, pp. 74-75.

jurídica lesionada (demolición de la construcción realizada al amparo del acto ilegal y anulado y restablecimiento de la zonificación original).

Pero no sólo la esencia de la legitimación activa se ha modificado en el contencioso-administrativo de los actos administrativos, sino que a partir de 1976, también se han modificado sustancialmente los poderes del juez en sus decisiones de anulación y condena, pues éstas pueden incluso, llegar a sustituir la actuación de la Administración.

En efecto, en el esquema tradicional del contencioso-administrativo de anulación, el juez se limitaba a anular el acto recurrido correspondiendo a la Administración la ejecución de la decisión judicial. El juez no podía ni ordenar actuaciones a la Administración ni sustituirse a la Administración y adoptar decisiones en su lugar. Sin embargo, este criterio tradicional ha sido superado por el derecho positivo, y no sólo la pretensión de anulación puede estar acompañada de pretensiones de condena al pago de sumas de dinero o a la reparación de daños y perjuicios, sino que más importante, la pretensión de anulación puede estar acompañada de pretensiones de condena a la Administración al restablecimiento de la situación jurídica subjetiva (derecho subjetivo o interés legítimo) lesionada, lo que implica el poder del juez de formular órdenes o mandatos de hacer o de no hacer (prohibiciones) a la Administración. No se olvide que la Constitución habla de los poderes del juez contencioso-administrativo para "disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa"⁵⁸, con lo cual le está confiriendo una especie de jurisdicción de equidad similar a las decisiones de *injunction* o *mandamus* del derecho anglo-americano⁵⁹. Por tanto, al "disponer lo necesario para el restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada", no sólo puede el juez ordenar a la Administración adoptar determinadas decisiones, sino prohibirle actuar en una forma determinada. Y más aún, puede el juez incluso sustituirse a la Administración misma, y cuando sea posible con la sola decisión judicial, puede restablecer directamente la situación jurídica lesionada (y no sólo ordenarle a la Administración que la restablezca).

3. *El contencioso de anulación y el amparo*

El tercer campo específico del contencioso de los actos administrativos, es el contencioso de anulación y amparo, que se desarrolla cuando la pretensión de anulación del acto administrativo está acompañada de una pretensión de restablecimiento de una garantía o derecho constitucional violado por el acto recurrido. En este caso, cuando la lesión al derecho o garantía constitucional la produce un acto administrativo, la vía de amparo constitucional es el recurso contencioso-administrativo de anulación, que debe ser ejercido por el titular del derecho o garantía constitucional vulnerado (legitimación activa).

Por supuesto, este contencioso de anulación y amparo, nos lleva a considerar la problemática del amparo en Venezuela, el cual no está regulado constitucionalmente

58. Art. 206. En iguales términos, art. 131 LOCSJ.

59. Véase H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Oxford 1982, pp. 515, 629.

como un único y específico recurso cuyo conocimiento está atribuido a un único órgano jurisdiccional⁶⁰, sino más bien como un derecho constitucional de los individuos a ser amparados por los tribunales de la República, lo cual puede lograrse a través de diversas acciones o recursos existentes o, en su defecto, mediante una acción autónoma de amparo⁶¹.

En efecto, de acuerdo al artículo 49 de la Constitución:

“Artículo 49. Los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la Ley.

El procedimiento será breve y sumario y el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida”.

Conforme a esta norma, por tanto, hemos sostenido que en el ordenamiento jurídico venezolano puede haber múltiples vías judiciales para amparar los derechos constitucionales frente a atentados en el goce y ejercicio de los mismos, tanto por parte de autoridades como de particulares, siempre que se prevea un procedimiento breve y sumario que permita restablecer de inmediato el derecho infringido. Incluso entre esas vías judiciales está la acción de amparo autónoma y subsidiaria, en el sentido de que procede cuando no exista otra vía judicial que permita la protección del derecho⁶².

Por tanto, cuando un acto administrativo es el que vulnera el goce o ejercicio de un derecho o garantía constitucional, el medio judicial de amparo constitucional es precisamente el proceso contencioso-administrativo de los actos administrativos que permite al juez de acuerdo al artículo 206 de la Constitución, al igual que lo hace el artículo 49 del mismo texto fundamental, no sólo anular el acto que perturba el derecho (lo cual es el fundamento del amparo en este caso) sino restablecer la situación jurídica subjetiva infringida⁶³.

Ahora bien, cuando en el proceso contencioso-administrativo de los actos administrativos se formula junto con la anulación, una pretensión de amparo, deben destacarse los siguientes elementos:

En primer lugar, tratándose de un acto administrativo que lesiona el derecho constitucional, la decisión judicial de amparo está directamente vinculada a la anulación del acto administrativo por inconstitucionalidad. Por tanto, en este caso, el juicio de amparo implica necesariamente un juicio de nulidad de un acto administrativo, lo cual no se plantea, cuando por ejemplo, la lesión al derecho constitucional la produce una vía de hecho de la Administración. Esto tiene importancia en relación a la inmediatez del restablecimiento del derecho constitucional lesionado. Frente a una vía de hecho, constatada por el juez la lesión, éste, de inmediato, puede restablecer el goce y ejercicio del derecho; pero frente a un acto administrativo, el juez debe necesariamente juzgar su nulidad y, además, constatar su nulidad absoluta, puesto que se alega

60. Por ejemplo, el recurso de amparo en España, cuyo conocimiento se atribuye al Tribunal Constitucional. Art. 166,1 Constitución 1978.

61. Véase Allan R. Brewer-Carías, “El derecho de amparo y la acción de amparo”, *Revista de Derecho Público*, Nº 22, EJV, Caracas 1985, pp. 51-61.

62. *Idem.*

63. En igual sentido, art. 131 LOCSJ.

la violación de un derecho o garantía constitucional ⁶⁴. Por tanto, la sentencia definitiva que anule el acto recurrido y restablezca definitivamente el derecho constitucional infringido no siempre podrá tener toda la inmediatez que se requiere frente a una vía de hecho. En algunos casos, el juez podrá tomar su decisión de inmediato, cuando la inconstitucionalidad sea burda, como sucede en el procedimiento transitorio para el amparo a la libertad personal (*habeas corpus*). Si la privación de la libertad se realiza mediante un "acto administrativo" que viola directamente el artículo 60 de la Constitución, el juez penal competente anula el acto y ordena la libertad ⁶⁵. En otros casos, la "inmediatez" definitiva no será ni podrá ser todo lo expedito, pues debe juzgarse la nulidad del acto, lo cual, sin embargo, no significa que no pueda restablecerse "inmediatamente" la situación jurídica subjetiva infringida; al contrario, para ello está prevista la figura de la suspensión judicial de los efectos del acto recurrido ⁶⁶, la cual conforme al criterio de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, "participa de la naturaleza de las acciones de garantía y amparo de los derechos fundamentales" ⁶⁷.

Por supuesto, algunos correctivos deben preverse en la regulación legal del derecho de amparo para asegurar aún más la protección de los derechos y el carácter de acción de amparo del contencioso de los actos administrativos, particularmente, por ejemplo, ampliando la procedencia de la suspensión de efectos de los actos impugnados, en forma más expedita cuando se alegue violación, por el acto administrativo recurrido, de un derecho constitucional cuyo amparo se pretende ⁶⁸; eliminado el lapso de caducidad cuando el motivo de la impugnación del acto recurrido sea la violación del derecho constitucional cuyo amparo se pretende ⁶⁹, y atribuyendo al juez poderes específicos para resolver como casos de urgencia ⁷⁰ los supuestos en los cuales se acompañe al contencioso de anulación de un acto administrativo, una pretensión de amparo.

Pero, en segundo lugar, el otro elemento que debe destacarse respecto del proceso contencioso-administrativo de anulación y amparo, se refiere a los poderes del juez. En este caso, de acuerdo a los artículos 206 y 49 de la Constitución y al artículo 131

64. El artículo 46 de la Constitución, en efecto, establece que "Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución *es nulo...*"; el artículo 19, ordinal 1º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece que "serán *absolutamente nulos* los actos de la Administración, "cuando así esté *expresamente* determinado por una *norma constitucional...*".

65. Disposición Transitoria Quinta de la Constitución.

66. El artículo 136 LOCSJ en efecto autoriza a los tribunales contencioso-administrativos para suspender, a instancia de parte "los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva". Véase Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios en torno a la suspensión de los efectos de los actos administrativos en vía contencioso-administrativa", *Revista de Derecho Público*, Nº 4, EJV, Caracas 1980, pp. 189-194.

67. Sentencia de 27-3-85 (caso Ramírez Monagas) en *Revista de Derecho Público*, Nº 22, EJV, Caracas 1985, p. 179.

68. Que sería equivalente al motivo de nulidad absoluta que en vía administrativa abre la vía para la suspensión de efectos: art. 87 LOPA.

69. Motivos de nulidad absoluta, conforme al artículo 19, ordinal 1º de la LOPA y art. 46 de la Constitución. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre las nulidades de los actos administrativos", *Revista de Derecho Público*, Nº 1, EJV, Caracas 1980, pp. 45-50.

70. Art. 135 LOCSJ.

de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el juez contencioso-administrativo "tiene potestad para restablecer" la situación jurídica infringida o, en su caso, para "disponer lo necesario" para su restablecimiento. Esto significa que el juez del contencioso de anulación y amparo, una vez anulado el acto puede directamente restablecer el derecho constitucional infringido y sustituirse a la Administración y, además, adoptar mandamientos de hacer o de no hacer en relación a la Administración, para asegurar no sólo dicho restablecimiento sino, además, impedir la sucesiva vulneración del derecho o garantía constitucional por la Administración. Por supuesto, además, y de acuerdo a lo señalado anteriormente, en caso de proceder y conforme a lo solicitado, el juez podría adoptar decisiones de condena respecto de la Administración, por los daños y perjuicios que se pudieran haber causado al recurrente por el acto anulado.

III. EL PROCESO CONTENCIOSO DE LAS DEMANDAS CONTRA LOS ENTES PUBLICOS

Además del proceso contencioso contra los actos administrativos que, como hemos señalado, tiene la característica de ser siempre un contencioso de anulación de los actos, con la posibilidad de estar acompañadas las pretensiones de anulación con pretensiones de condena e incluso de amparo constitucional, el sistema contencioso-administrativo venezolano admite como segunda categoría de proceso, el contencioso-administrativo de las demandas contra los entes públicos, en el cual no sólo se establece una verdadera litis procesal entre demandante y demandado, que se desarrolla a través de un proceso subjetivo, entre partes, sino que tiene la característica general de orden negativo de que en el objeto de la demanda y de las pretensiones del demandante, no hay actos administrativos envueltos. Por tanto, la relación jurídica procesal que se origina en estas demandas contra los entes públicos no tiene su origen en un acto administrativo que deba recurrirse, pues si ese fuera el caso, correspondería a lo que hemos denominado el contencioso de los actos administrativos.

En consecuencia, este proceso contencioso-administrativo de las demandas contra los entes públicos, es el propio de las acciones que se intenten contra éstos, basadas en pretensiones de condena que tienen su origen, básicamente, en la responsabilidad de la Administración, de orden contractual o extracontractual, que buscan la condena al pago de sumas de dinero o de daños y perjuicios e, incluso, al restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada y cuyo origen no está en actos administrativos.

Por supuesto, tratándose de un contencioso de las demandas, la legitimación activa corresponde en estos casos al titular de un derecho subjetivo, quien puede accionar contra un ente público para lograr la satisfacción del mismo; y el procedimiento está regulado en la Ley, siguiendo el esquema del procedimiento ordinario, en la Sección Primera del Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, intitulada "De las demandas en que sea parte la República"⁷¹.

71. Art. 103-111 LOCSJ.

Debe señalarse, sin embargo, que, de acuerdo a la Ley Orgánica, el contencioso de las demandas contra los entes públicos a cargo de los tribunales contencioso-administrativos, no abarca todas las demandas contra todos los entes públicos, sino que básicamente está reservada primero a las demandas originadas en contratos administrativos y, segundo, a aquellas que se intenten contra entes nacionales si su conocimiento no está atribuido a otra autoridad judicial.

En el primer caso, conforme al artículo 42, ordinal 14, la Corte Suprema de Justicia tiene competencia para conocer en única instancia de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos en los cuales sean parte la República, los Estados y las Municipalidades. Por tanto, toda demanda contra todos los entes públicos territoriales originada en contratos administrativos, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el segundo caso, en cuanto a las demandas contra entes públicos (no originadas en contratos administrativos), básicamente se atribuyen a los órganos contencioso-administrativos, el conocimiento de aquellas que se refieren a entes *nacionales*.

En efecto, en cuanto a los entes territoriales, sólo las demandas contra la República caen dentro de la competencia de los tribunales contencioso-administrativos, pues las demandas contra los Estados y Municipios se deben intentar ante los tribunales ordinarios "de acuerdo con las previsiones del derecho común o especial", quienes son los competentes para conocer de ellas en primera instancia⁷². Sólo de las apelaciones contra las decisiones que dicten estos tribunales, es que se ha atribuido competencia para conocer de las mismas a los Tribunales Superiores Contencioso-Administrativos⁷³.

Por otra parte, en cuanto a los entes no territoriales, es decir, las acciones contra los institutos autónomos y las empresas "en las cuales el Estado tenga participación decisiva", la competencia para conocer de esas demandas en primera instancia se ha atribuido a los órganos contencioso-administrativos, habiendo interpretado la Corte Suprema la expresión "empresas del Estado" en sentido restrictivo, como incluyendo solamente las empresas en las cuales la República, directamente, sea accionista y excluyendo del fuero jurisdiccional las empresas en las cuales un instituto autónomo u otra empresa del Estado, por ejemplo, sean los entes accionistas⁷⁴.

Por tanto, el contencioso de las demandas contra los entes públicos está básicamente reducido a las demandas contra la República, contra los institutos autónomos y contra las empresas en las cuales la República, directamente, tenga participación decisiva, habiéndose distribuido la competencia jurisdiccional, según la cuantía, en los tres niveles de tribunales contencioso-administrativos, así: si la cuantía excede de Bs. 5.000.000, el conocimiento de las acciones, si ello no está atribuido a otra autoridad, corresponde en única instancia a la Corte Suprema de Justicia⁷⁵; si la cuantía

72. Art. 183 LOCSJ.

73. Art. 182, ord. 3º LOCSJ.

74. Véase la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 20-1-83 y la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 28-4-83 en *Revista de Derecho Público*, Nº 14, EJV, Caracas 1983, p. 187-190.

75. Art. 42, ord. 15 LOCSJ.

no pasa de Bs. 5.000.000 pero excede de Bs. 1.000.000, el conocimiento de las acciones, si ello no está atribuido a otra autoridad, corresponde en primera instancia a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo ⁷⁶, con apelación ante la Corte Suprema de Justicia ⁷⁷, quien conoce en segunda instancia; y si la cuantía no excede de Bs. 1.000.000, el conocimiento de las acciones, si su conocimiento no está atribuido a otra autoridad, corresponde en primera instancia a los Tribunales Superiores en lo Contencioso-Administrativo ⁷⁸, con apelación ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo ⁷⁹, quien conoce en segunda instancia.

IV. EL PROCESO CONTENCIOSO CONTRA LAS CONDUCTAS OMISIVAS DE LA ADMINISTRACION

El tercer campo del sistema contencioso-administrativo en Venezuela está conformado por el proceso contencioso-administrativo contra las conductas omisivas de la Administración, lo cual es otra de las importantes regulaciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976.

En efecto, en ella se atribuye a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para:

“Conocer de la abstención o negativa de los funcionarios estatales o municipales (en su caso), a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas” ⁸⁰.

Esta norma, que consagra el recurso contra las conductas omisivas de la Administración ⁸¹, tiene su fundamento, por una parte, en el incumplimiento por parte de la Administración de una obligación legal concreta de decidir o de cumplir determinados actos y, por la otra, en el derecho de un sujeto de derecho a que la Administración cumpla los actos a que está obligada. Por tanto, a la base de este recurso está una obligación también específica de la Administración de actuar, frente a una situación jurídica, asimismo específica de poder de un sujeto de derecho, que se configura como un derecho subjetivo de orden administrativo. No se trata, consecuentemente, de la obligación genérica de la Administración a dar oportuna respuesta a las peticiones de particulares, ni del derecho también genérico de éstos a obtener oportuna respuesta a sus peticiones presentadas por ante la Administración ⁸². Se trata, en cambio, de una relación obligación-derecho establecida entre la Administración y un particular, a una actuación administrativa determinada.

76. Art. 185, ord. 6º LOCSJ.

77. Art. 185, párrafo 3º.

78. Art. 182, ord. 2º LOCSJ.

79. Art. 182, *in fine* LOCSJ.

80. Art. 42, ord. 23; y art. 182, ord. 1º LOCSJ.

81. Este recurso, según señala A. Moles, existe en Venezuela desde 1925. V. A. Moles Caubet, “Rasgos generales de la jurisdicción contencioso-administrativa” en A. Moles Caubet y otros, *Contencioso-Administrativo...*, *cit.*, p. 76.

82. Art. 67 Constitución.

Por ejemplo, de acuerdo al Código Civil y a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, el uso de la propiedad con fines urbanísticos está regulado por las autoridades locales, quienes deben definir las modalidades de dicho uso en las Ordenanzas de Zonificación. Una vez definidos los usos urbanísticos, los propietarios tienen derecho a construir en su propiedad (usar) siempre que se ajusten a las prescripciones de la zonificación, para lo cual la autoridad municipal establece sistemas de control. El más común de éstos es el control previo a través de permisos de construcción (autorizaciones) ⁸³, los cuales se configuran como actos administrativos de obligatorio otorgamiento (actos reglados) cuando el proyecto de construcción se ajuste a las prescripciones de las ordenanzas. Es decir, el otorgamiento del permiso de construcción es una *obligación* de la Administración respecto del propietario que se ajuste a las normas de zonificación, y éste tiene *derecho* a que se le otorgue el permiso cuando cumple dichas prescripciones ⁸⁴. Lo mismo sucede con relación a los denominados permisos de habitabilidad municipal: se trata también de instrumentos de control urbanístico, conforme a los cuales una vez realizada la construcción permitida en el permiso de construcción, el propietario solicita el permiso o cédula de habitabilidad a la Administración, quien verifica para otorgarlo el que la construcción ejecutada se adecúe al permiso de construcción. En este caso, también, si una edificación se ajusta al permiso de construcción, el propietario tiene *derecho* a que se le otorgue la cédula de habitabilidad y la Administración está *obligada* a otorgarla (actividad reglada) ⁸⁵.

En este caso, se configura un típico supuesto de relación entre una obligación de la Administración a cumplir determinados actos y un derecho del particular a que la Administración cumpla dichos actos; y el incumplimiento de dicha obligación, sea porque la Administración se abstenga de dictar el acto requerido o sea porque se niegue a hacerlo, es el objeto del recurso contra las conductas omisivas de la Administración, que regula la Ley. Por eso ha establecido la Corte Suprema, que para que proceda este recurso contencioso-administrativo, es necesario que se trate de "una obligación concreta y precisa inscrita en la norma legal correspondiente" ⁸⁶ o, como lo ha señalado la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, que exista "una carga u obligación legal que pese sobre la autoridad recurrida y a la cual la misma no haya dado cumplimiento", carga que "debe estar expresamente establecida en una norma expresa" ⁸⁷.

En estos casos de incumplimiento de la precisa y expresa obligación legal de un funcionario a adoptar determinados actos, a los cuales tiene derecho un particular, la protección jurisdiccional de este derecho está precisamente en este recurso frente a la abstención o negativa administrativa, lo cual no debe confundirse con la otra garantía procesal de los particulares frente al silencio de la Administración, que origina el llamado silencio administrativo negativo o acto administrativo presunto o tácito dene-

83. Art. 55 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. *Gaceta Oficial* Nº 3238 de 11-8-83.

84. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Urbanismo y Propiedad Privada*, Caracas 1980, p. 386.

85. *Idem*, p. 385.

86. Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 28-2-85, en *Revista de Derecho Público*, Nº 21, EJC, Caracas 1985, pp. 170-175.

87. Véase sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 6-12-84 en *Revista de Derecho Público*, Nº 20, EJV, Caracas 1984, p. 173.

gatorio, y que podría ser recurrido tanto en vía administrativa como en vía contencioso-administrativa⁸⁸.

En efecto, la figura del silencio administrativo negativo es inefectiva como protección de los derechos e intereses de los particulares, en los casos de inacción primaria de la Administración, cuando, por ejemplo, ésta se niega a otorgar un acto que está obligada a adoptar, con motivo de una solicitud formulada por el interesado. A éste no lo protege nada el hecho de entender que el acto que solicita, por ejemplo, el otorgamiento del permiso de construcción solicitado, se le niega tácitamente, pues nada gana con ello: ¿cómo lo va a impugnar, si no hay motivación? ¿qué gana con una decisión judicial que declare la nulidad del acto denegatorio tácito? En realidad, el particular lo que requiere es que la Administración *dicte el acto a que está obligada*, por lo que en estos casos, la garantía jurídica del mismo, está en el recurso contra las conductas omisivas y no en el silencio administrativo denegatorio⁸⁹, pues a través del mismo se logra que el juez obligue a la Administración a decidir.

Debe destacarse, por otra parte, que la pretensión del recurrente en estos casos de recursos contra las conductas omisivas no es, por supuesto, que sólo se declare la ilegalidad de la omisión o negativa administrativa, o que sólo se declare la obligatoriedad de la Administración de decidir, sino que lo que busca realmente es que se ordene a la Administración a adoptar determinados actos. Por tanto, la decisión del juez puede contener mandamientos de hacer frente a la Administración, e incluso, en nuestro criterio, puede en sí misma suplir la carencia administrativa, relevando al interesado de la obligación de obtener el acto en cuestión, para ejercer su actividad particular. Como lo ha señalado la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en estos casos, la acción "se refiere al cumplimiento de actos, esto es, que no se agota en un simple pronunciamiento, sino que presupone la realización de actuaciones tendientes a satisfacer la pretensión deducida por el administrado"⁹⁰.

Por tanto, el contencioso-administrativo contra la carencia administrativa implica que la pretensión del recurrente está basada en un derecho subjetivo de orden administrativo infringido por la inacción y cuya satisfacción sólo es posible mediante una actuación; consecuentemente, el restablecimiento de la situación jurídica infringida por la omisión, puede dar lugar a que el juez ordene a la Administración la adopción de una decisión o a que el juez directamente se sustituya a la Administración y restablezca la situación jurídica subjetiva infringida, por ejemplo, dispensando al particular de obtener el acto solicitado, si ello era necesario para ejercer su derecho. En el caso ejemplificado anteriormente, si la Administración se niega a otorgar una cédula de habitabilidad urbanística a que tiene derecho un propietario que ha edificado en un todo conforme al permiso de construcción y a las Ordenanzas locales, el juez no sólo podría ordenar a la Administración municipal que otorgue dicha "cédula de habitabilidad", sino que incluso, podría dispensar al particular de la necesi-

88. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Consideraciones en torno a la figura del silencio administrativo consagrado a los efectos del recurso contencioso-administrativo de anulación", en *Revista de Control Fiscal*, Nº 96, Caracas 1980, pp. 11-38; Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, cit., pp. 225 y siguientes.

89. Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica...*, cit., p. 230.

90. Véase sentencia de 6-12-84 en *Revista de Derecho Público*, Nº 20, EJV, Caracas 1984, p. 174.

dad de tenerla, si ello es necesario para otras actividades (por ejemplo, para obtener créditos hipotecarios para la venta de inmuebles), sustituyendo el acto administrativo con la sentencia misma.

Una solución de esta naturaleza se ha regulado expresamente en el Código Orgánico Tributario ⁹¹, en la figura procesal que se denomina "acción de amparo", prevista contra las demoras administrativas en materia tributaria. En estos casos, cuando la Administración Tributaria incurre en "demoras excesivas en resolver sobre peticiones de los interesados y ellas causen perjuicios no reparables por los medios procesales ordinarios" ⁹², "cualquier persona afectada" ⁹³ puede intentar ante los tribunales contencioso-tributarios esta "acción de amparo", y éstos pueden dictar "la resolución que corresponda al amparo del derecho lesionado", fijando un término para que la Administración realice el trámite o diligencia a que está obligada (mandamiento de hacer), o dispensando de dicho trámite o diligencia al recurrente ⁹⁴, en cuyo caso, evidentemente, el juez se sustituye a la Administración.

Por último, debe mencionarse que aparte de esta mal llamada, en sí misma, "acción de amparo" tributaria, pues en realidad es un recurso contra la conducta omisiva de la Administración, en la cual no siempre hay un derecho constitucional que se ampara; en general, en el contencioso contra las conductas omisivas, además de la pretensión de obligar a la Administración a actuar, ésta puede estar acompañada de pretensiones de condena al pago de daños y perjuicios ocasionados por el retardo, e incluso, pretensiones de amparo, cuando la conducta omisiva viole un derecho o garantía constitucional, por ejemplo, cuando la Administración penitenciaria se niega a cumplir una orden de excarcelación.

Por último, debe señalarse que en estos supuestos de procesos contencioso-administrativos contra las conductas omisivas de la Administración, en ausencia de un procedimiento específico previsto en la ley, los jueces han aplicado el procedimiento de los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares ⁹⁵.

V. EL PROCESO CONTENCIOSO DE LA INTERPRETACION

La cuarta de las ramas del sistema contencioso-administrativo en Venezuela es el contencioso de interpretación, regulado genéricamente como competencia de la Corte Suprema de Justicia, en relación a las leyes y a los contratos administrativos. En efecto, el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia atribuye competencia a la Corte para:

91. Código Orgánico Tributario (COT) de 1982. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 2992 Extraordinario de 3-8-1982.

92. Art. 208, COT.

93. Art. 209, COT.

94. Art. 210, COT.

95. Véase sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 28-9-82, en *Revista de Derecho Público*, Nº 12, EJV, Caracas 1982, p. 176.

"14. Conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la *interpretación*... de los contratos administrativos en los cuales sean parte la República, los Estados o las Municipalidades". . .

"24. Conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los *textos legales*, en los casos previstos en la Ley".

Por tanto, conforme a estas normas, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativos, particularmente la Corte Suprema de Justicia, son competentes para conocer del contencioso de la interpretación de contratos administrativos, que se confundiría con el contencioso de las demandas contra los entes públicos, pues básicamente serían las partes contratantes quienes estarían legitimadas para intentar este recurso, que se concretaría en este caso, en una acción mero declarativa ⁹⁶.

En cuanto al contencioso de interpretación de textos legales ⁹⁷, originalmente establecido sólo en materia de carrera administrativa como competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa ⁹⁸, ha sido formalmente establecido con carácter general por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; pero sólo admisible en los casos previstos en la Ley ⁹⁹, por lo cual en la actualidad sólo existe en materia de la carrera administrativa respecto de las dudas que surjan en cuanto a la aplicación e interpretación de la Ley y su Reglamento y como competencia de la Corte Suprema de Justicia exclusivamente ¹⁰⁰.

En este recurso de interpretación, la legitimación activa correspondería a todo el que tenga un interés legítimo, personal y directo en la interpretación del texto legal, normalmente, el funcionario público y, por supuesto, también correspondería a la Administración.

VI. CONCLUSION

De todo lo anteriormente expuesto, pueden extraerse las siguientes conclusiones que contrastan con el sistema tradicional contencioso-administrativo en Venezuela:

En primer lugar, el sistema de recursos contencioso-administrativos no sólo se reduce a juzgar los actos administrativos y su legalidad, sino, en general, las conductas de la Administración y su legitimidad, incluyendo las conductas omisivas.

En segundo lugar, en cuanto al proceso contencioso de los actos administrativos, las pretensiones procesales que se pueden formular contra ellos no sólo se reducen a la anulación de los mismos, sino que junto con la anulación el recurrente puede

-
96. Allan R. Brewer-Carías y Enrique Pérez Olivares, "El recurso contencioso administrativo de interpretación en el sistema jurídico venezolano", *Revista de la Facultad de Derecho, UCV*, Nº 32, Caracas 1965, pp. 103-126.
97. E. Pérez Olivares, "El recurso de interpretación" en Instituto de Derecho Público, *El control jurisdiccional de los poderes públicos...*, cit., pp. 149-165.
98. Art. 64 Ley de Carrera Administrativa. Véase Hildegard Rondón de Sansó, *El sistema contencioso-administrativo de la carrera administrativa*, Caracas 1974, pp. 315 y ss.
99. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 27-4-82, en *Revista de Derecho Público*, Nº 10, EJV, Caracas 1982, p. 174.
100. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 11-8-81, en *Revista de Derecho Público* Nº 8, EJV, Caracas 1981, p. 138.

plantear pretensiones de condena al pago de sumas de dinero o a la reparación de daños y perjuicios; pretensiones tendientes al restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas y, asimismo, pretensiones de amparo de derechos constitucionales violados por el acto recurrido.

En tercer lugar, dentro de las situaciones jurídicas subjetivas protegidas por el sistema de recursos contencioso-administrativos están, en primer lugar, el simple interés afectado por actos administrativos de efectos generales que legitima a cualquier persona para intentar la acción popular de anulación; en segundo lugar, el interés personal, legítimo y directo lesionado por actos administrativos de efectos particulares, que legitima a su titular no sólo para pretender la anulación del acto, sino para el resarcimiento de daños y perjuicios causados por el mismo, y el restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada; y en tercer lugar, el derecho subjetivo lesionado por actos administrativos de efectos particulares, que también legitima a su titular no sólo para pretender la anulación del acto recurrido, sino para el resarcimiento de daños y perjuicios causados por el mismo, el pago de sumas de dinero debidas por la Administración y el restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada por la actividad administrativa. Por tanto, no sólo el derecho subjetivo se considera una situación jurídica subjetiva restablecible e indemnizable jurisdiccionalmente, sino que también lo es el interés legítimo.

En cuarto lugar, las decisiones del juez contencioso-administrativo, van más allá de la sola anulación de un acto administrativo o de la condena al pago de sumas de dinero o de daños y perjuicios causados por la Administración y pueden contener decisiones en las cuales se disponga lo necesario para restablecer el derecho subjetivo o el interés legítimo lesionado, lo cual puede consistir en mandamientos de hacer (ordenar) o de no hacer (prohibiciones), e incluso, en la sustitución de la Administración por el juez.

En quinto lugar, en el sistema contencioso-administrativo se distinguen dos esquemas procesales: el esquema objetivo, propio del contencioso de los actos administrativos y del contencioso contra las conductas omisivas, en los cuales el juicio es contra un acto o una omisión de la Administración, en los cuales no puede considerarse que hay ni demanda ni parte demandada, propiamente dicha, pudiendo hacerse parte todos los que tengan la misma legitimación necesaria para recurrir; y el esquema subjetivo, propio del contencioso de las demandas contra los entes públicos, que sigue el iter del proceso ordinario.

En sexto lugar, el contencioso de los actos administrativos es la vía judicial de amparo contra los actos administrativos que violen derechos o garantías constitucionales, siendo el mecanismo de suspensión de efectos del acto recurrido un efectivo instrumento de restablecimiento de la situación jurídica infringida mientras se decide la anulación. Además, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa tienen competencia para conocer de la acción de amparo, como acción autónoma y subsidiaria, cuando la violación de los derechos o garantías constitucionales tenga su origen en vía de hecho de la Administración, excepto en materia de la libertad personal en cuyo caso los tribunales penales son competentes para conocer y decidir el amparo