

Artículos

Del Ministro-Juez al Juez-Ministro o Algunas Reflexiones sobre las Relaciones de Poder entre el Juez y la Administración en Venezuela

Jorge Andrés Neher A.
*Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Católica "Andrés Bello"*

SUMARIO

INTRODUCCION

I. EL JUEZ, CONTRALOR DE LA ADMINISTRACION

¿Por qué controla el Juez a la Administración? 2. ¿Hasta dónde controla el Juez a la Administración?

II. EL JUEZ CONVERTIDO EN ADMINISTRADOR

*1. La Administración reticente: causa de la sustitución progresiva del Juez en la Administración.
2. El amparo judicial: causa de la sustitución automática del Juez en la Administración.*

CONCLUSIONES

INTRODUCCION

El caso es frecuente: ante las actitudes irregulares de la Administración (falta de respuesta, actos materiales arbitrarios, etc.) o simplemente ante la inercia de la misma en la ejecución de las leyes o de las decisiones de justicia, el particular acude ante el Juez contencioso-administrativo, quien, habida cuenta de la recalcitrante actitud administrativa, no le queda otra vía para lograr la efectiva protección del recurrente que sustituirse en la administración, otorgando él mismo lo pedido o relevando al particular de la obligación arbitrariamente impuesta.

Sin duda, esta iniciativa judicial, la de sustituirse en el órgano administrativo competente, es una de las más recientes "conquistas" en la evolución del control judicial de la actividad administrativa.

Por otro lado, la duda que surge en cuanto a la conveniencia, sensatez o ajuste a derecho de tal "conquista", es rápidamente disipada con una somera lectura de los sagrados postulados de la teoría de la separación de los poderes, de los cuales deducimos que cada rama de la distribución horizontal del Poder Público debe ser controlada por las otras dos, de forma de lograr el necesario equilibrio entre ellas ¹.

Sin embargo, la posibilidad de que los tratadistas clásicos (Locke, Rousseau, Montesquieu) creadores de tal teoría, hayan podido analizar el problema del control jurisdiccional de la Administración, es ciertamente remota, ya que en el contexto del Estado Liberal (*laissez faire*) dentro del cual los mismos concibieron sus ideas, la actividad administrativa, por su naturaleza, difícilmente podía causar perjuicios a los particulares.

1. Brewer-Carías, Allan Randolph: *Derecho Administrativo*, Tomo I. UCV., Caracas, 1984, p. 31.

En consecuencia, el principio de separación de poderes en lo tocante al control jurisdiccional de la administración, hubo de ser interpretado y aplicado por el constituyente y el legislador en cada uno de los Estados que acogieron tal principio, lo cual, dadas las especiales características de cada Nación, condujo a la creación de sistemas distintos de control jurisdiccional de la administración.

Encontramos así modelos de organización como el francés, donde el citado control jurisdiccional se lleva a cabo por medio de órganos situados en el seno de la misma Administración², y otros, como el venezolano, donde dicha actividad es ejercida principalmente por los órganos del Poder Judicial³.

En Francia, el temor a la intromisión y obstaculización del Poder Judicial sobre el Ejecutivo, derivado de la experiencia de los "parlamentos" durante el "Antiguo Régimen", condujo, mediante la adopción de la Ley de 16-24 de agosto de 1790 y del Decreto de 16 fructidor del año III, a la prohibición absoluta a los jueces de conocer de los litigios en que estuviese envuelta la Administración⁴. En consecuencia, dichos litigios, eran resueltos por el mismo Ejecutivo, dentro del contexto de la "justicia retenida", dando así origen a la figura del "Ministro-Juez"⁵.

De tal contexto podemos deducir que la construcción del régimen de control jurisdiccional de la administración francesa encontró sus bases, no tanto en los postulados de los pensadores, como en las necesidades prácticas y circunstancias históricas⁶. Por todo ello, sería inexacto afirmar que dicho régimen haya sido producto de una lógica interpretación del principio de la separación de poderes⁷ y que "sólo una interpretación caprichosa de la doctrina de Montesquieu podría conducir a privar al Poder Judicial de la posibilidad de decidir acerca de las controversias nacidas de los actos de la administración"⁸.

En Venezuela, donde para la época de la independencia no existían prejuicios históricos para la aplicación, quizás en forma más pura, de las doctrinas revolucionarias, el control jurisdiccional de la administración fue confiado desde siempre al Poder Judicial⁹.

Ahora bien, el sistema francés del Ministro-Juez, por ser intrínsecamente inicu y por no ofrecer suficientes garantías a los recurrentes, experimentó una importante evolución, siendo quizás su conquista esencial, el paso hacia la "justicia delegada", establecida por la Ley de 24 de mayo de 1872¹⁰ y según la cual, si bien el contencioso-administrativo sigue en manos de la propia Administración, los órganos que llevan a cabo dicha misión jurisdiccional gozan de una completa autonomía con respecto a la Administración activa.

Una vez analizada la teoría, podemos afirmar que, prescindiendo hasta cierto punto de la misma, el éxito de un sistema de control jurisdiccional de la administra-

2. Lares Martínez, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*, 5ª Ed. Caracas, 1983, p. 708.
3. Art. 206 Constitución. Brewer Carías, Allan Randolph: *Estado de Derecho y control judicial*. Madrid, 1986, pp. 211-212.
4. Rivero, Jean: *Droit Administratif*. Dalloz, París, 1987, pp. 164-165. Vedel, G. y Delvolvé, P.: *Droit Administratif*. Thémis, París, 1984, pp. 119-120. Auby, J. M. y Drago, R.: *Traité de Contentieux Administratif*. LGDJ, París, 1984, Tomo 1. Lares Martínez, Eloy: *op. cit.*, p. 709. Brewer Carías, Allan Randolph: *Estado de Derecho y Control Judicial*, p. 213.
5. Rivero, Jean: *op. cit.*, p. 167. Brewer-Carías, Allan Randolph: *Estado de Derecho y Control Judicial*, p. 214.
6. Rivero, Jean: *idem*.
7. Drago, Roland: *La crise de la justice administrative dans le monde, Cours Magistraux de Science Administrative*. Université de Paris II, 1988-89.
8. Lares Martínez, Eloy: *op. cit.*, p. 710.
9. La primera Constitución venezolana (1811), en su artículo 115, ya establecía el control de la administración por parte del Poder Judicial. Brewer-Carías, Allan Randolph: *Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985, p. 193.
10. Samuel, J.: *La justice retenue de 1806 à 1872*. RDP, París 1970, p. 237.

ción, depende de la capacidad del mismo para ejercer dicho control con calidad y eficacia armonizando una efectiva protección de los derechos de los particulares, con las necesidades derivadas del interés general, es decir, sin restar coherencia ni eficacia a la acción del Estado.

En ese orden de ideas, observamos cómo en Venezuela, donde aparentemente la más fiel interpretación de los postulados teóricos habría podido constituir una base más sólida para la construcción de un sistema contencioso-administrativo a la vez eficaz y en equilibrio permanente con la actividad administrativa, la práctica muestra que esos pretendidos caracteres se han ido diluyendo, por una parte debido a la rebeldía de la administración en la ejecución de las decisiones de justicia que le son contrarias, y por la otra a causa de la invasión judicial dentro de las competencias discrecionales de la Administración.

Este fenómeno, donde la Justicia se sustituye indiscriminadamente en la Administración ejecutora y discrecional, ha dado nacimiento a lo que hemos denominado la figura del Juez-Ministro, la cual representa, a nuestro entender, una involución en nuestra concepción orgánica de la actividad estatal, con consecuencias tan graves como la confusión y yuxtaposición de funciones, con la anarquía e inseguridad que de ellas derivan.

Con la comparación de los sistemas venezolano y francés de control jurisdiccional de la administración pretendemos constatar la preeminencia del fin sobre los medios. Observamos, en efecto, que mientras que en Francia, donde se partió de un sistema teóricamente falto, su desarrollo posterior lo ha hecho de una calidad remarcable (*zero fault system*)¹¹ y de una eficacia aceptable, en nuestro país, donde contábamos desde el principio con una mejor base teórica, una reciente y equivocada interpretación del principio de la separación de poderes, consecuencia de la degradación progresiva de las relaciones entre la Administración y sus jueces, pareciera condenar al sistema a la total impotencia práctica en un corto plazo. Síntomas como la aparición del fenómeno del Juez-Ministro, que entre otros, es signo de la falta de eficacia y coherencia de la acción estatal, ponen tal situación en evidencia.

Para esclarecer las causas y el alcance de la figura del Juez-Ministro, trataremos de enmarcar las funciones propias del Juez como contralor de la Administración (I), para luego analizar las circunstancias que lo hacen traspasar los límites de dichas funciones, para convertirse en administrador (II).

I. EL JUEZ, CONTRALOR DE LA ADMINISTRACION

Generalmente, el fenómeno del Juez-Ministro aparece en el seno mismo de la función jurisdiccional, cuando el juez, en un afán de quererlo todo controlar y hasta llegando a sentirse como un superior jerárquico de la Administración, traspasa las fronteras o desvía los fines de la misión de control que le ha sido atribuida. Es por ello que para la exacta identificación del fenómeno en estudio, debemos precisar las razones del control jurisdiccional de la Administración (1) y sus límites (2).

1. *¿Por qué controla el Juez a la Administración?*

Como cualquier sujeto de derecho, las personas morales, estatales o no, que participan en las tareas administrativas, pueden causar con su actuación perjuicios a intereses o al patrimonio de otros individuos, tanto más si tomamos en cuenta que para

11. Marion, Alain: "Du mauvais fonctionnement de la juridiction administrative". *Revue Pouvoirs*, N° 46, París, 1988, p. 21.

el cumplimiento de sus tareas, dichas personas utilizan medios muy potentes, derogatorios del derecho común. Por otro lado, la actividad administrativa se encuentra rigurosamente regulada, no pudiendo ejercerse sino dentro del marco de competencias legalmente establecido, al contrario de los particulares que son libres de realizar todas las actividades que no les están expresamente prohibidas. Esta configuración de circunstancias, a saber, la atribución de prerrogativas exorbitantes y la precisa delimitación de su campo de acción, hacen de la Administración un conjunto de sujetos de derecho particulares que deben estar sujetos a un estricto control jurisdiccional. Ahora bien, el órgano a quien se ha atribuido dicho control —el Juez Contencioso-Administrativo— debe ser especializado, pues está llamado a ejercer sus funciones sobre una actividad sometida a un régimen jurídico particular: el Derecho Administrativo.

Una de las consecuencias de tal especificidad es la imposibilidad, para el Juez contencioso-administrativo, de tratar en pie de igualdad a la Administración y a los administrados. Numerosos textos legislativos, en aplicación de este principio, consagran prerrogativas procesales en favor de la administración, todo ello dada la preeminencia de los fines de interés general de esta última sobre los intereses privados de los particulares.

Pero las prerrogativas de la Administración y la especialidad del juez que la controla, lejos de constituir elementos favorecedores de su omnipotencia, deben ser garantía de su sujeción a la legalidad y del respeto a los derechos de los particulares, y es esta idea, usualmente presente en la mentalidad del Juez, pero muchas veces ausente en el espíritu del administrador, la que origina los conflictos interpoderos que han dado lugar al desarrollo del Juez-Ministro. Por ejemplo, el pobre basamento jurídico y la arbitrariedad de la actuación de la Administración, motivados usualmente por su ignorancia unida a su sentimiento de omnipotencia, obligan al Juez, en ejercicio de sus funciones de control, a tratarla "duramente", anulando sus decisiones y condenándola con frecuencia. Esta situación crea prejuicios en el espíritu del juzgador quien en la mayoría de los casos, y con la mayor buena fe, se siente en el deber de proteger a ultranza la posición de los particulares, tratando con su actuación de corregir, muchas veces fuera de los límites de su competencia y en desmedro de los procedimientos establecidos, las irregularidades cometidas por la Administración, sin darse cuenta que está cayendo en el mismo nivel de arbitrariedad y omnipotencia de aquélla y de paso dando origen a una de las más corrientes manifestaciones del Juez-Ministro.

2. *¿Hasta dónde controla el juez a la Administración?*

Conocemos bien que, en principio, la actividad de la Administración está regulada por diversos textos que determinan los límites, modos y medios de la misma, y que al lado de esta actividad reglada, subsiste un ámbito discrecional de actuación administrativa, dentro del cual la misma es libre de apreciar los elementos de hecho dejados a su discreción, y sobre el cual el Juez contencioso-administrativo no puede ejercer control alguno. Sin embargo, la discrecionalidad, sagrada en principio y hasta considerada como la equivalente en derecho público al principio de la autonomía de la voluntad en cabeza de la administración, ha sido también enmarcada dentro de una serie de parámetros tales como la racionalidad, la justicia, la igualdad y la proporcionalidad¹², hasta el punto que algún autor calificara la actividad discrecional como el más reglado de los poderes.

En el marco de los límites de la actuación jurisdiccional, la figura del Juez-Ministro aparece cuando el magistrado, en su labor de control de la legalidad, invade el

12. Brewer-Carías, Allan Randolph: "Los límites del poder discrecional de las autoridades administrativas". *Revista de la Facultad de Derecho* Nº 2, U.C.A.B., 1965-66, p. 9.

campo de discrecionalidad otorgado a la Administración. Un ejemplo ilustra suficientemente la especie. Un particular, que ha hecho una solicitud a la Administración con la finalidad de obtener una autorización sobre la cual la Administración tiene una amplia discrecionalidad, no ha recibido oportuna respuesta, y acudiendo al juez con una pretensión de instrucción y respuesta de su solicitud, obtiene de éste no la simple orden de proveer, sino una conminación a la administración de acordar lo solicitado, pasando así por encima del poder de apreciación de la Administración y muchas veces, sin siquiera haber apreciado él mismo los elementos de hecho del caso concreto ¹³.

Es innegable que ante ciertas actuaciones arbitrarias y por demás incomprensibles de la Administración, pareciera conveniente otorgar a los jueces un poder de sustitución general en la Administración, de forma de lograr una efectiva protección de los particulares. Pero dicho poder no podría ser ejercido en ningún caso en el cual el órgano administrativo fuese el único competente para apreciar las circunstancias propias de la especie.

II. EL JUEZ CONVERTIDO EN ADMINISTRADOR

El fenómeno del Juez-Ministro se manifiesta también en el proceso de ejecución de las decisiones de justicia. Sin querer ser restrictivos, he aquí dos de las causas más evidentes de tal manifestación: una de vieja data: la reticencia o rebeldía de la Administración frente a las decisiones de justicia contrarias a sus intereses, o más bien, a los de sus agentes (1); y la otra, mucho más reciente: la sustitución de la Administración por los mandamientos de amparo constitucional (2).

1. *La Administración reticente causa de la sustitución progresiva del Juez en la Administración*

¿Qué puede favorecer más el desarrollo del fenómeno del Juez-Ministro que la indignación del Poder Judicial frente a la rebeldía administrativa en la ejecución de las decisiones de justicia? ¹⁴.

Dicha actitud se manifiesta principalmente en tres formas, a saber: La Administración, al ver anulada su decisión, toma otra de idéntica naturaleza o revoca la otorgada al poco tiempo; la inercia de la Administración en el cumplimiento de lo decidido, no tomando las medidas pertinentes (materiales o jurídicas); y la ejecución groseramente tardía ¹⁵. Cada una de estas formas con sus respectivas variantes y derivaciones.

13. CPCA 3-6-87. RDP N° 31, 1987. En la especie, al resolver una abstención administrativa (por vía de amparo), el tribunal, sin haber analizado los elementos de hecho sobre la procedencia o no de las solicitudes no respondidas, no se limita a ordenar la respuesta de la Administración, sino que la intima a acordar lo solicitado, bajo apercibimiento de sustitución.

CPCA 29-4-86. Caso: Inversiones Orange vs. RECADI. (Consultada en original) la Corte declara la nulidad de la Resolución que niega el registro de la deuda de la recurrente. Dicha decisión declara que la Administración incurrió en falso supuesto al considerar que la recurrente no había presentado toda la documentación requerida. Ahora bien, la Corte, sin entrar a analizar la idoneidad de los documentos producidos, asunto que correspondía exclusivamente a la Administración, ordenó el registro de la deuda de la recurrente.

14. Un ejemplo gráfico de esta actitud fue protagonizado por el Colegio de Bioanalistas del Distrito Federal y Estado Miranda, al negarse a inscribir en su seno a J.Q. en ejecución de una sentencia de la CPCA de 14-11-85. El caso fue resuelto por vía de amparo por la misma CPCA en fecha 18-12-86, dispensando al recurrente de dicha inscripción. Rondón de Santó, Hildegard: *Amparo Constitucional*. Caracas, 1988, pp. 345-347.

15. Braibant, Guy: "Remarques sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir". *EDCE*, N° 15, París, 1961, p. 61.

Para corregir estas aberraciones los diferentes sistemas, de nuevo según su particular interpretación del principio de separación de poderes, han adoptado distintos remedios.

Paradójicamente, en Francia, donde la administración se controla a sí misma, el juez administrativo se guarda muy bien de sustituirse y de mandar órdenes (*injonctions*) a la administración activa¹⁶, siendo la ejecución de sus decisiones esencialmente voluntaria por parte de esta última¹⁷. Bajo tales circunstancias, es claro que la eficacia del sistema contencioso-administrativo francés depende del grado de conciencia de la Administración sobre el contenido y límites de sus funciones y de sus buenas relaciones con la jurisdicción administrativa. Sin embargo, en previsión de eventuales situaciones de rebeldía, la legislación prevé procedimientos disuasivos de multas y sanciones, y hasta la sustitución de la ejecución de la anulación en una condena por equivalente, pero sin llegar jamás a la posibilidad de ejecución forzosa y mucho menos a la sustitución del Juez a la Administración¹⁸, sacrificándose, en los casos de inejecución (que son poco frecuentes), la eficacia de la justicia administrativa a la necesaria autonomía de la acción de la Administración.

Diametralmente opuesta es la situación en Venezuela, donde ejerciéndose el control de la Administración por un poder distinto al Ejecutivo, limitaciones al alcance del mismo podrían ser deducidas en vista de la autonomía y de la relativa especialidad de las funciones de cada rama del Poder Público. Aun así, y la paradoja se extiende, el Juez contencioso-administrativo venezolano se ve atribuidos extensos poderes ejecutorios en su actividad de control de la legalidad de la Administración Pública¹⁹.

De otra parte, impedirle al juez contencioso-administrativo dirigir órdenes a la Administración en lo concerniente a la ejecución de sus decisiones, significaría, en muchos casos, la imposibilidad de ejecución de las mismas, en perjuicio de los derechos y garantías de los particulares; negando así, todo valor práctico al sistema²⁰. Contrariamente, la atribución de indiscriminados poderes de sustitución en manos del Juez, arriesgarían dicho valor práctico por el extremo opuesto ya que coartaría la necesaria autonomía de la Administración. Es por ello que los poderes ejecutorios del juez contencioso-administrativo deben limitarse al aseguramiento práctico de las condiciones de equilibrio entre el ejercicio por parte de la Administración de los poderes necesarios al cumplimiento de sus funciones y la protección de los administrados contra esos mismos poderes²¹.

El problema de la necesaria coherencia entre la Administración y el Poder Judicial, especialmente en lo relativo al alcance de la función de control de este último sobre aquélla, no ha sido indiferente ni al constituyente ni al legislador venezolanos, quienes, para tratar de resolverlo, han optado por la vía del control extenso, es decir, la consagración de amplias atribuciones en cabeza de los jueces; y no podía ser de otra forma, dada la ya casi folklórica actitud reticente y rebelde de la Administración, arbitraria en su actuación y reacia a toda forma de control.

En primer lugar, la base constitucional de esta orientación normativa se encuentra en el artículo 206 de la Carta Fundamental, el cual, además de declarar las atribuciones tradicionales de la jurisdicción contencioso-administrativa, como son la anu-

16. Braibant, Guy: *op. cit.*, p. 63.

17. Rivero, Jean: *op. cit.*, p. 274.

18. Delvolvé, Pierre: "L'exécution des décisions de justice contre l'administration". *EDCE*, Nº 35, París, 1983-84, p. 120.

19. Principio general declarado en el artículo 206 de la Constitución.

20. Rivero, Jean: *Le Huron au Palais Royal*. Dalloz, 1962, p. 37. Cohen-Tanngi, Laurent: "L'avenir de la justice administrative", *Rev. Pouvoirs* Nº 46, p. 13. Bon, P.: *Un progrès de l'Etat de droit: la loi relative aux astreintes en matière administrative*. RDP, París, 1981, p. 5.

21. Hubac, S. y Robineaur, Y.: "Droit Administratif: vues de l'intérieur". *Rev. Pouvoirs* Nº 46, p. 113.

lación de los actos contrarios a derecho y la condena de la Administración al pago de sumas de dinero, establece la competencia judicial para el "restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa". Sin duda, la fórmula constitucional es suficientemente amplia, no sólo para permitir casi cualquier forma de decisión judicial, así como de ejecución de las mismas (salvo disposición expresa de la Ley), sino también para el ejercicio de un control amplísimo de la actividad administrativa. No dudamos de la sensatez de la extensión del principio constitucional, pero vemos con preocupación que la actitud judicial en la interpretación y aplicación de tal principio hacen parecer la terminología "control", si no desbordada, llevada hasta peligrosos límites.

A nivel legal y de manera genérica, el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia repite la fórmula constitucional citada, agregando la posibilidad del juez para determinar los efectos de sus decisiones en el tiempo.

Circunscrito a supuestos mucho más limitados, el llamado recurso por abstención o negativa²², contempla expresamente la posibilidad de sustitución del juez en la Administración y así ha sido aplicado constantemente por la jurisprudencia²³. Como fundamento de existencia de este tipo de recurso, cabe la pregunta: ¿qué gana el particular con una decisión judicial que declare la nulidad de un acto denegatorio tácito?²⁴. Pues bien, en un sistema ideal donde las actividades administrativa y jurisdiccional conviviesen coherentemente, una decisión de tal naturaleza implicaría una automática atención de la administración a proveer sobre lo decidido. De nuevo es la actitud rebelde y arbitraria de la Administración el origen del problema. Si en principio la misma se rehúsa a cumplir su obligación legal de decidir o de cumplir un acto determinado, la decisión judicial condenando su negativa tácita no pareciera un medio efectivo para vencer tal reticencia.

Por último, si bien el recurso por abstención o negativa no procede sino en los casos en que la Administración está legalmente obligada a una actitud en particular, por lo cual no se verifica la invasión de competencias tratada más arriba (2), las atribuciones ejecutorias del juez, que como ya vimos son bien extensas, anuncian una evolución legislativa favorable al fenómeno del Juez-Ministro. En tal sentido, la manifestación más reciente y a la vez la más marcada de dicha inclinación legislativa, ha sido la sanción de la Ley Orgánica de Amparo sobre Garantías y Derechos Constitucionales.

2. *El amparo judicial: causa de sustitución automática del Juez a la Administración*

De igual forma que el artículo 206 citado, el artículo 49 de la Constitución, al establecer el derecho de amparo y enumerar los principios fundamentales para su ejercicio, declara expresamente la potestad confiada a los jueces de amparo para "restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida". En tal sentido caben aquí las reflexiones hechas en el punto anterior sobre la extensión de las potestades judiciales, sólo que amplificadas enormemente en lo que concierne a los tribunales competentes y a los supuestos de procedencia de las acciones que, a través del ejercicio del derecho de amparo, desencadenan la práctica del Juez-Ministro.

En lo que respecta a los tribunales susceptibles de verse atribuidas las competencias del llamado Juez-Ministro, su número aumenta considerablemente. Ya no son

22. Artículos 42. ord. 23 y 182. ord. 1, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; y artículos 208 al 210 del Código Orgánico Tributario.

23. CPCA 28-10-87. RDP N° 32, pp. 117-119.

24. Brewer-Carías, Allan Randolph: *Estado de Derecho y Control Judicial*, p. 267.

sólo los tribunales contencioso-administrativos quienes pueden dirigir órdenes y sustituirse en la Administración, sino todos los tribunales de amparo, que según lo dispuesto en los artículos 7, 8 y, sobre todo, en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, pueden ser casi todos los tribunales de la República²⁵.

Si a esta magnificación cuantitativa de competencias agregamos que el sistema de jerarquía judicial establecido en la citada ley no sirve para garantizar una jurisprudencia uniforme y estable, ya que no prevé una instancia superior común que la asegure, obtenemos que no sólo existe la posibilidad de inmiscusiones diversas de la justicia en la actividad administrativa, sino que las mismas (mandamientos, órdenes y sustituciones) podrán llegar a ser contradictorias, lo cual agregaría un toque más de anarquía e incoherencia en la actividad de los órganos que ejercen el Poder Público.

De otra parte, los supuestos de hecho en los cuales los jueces de amparo pueden hacer uso de sus extensos poderes, se multiplican extraordinariamente, sobrepasando largamente los casos de competencia reglada a los que se circunscribe la acción por abstención o negativa.

En efecto, "la acción de amparo procede contra cualquier hecho, acto u omisión proveniente de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal... ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas, que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de las garantías o derechos amparados por esta Ley" (art. 2, LOA). Dicha declaración da una buena idea de lo amplio del espectro de supuestos de actuación del juez de amparo²⁶. Si a ello agregamos la extensiva interpretación que puede ser hecha sobre el contenido y alcance de cada derecho o garantía constitucional, operación dejada al juez, obtenemos una especie de sistema de luz verde otorgada al Poder Judicial para ejercer su control en casi todos los supuestos imaginables.

De otra parte, además de los amplios poderes de interpretación, tanto de los hechos como de las normas, el juez de amparo se ve atribuidos potentes instrumentos de ejecución de sus decisiones (artículos 28 a 33, LOA), que van desde mandamientos de toda índole (dar, hacer, no hacer) hasta la sustitución a la administración²⁷.

La práctica ha demostrado que la acción autónoma de amparo, dado su carácter "breve y sumario" ha sido utilizada indiscriminadamente por los particulares quienes, fundamentándose en la violación de un derecho o de una garantía constitucional, deducen todo tipo de pretensiones contra la Administración. Esta actitud, unida a los prejuicios judiciales y a la arbitrariedad administrativa, conducen a la práctica irrestricta del fenómeno del Juez-Ministro por parte de los jueces, quienes no encuentran limitación legal alguna —todo lo contrario— en el ejercicio de sus poderes de "control".

Por último, es importante precisar que la posibilidad de ejercicio del derecho de amparo judicial es deseable en cualquier sistema, pues constituye una vía sencilla para obtener el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Pero, como hemos precisado, la institución escapa a su finalidad cuando no es correctamente aplicada, situación ésta que no puede ser corregida por ley alguna, sino que depende de

25. En efecto, los artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica instituyen los tribunales de primera instancia como jurisdicción de amparo de derecho común, y a la Corte Suprema de Justicia como jurisdicción de atribución. Pero, además, el artículo 9 ofrece la posibilidad, por razones de proximidad a los eventuales solicitantes, de interponer la acción autónoma de amparo ante cualquier juez de la localidad.

26. Brewer-Carías, Allan Randolph: "Introducción general al régimen del derecho de amparo a los derechos y garantías constitucionales", en *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*. EJV. Caracas, 1988, pp. 27-32.

27. Ayala Corao, Carlos M.: "La acción de amparo constitucional en Venezuela", en *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*. EJV. Caracas, 1988, p. 204.

la racionalidad y sensatez, tanto del ciudadano como de los órganos del Estado. El uso abusivo que pretenden darle los particulares al derecho de amparo, unido a la poca mesura de los jueces, todo ello debido una vez más, no lo dudamos, a la arbitrariedad y rebeldía de nuestra Administración Pública, son factores importantes en la aparición y evolución de fenómenos como el del Juez-Ministro que, como ya lo apuntemos, son síntomas inequívocos de la disociación de las funciones del Estado.

CONCLUSIONES

Un sistema de organización de la actividad estatal, cualquiera que sea la forma que se adopte, debe su eficacia y coherencia a una lógica distribución del poder entre los órganos que ejercen las funciones del Estado, pero ésta, siendo una condición importante, no es totalmente necesaria y en todo caso jamás suficiente. Al lado de las estructuras, el grado de preparación y de competencia de los funcionarios encargados de hacerlas funcionar, pero sobre todo, su comprensión de su rol como tales y de las limitaciones a sus atribuciones dentro del marco de la legalidad y de la necesaria coordinación con sus homónimos de las otras ramas del poder público, son la única garantía de la verdadera funcionalidad de cualquier sistema.

Para constatar estas afirmaciones, la comparación entre nuestro sistema y el modelo francés constituye un claro ejemplo. Mientras que este último, partiendo de una interpretación, si se quiere aberrada, de los principios teóricos de la separación de los poderes e instituyendo un sistema inicuo, como el del Ministro-Juez, ha evolucionado hasta alcanzar un nivel de eficacia y coherencia aceptables, nuestras instituciones, que nacían con la ventaja de cierta perfección teórica, han evolucionado en sentido opuesto hasta dar lugar a fenómenos, como el del Juez-Ministro, figura que atenta contra la necesaria coordinación de la actividad estatal, al desnaturalizar los principios de competencia funcional entre los diferentes órganos que ejercen dicha actividad.

En este orden de ideas, si la Administración Pública venezolana continúa como

En este orden de ideas, y aunque dada la actual situación de desamparo e impotencia de los particulares frente a la Administración es mejor tener un Juez Ministro que no tener nada o que tener un juez mojigato, si la Administración Pública venezolana continúa como hasta ahora, considerándose omnipotente y actuando con móviles distintos al interés general, cometiendo todo tipo de arbitrariedades y mostrándose rebelde a toda forma de control, los jueces se sentirán cada vez más legitimados para violar sus derechos y prerrogativas so pretexto de salvaguardar los derechos de los particulares; y en esa medida irá desapareciendo todo rastro de lo que los ciudadanos esperan de sus funcionarios y gobernantes: una línea coherente y coordinada de acción que haga posible el respeto de los derechos y el desarrollo de las actividades particulares.