
**ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN
VENEZUELA (1976 – 2010)*****ESTRUTURA ORGÂNICA DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NA
VENEZUELA (1976 – 2010)*****ADRIANA PEREIRA CAMPOS**

Doctora en Historia Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro (2003).
Graduada en Historia por la Universidad Federal de Espírito Santo (1988).
Actualmente és profesora de la Asociación de la Universidad Federal de Espírito
Santo, vinculada a la graduación de Historia y Derecho y Programas de Postgrado
Stricto Sensual en Historia y Derecho Procesal. Tiene experiencia en el área de
Historia, con énfasis en Esclavitud, actuando en los últimos temas: Esclavitud , Brasil
Império, Historia del Derecho. Es representante de la UFES en el convenio
internacional de la institución con la Universidad Paris-Est, donde está en fase de
investigación sin año 2012, en calidad de Chercheur Invité, y 2014, cuando realizó una
misión de investigación. Coordinación Rápida del Programa de Postgrado Stricto
Sensual en Derecho Procesal.

JOSÉ ÁNGEL CORNIELLES

Maestría en curso en Derecho Procesal Universidad Federal de Espírito Santo, UFES,
Brasil. Especialización en Derecho Administrativo Universidad Fermín Toro, UFT,
Venezuela. Especialización en Derecho Procesal Penal Universidad Fermín Toro,
UFT, Venezuela. Licenciatura en Derecho Universidad Fermín Toro, UFT, Venezuela.
Experiencia en la administración pública entre 2008 y 2017 (Consultoría Jurídica,
Auditoría Interna y Externa) y en el Poder Judicial de 2013 a 2017 (Juez Contencioso-
Administrativo Temporal). En el área de enseñanza, profesor universitario de 2011 a
2017 en Universidades y otras instituciones federales y particulares. Abogado
(Venezuela, 2004).

RESUMÉN

El contencioso administrativo en Venezuela es una competencia judicial especializada que le corresponde resolver los litigios en los cuales el Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, es parte y está dispuesto para garantizar la sumisión de éste al Derecho y propiciar la tutela adecuada, tempestiva y efectiva de los derechos ciudadanos, en aras de materializar el proceso justo contextualizado en la Constitución venezolana de 1999. Actualmente, bajo la vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010, aún persisten institutos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, promulgada bajo la vigencia de la Constitución de 1961, debido a la figura de la *transitoriedad* que comúnmente es usada por el constituyente y por el legislador. La organización judicial es fundamental en la definición del significado de acceso a la justicia y sus implicaciones varían conforme las herramientas que son colocadas a favor de las personas y no solo para proteger los intereses del Estado. El escenario político actual de Venezuela, la necesidad de reconstrucción de la estructura orgánica del contencioso administrativo y la supresión de algunas de las prerrogativas del Estado, constituyen un real desafío para el ordenamiento jurídico de este país y ubica al contencioso administrativo en una posición determinante frente al establecimiento del Estado Democrático Constitucional.

PALABRAS-CLAVE: Contencioso administrativo; Venezuela; Transitoriedad; Proceso; Acceso a la justicia.

RESUMO

O contencioso administrativo na Venezuela é uma competência jurisdicional especializada responsável pela resolução de disputas em que o Estado, em qualquer das suas manifestações, é parte e está preparado para garantir sua submissão à lei e promover a proteção adequada, oportuna e efetiva dos direitos civis, para materializar o processo justo contextualizado na Constituição venezuelana de 1999. Atualmente, sob a vigência da Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa Contenciosa de 2010,

ainda subsistem institutos advindos da Lei Orgânica do Supremo Tribunal de Justiça de 1976 promulgada durante a vigência da Constituição de 1961, em face da figura da *transitoriedade* comumente utilizada pelo constituinte e pelo legislador. A organização judicial é fundamental na definição do significado do acesso à justiça e suas implicações variam de acordo com as ferramentas que são colocadas a favor das pessoas e não apenas em prol dos interesses do Estado. A atual situação política na Venezuela, a necessidade de reconstruir a estrutura organizacional dos litígios administrativos e a supressão de algumas das prerrogativas do Estado constituem um verdadeiro desafio para o sistema jurídico deste país e coloca o litígio administrativo em uma posição decisiva para o estabelecimento do Estado Constitucional Democrático.

PALAVRAS-CHAVE: Contencioso administrativo. Venezuela; Transitoriedade; Processo; Acceso à justiça.

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (producto de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999) establece en su artículo 136 una organización vertical del Poder Público en tres niveles, saber, municipal, estatal y nacional y en forma horizontal. El poder público nacional se divide en cinco: el Poder en Poder Legislativo (VENEZUELA, 2010a) - que lo representa la Asamblea Nacional; el Poder Ejecutivo (VENEZUELA, 2014a; VENEZUELA, 2016), - conformado por el Presidente, el Vicepresidente, los Ministros, el Consejo de Estado¹ y la Procuraduría General de la República -; el Poder Judicial (VENEZUELA, 1998; VENEZUELA, 2015), a cargo del Tribunal Supremo de Justicia; el Poder Ciudadano (VENEZUELA, 2001)

¹ En Venezuela el Contencioso Administrativo funciona como una competencia especial dentro del Poder Judicial cuyo órgano de cierre lo representa la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, lo que significa que el Consejo de Estado, que integra el Poder Ejecutivo a nivel nacional, no tiene competencias judiciales (CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, artículo 251).

integrado por el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo que se expresa mediante el Consejo Moral Republicano *-Fiscal General de la República, Defensor del Pueblo y Contralor General de la República-*; y Poder Electoral (VENEZUELA, 2002), constituido por el Consejo Nacional Electoral. El artículo indicado dispone también que los órganos o entes que conforman las ramas del Poder Público deben colaborar entre sí en la realización de los fines del Estado.

En el nivel Estatal² y el nivel Municipal³, la forma de organización obedece a un sistema de distribución similar al dispuesto para el nivel Nacional del Poder Público. Ello significa que existen entes y órganos en los estados y en los municipios con funciones legislativas, ejecutivas, judiciales e, incluso, del poder ciudadano y electorales, en ocasiones bajo de la forma organizativa de la descentralización o de la desconcentración (Cfr. VENEZUELA, 2010b). La organización de funciones centrales en los estados y municipios está integrada por entes con funciones legislativas, ejecutivas y de control fiscal, que poseen competencias específicas, pero las desarrollan colaborativamente sin dependencia jerárquica de los poderes públicos nacionales y en los dos primeros casos *-legislativo y ejecutivo-* electos popularmente. Por su parte, las funciones de contraloría en los estados y los municipios están a cargo de un órgano sobre dirección de un Contralor designado por el legislativo previa evaluación de credenciales *-estadal o municipal según corresponda-*, en este caso, cabe precisar que no existe relación de dependencia jerárquica con el Poder Ciudadano. Únicamente se regula la función de la Contraloría General de la República como órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal.

En el caso de las funciones judiciales y electorales en los estados y municipios, la figura existente es la desconcentración. Es decir que existen órganos en los territorios de la República *-estados y municipios-*, sin personalidad jurídica, vinculados a los poderes nacionales según su caso, el Poder Judicial *-mediante los denominados circuitos judiciales y tribunales-* y Poder Electoral, también competente en materia de Registro Civil *-a través de las juntas regionales y municipales*

² Véanse artículos 159 al 167 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

³ Véanse artículos 168 al 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

electorales, así como mediante los Registros Civiles-, y que actúan como reflejos de sus superiores nacionales (VENEZUELA, 2009). Tal como fue aludido, el Poder Judicial es uno de los cinco poderes públicos constitucionalmente establecidos en Venezuela. Es al Tribunal Supremo de Justicia al que corresponde el gobierno y la administración del Poder Judicial, tal como lo dispone el artículo 276 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela:

Corresponde al Tribunal Supremo de Justicia la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las Defensorías Públicas. Igualmente, le corresponde la elaboración y ejecución de su propio presupuesto y del presupuesto del Poder Judicial.”. También distingue la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 253, “sistema de justicia” de Poder Judicial y Tribunal Supremo de Justicia, en la forma siguiente: “El sistema de justicia está constituido por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los o las auxiliares y funcionarios o funcionarias de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos o ciudadanas que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados o abogadas autorizadas para el ejercicio.

El Contencioso Administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano tuvo su origen por influencia francesa y española (UROSA, 2011), así, en las constituciones que siguieron a la independencia, se ha conformado como un sistema mestizo (DUQUE, 2011, p. 153). Tal afirmación podría dar una idea de antigüedad y consolidación de esta forma de control de los actos del Estado, sin embargo, en Venezuela la existencia del Contencioso Administrativo es reciente ya que fue regulado por primera vez de manera expresa en la Constitución Nacional del año 1961.

Conviene observar que, en constituciones anteriores, incluso desde la primera Constitución venezolana -1811-, ya existían formas de control de ciertos actos estatales atribuidos al máximo tribunal de justicia del país en la época, sin embargo, la recepción formal en el país de un Contencioso Administrativo se realizó en el año de 1961. Aún en ese año, existían actos del Estado excluidos del control judicial, como el caso de las abstenciones que requerían una obligación legal de la Administración

concreta y no genérica, lo que posteriormente sería reconocido por la jurisprudencia, solo por referir un ejemplo.

Otro aspecto que, se debe puntualizar es que, contrario a la tradición francesa, el Contencioso Administrativo en Venezuela siempre ha estado vinculado al Poder Judicial. Es decir, que se ha edificado una prerrogativa del Estado materializada en la competencia especializada para juzgar los asuntos en los que éste sea parte, a lo que se ha denominado inmunidad de jurisdicción de la Administración pública. Esto es, tribunales especializados dentro del Poder Judicial como se ha desarrollado en Venezuela en las demás áreas del Derecho, mediante la construcción progresiva de las competencias en las materias Civil, Mercantil, Laboral, Agraria, niños y adolescentes, Penal y el Contencioso Administrativo que a su vez cuenta con divisiones por la especialidad de la materia, a saber, agraria, laboral, tributaria y electoral, que son conocidas por tribunales diferentes a los denominados ordinarios contencioso administrativos.

2 ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA: DESDE LA LEY ORGÁNICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE 1976 HASTA LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE 2010.

La Constitución Nacional venezolana de 1961 estableció que los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa eran competentes para anular actos administrativos, 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, lo cual correspondía a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determinare la ley (art. 206). Entre tanto, el sistema funcionó *transitoriamente* con base en la Ley Orgánica de la Corte de Casación de 1956 (Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo y la Sala de Casación Penal) y la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953 (Sala Político Administrativa), conforme lo

ordenaba la Disposición Transitoria Decimoquinta de la Constitución de 1961, que además creaba las tres salas de la Corte Suprema de Justicia aquí indicadas.

Es decir, que la Constitución Nacional de 1961 mantuvo las reglas de funcionamiento establecidas bajo la vigencia de su antecesora, la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1953. La ley a la que hacía referencia la Constitución de 1961, se dictó en el año 1976 y se le denominó Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (VENEZUELA, 1976). Esta ley permanecería vigente hasta el año 2004 (VENEZUELA, 2004), por ello, así como en 1961, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, mantuvo las reglas de funcionamiento del máximo tribunal de su predecesora⁴ lo que continuaría hasta el año 2010 con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (VENEZUELA, 2010c) y Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (VENEZUELA, 2010d).

Bien, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 creó la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo como un órgano colegiado integrado por tres jueces, que tendría competencia nacional y funcionaría en la capital (Caracas). Este fue el primer tribunal con competencia exclusivamente contencioso administrativa en Venezuela diferente de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Posteriormente, en el año 2004 mediante una Resolución del Tribunal Supremo de Justicia, se creó la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, también un órgano colegiado con tres jueces y con sede en la ciudad de Caracas.

Además, esa Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 otorgó *transitoriamente* competencias en materia contencioso administrativa a los juzgados superiores civiles. Esta transitoriedad se mantuvo legislativamente hasta 2010 y, en la práctica, se mantiene hasta la fecha en algunos estados de Venezuela. Se iba construyendo así, la estructura orgánica judicial del contencioso administrativo en

⁴ Peor aún, esa Ley de 2004 incurrió en tantos errores de diseño y técnica legislativa que pasó a la historia como uno de los momentos más fatídicos de la historia jurídica venezolana contemporánea, por ejemplo, al no contener regulaciones de los tribunales que la ley anterior les atribuía la competencia contencioso administrativa, lo que obligó al Tribunal Supremo de Justicia a otorgar vigencia nuevamente a la Ley derogada en una suerte de disposición transitoria, como única salida para enfrentar aquella situación.

Venezuela, en un proceso que tuvo su génesis en la primera Constitución venezolana (y que aún no se consolida de cara al Estado Democrático Constitucional), pero que se adelantó considerablemente entre los años 1976 con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y 2010 con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Ley del Tribunal Supremo de Justicia.

Por su parte, la tendencia hacia el establecimiento de reglas de *transitoriedad* que perduran en el tiempo es nuevamente observada. Inicialmente estaban contenidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 y se verían nuevamente manifestadas en 2010 cuando la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa les otorgó competencias en lo contencioso administrativo a los juzgados municipales civiles, hasta tanto sean creados los juzgados municipales contenciosos administrativos. Esta situación se mantiene en la actualidad, por ello, se tienen jueces civiles que se ven en la obligación de ejercer la competencia contencioso administrativa no solo en lo relativo a la reclamación sobre la prestación de los servicios públicos, también en las demandas de nulidad de actos de las autoridades en materia de arrendamiento con base en leyes dictadas después de 2010 (VENEZUELA, 2011; VENEZUELA, 2014b). La redacción del artículo referente al contencioso administrativo en las Constituciones venezolanas de 1999 mantuvo en términos similares el contenido del artículo 206 de la Constitución Nacional de 1961, con la sola inclusión en 1999 de las reclamaciones por la deficiente prestación de los servicios públicos.

Actualmente, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia continúa siendo la máxima instancia o el órgano de cierre del Contencioso Administrativa en Venezuela, es un órgano colegiado integrado por cinco jueces a quienes se les denomina Magistrados. Como antes se apuntó, el contencioso administrativo venezolano a su vez cuenta con competencias especiales (*agraria, laboral, tributaria y electoral*), que se distinguen de las materias que son conocidas por los juzgados ordinarios y que en ocasiones la máxima instancia en el Tribunal Supremo de Justicia no es la Sala Político Administrativa, aunque el asunto sea esencialmente contencioso administrativo. Es el caso de la materia electoral, que compete exclusivamente a la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia - *por*

regla, el único tribunal de la República competente en la materia en todo el país -, Sala de Casación Social - *materia agraria, laboral y de niños y adolescentes-*, ya la máxima instancia en materia tributaria, aunque ésta es una competencia especial con tribunales propios, su máxima instancia es la Sala Político Administrativa.

Excepcionalmente, considerando que la Sala Electoral es el único tribunal con competencia en la materia y se encuentra ubicado en la capital de la República, únicamente en materia de amparo constitucional, otro tribunal podrá seguir el procedimiento establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que dispone lo siguiente:

Cuando los hechos, actos u omisiones constitutivos de la violación del derecho o de la garantía constitucional se produzcan en lugar donde no funcionen Tribunales de Primera Instancia, se interpondrá la acción de amparo ante cualquier Juez de la localidad quien decidirá conforme a lo establecido en esta Ley. Dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la adopción de la decisión, el Juez la enviará en consulta al Tribunal de Primera Instancia competente (VENEZUELA, 1988).

Las salas especiales dentro del Tribunal Supremo de Justicia, (creadas hasta ahora únicamente en la Sala de Casación Social para conocer las materias agraria y de niños y adolescentes), se integran por tres Magistrados y poseen su respectivo Juzgado de Sustanciación. Es el caso de la Sala Especial Agraria que forma parte de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia venezolano. La Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia es la única sala del máximo tribunal que no posee Juzgado de Sustanciación. Estos Juzgados de Sustanciación, al igual que todos los tribunales del país, incluidas las salas del Tribunal Supremo de Justicia, cuentan también un secretario, asistentes y alguacil, conforme lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial (VENEZUELA, 1998).

La integración, funcionamiento y competencias de los Juzgados de Sustanciación aparecen fundamentalmente en las sentencias número 1891 del 26 de octubre de 2006 de la Sala Constitucional y número 1122 del 11 de agosto de 2011, de la Sala Político Administrativa, dictadas en razón de la limitada regulación que contenía la Ley de la Corte Suprema de Justicia de 1976 y la Ley del Tribunal Supremo

de Justicia de 2004; inconsistencia que se mantiene en la vigente Ley del Tribunal Supremo de Justicia de 2010.

El contencioso administrativo venezolano está cargado de excepciones y particularidades. Ello, cuando se trata de organización y funcionamiento de los tribunales (estructura orgánica judicial), presenta en la práctica diversos problemas, siendo los más comunes los relativos a la determinación de la competencia, tanto es así que si hay dos problemas principales en esta área la competencia es uno de ellos junto con lo relativo a las prerrogativas del Estado. No es extraño pues, observar procesos paralizados o retardados por los conflictos de competencia entre los órganos judiciales ordinarios y especiales de lo contencioso administrativo.

Véase por ejemplo, en ese contexto de particularidades que los órganos judiciales colegiados en Venezuela no son comunes, existen las Cortes de Apelaciones penales (VENEZUELA, 2012) - integradas por tres jueces y con competencia territorial estatal -, sin Juzgados de Sustanciación y las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo ubicadas en Caracas, capital de la República, denominadas en la ley vigente como Juzgados Nacionales, ampliadas a tres en todo el territorio de la República y que poseen competencia regional - Capital, Centroccidental y Nororiental- integrados por tres jueces, estas sí, con jueces de sustanciación, secretarios, asistentes y alguaciles. Esto se observa únicamente en el contencioso administrativo. Los restantes tribunales superiores del país son unipersonales.

Por otra parte, las Salas del Tribunal Supremo de Justicia venezolano poseen dentro de su estructura un Juzgado de Sustanciación unipersonal, esto es, un Juez quien generalmente es el presidente de sala. Exclusivamente en el contencioso administrativo, el Juez de Sustanciación es una persona diferente al presidente de la Sala, más aún, no es Magistrado de la Sala Político Administrativa, es un juez que debe reunir los mismos requisitos para ser Magistrados y a quien corresponde pronunciarse mediante autos sobre la admisibilidad de las demandas y recursos cuando no se acompañen de un amparo cautelar, decidir sobre la admisibilidad de pruebas y realizar los trámites procedimentales de los asuntos tales como notificaciones y citaciones, fijar audiencias, acordar y conceder copias de los

expedientes, entre otras solicitudes no atinentes al mérito del caso. Ello porque las decisiones de fondo, evacuación de pruebas, la celebración de audiencias cuando el asunto no es declarado como de “mero derecho” y el pronunciamiento sobre la admisibilidad de las demandas y recursos interpuestos en conjunto con amparo cautelar, corresponde a la Sala o propiamente al ponente.

No se puede negar que, entre los años 1976 con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Constitución de 1961) y 2010 con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Constitución de 1999), el contencioso administrativo venezolano avanzó en cuanto a la organización y funcionamiento de los tribunales, lo cual es un paso importante para la tutela de los derechos de los ciudadanos en los conflictos con la administración, en los conflictos de esta frente a los ciudadanos y también en los conflictos que se originan entre la misma administración en cualquiera de sus formas o manifestaciones.

Sin embargo, conformarse con avances dejando de lado que la tutela de los derechos de las personas debe ser adecuada, tempestiva e efectiva, no parece ser consistente con el postulado constitucional venezolano de 1999 que establece el proceso como instrumento para la obtención de la justicia (art. 257). La situación es que ante el crecimiento de la Administración (no solo de la población) han aumentado los litigios contencioso-administrativos ordinarios y especiales, la mayoría de ellos retrasados o paralizados en estado de cumplimiento de la sentencia, por una parte, debido a las amplísimas prerrogativas procesales que ubican al Estado en una posición impensable de superioridad basada siempre en concepto de interés público que establece el mismo Estado obviamente, en su beneficio.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (VENEZUELA, 2016b), contiene un catálogo de prerrogativas que se manifiestan desde el inicio del proceso con las causales de inadmisibilidad exclusivas de la Administración hasta el procedimiento especial de ejecución de sentencias, con prohibición de medidas cautelares patrimoniales y lapsos ampliados para el cumplimiento de la sentencia sin posibilidad de actualización monetaria, entre otras regulaciones sorprendentemente generosas. No es una novedad en Venezuela, muchas prerrogativas vienen siendo reguladas en diversas leyes, un ejemplo es la Ley Orgánica de la Hacienda Pública

Nacional (VENEZUELA, 1974). El caso es que, contrario a lo esperado después de la aprobación de la Constitución de 1999, estas prerrogativas aumentan cada día y se han otorgado en procesos judiciales aún cuando no existen leyes que las sustenten como en el caso de las empresas del Estado, (Casos: PDVSA sentencia nº 281 del 26/02/2007, CAVIM sentencia nº 334 del 19/03/2012, ambas de la Sala Constitucional del TSJ, entre otros), concedidas con base esencialmente en el interés público y la protección de la nación.

Antes se señaló que la Administración ha crecido. En efecto, ello tiene relación con el aumento de la población, pero también se debe a una política de gobierno de participación mediante empresas públicas en la economía del Estado. No solo en la actividad petrolera que es la principal industria del país, sino que desde el año 1999 hasta la actualidad, la participación decisiva del Estado (la República) ha aumentado progresivamente en otras áreas de la economía, (producción, distribución y comercialización de alimentos, materiales y herramientas de construcción, implementos de seguridad; telecomunicaciones, electricidad, medios de comunicación, de bancos, vivienda, vehículos, electrodomésticos, equipos de computación, teléfonos, medicamentos, vestimenta, zapatos, etc.).

Ello, lo que muestra que el Estado participa activamente en todas las formas y en todas las áreas de la economía venezolana, al punto de ser, en ocasiones, el único participante en algunos espacios, (sin éxito, lamentablemente). Actualmente es difícil encontrar una actividad económica en la que el Estado venezolano no tenga participación decisiva (acciones superiores al 50%). También el Estado participa en actividades no económicas mediante las corporaciones y misiones creadas bajo figuras tradicionales (empresas del Estado, fundaciones o institutos públicos) en los estados en los que los gobernadores no son miembros del partido de gobierno, las cuales ejercen actividad administrativa. Es más amplio el tema.

Así, el crecimiento de la Administración en diversas formas implica un aumento de empleados públicos, procesos de compra, contratos administrativos y, consecuentemente, litigios contencioso-administrativos. Por otra parte, cuando se trata de litigios instaurados por la Administración, generalmente en materia de contrataciones públicas, la imposibilidad de cumplimiento se debe a la ausencia en el

proceso de la empresa o cooperativa (forma colectiva-comunitaria-social de participación en la actividad comúnmente privada) que fue contratada, por lo que se tienen en ambos supuestos sentencias de difícil o imposible cumplimiento.

Los problemas del contencioso administrativo relativos al acceso a la justicia, competencias y prerrogativas del Estado, es grave en Venezuela y hasta la fecha ha sido suficiente poner el foco en los avances entre 1976 y 2010. Pareciera que el Estado no quisiera consolidar una estructura orgánica judicial adecuada en esta disciplina. Esto no solo se observa porque aún en 2017 existan tribunales civiles que desde 1976 tienen competencia contencioso administrativa, ello también obedece a que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010 diseñó una estructura de tribunales que aleja la justicia de los ciudadanos. Más claramente, existen asuntos contencioso-administrativos cuyos tribunales competentes en primera y en segunda instancia están ubicados en la capital de la República o en alguno de los estados sede de los juzgados con competencia regional. Los impactos en la economía y en acceso a la justicia administrativa son evidentes y eso es, se insiste, únicamente el tema del acceso al judicial, peor aún si se piensa en el efectivo cumplimiento de las sentencias (tutela adecuada, tempestiva y efectiva).

Conviene aclarar que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010 creó una estructura judicial - aún en desarrollo- que incluye tribunales estatales unipersonales, aún no existentes en algunos estados de Venezuela. Así, en algunos estados permanecen los tribunales estatales civiles y contencioso administrativos (desde 1976) y tribunales municipales unipersonales, cuya competencia fue asumida por los tribunales civiles por una disposición transitoria de la aludida Ley de 2010 (como ocurrió en 1976 con los tribunales superiores civiles). También en 2010, se crean los juzgados nacionales con competencia regional, esto es, de varios estados (entonces, realmente son regionales), que divide el país en tres regiones. Una de esas regiones, Distrito Capital, pasaría a sustituir las Cortes primera (1976) y segunda (2004) de lo contencioso administrativo; las dos regiones restantes cuentan con nuevos tribunales. Finalmente, la instancia de cierre sería el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa, Sala de Casación Social o Sala

Electoral, según sea al caso ordinario o especial (agraria, laboral, tributaria o electoral).

Nuevamente, pareciera haber un avance entre 1976 y 2010. Sin embargo, esos nuevos tribunales señalados en la Ley de 2010 aún no han sido creados en su totalidad, por lo tanto, continúan los tribunales civiles ejerciendo competencia transitoria en la materia contencioso-administrativa. Otra particularidad de esta materia es que los juzgados son al mismo tiempo de primera instancia e instancias de apelación (salvo los juzgados municipales que solo tienen en un grado inferior la justicia de paz comunal⁵, pero en la que no hay verdaderamente una relación de jerarquía); esa situación de dualidad de funciones judiciales, ocurre en Venezuela únicamente en el contencioso administrativo. Ello es un problema para el juez por el número de causas que debe resolver y para los ciudadanos, porque en ocasiones esas instancias se encuentran bastante alejadas de su lugar de residencia.

CONCLUSIONES

El contencioso administrativo en Venezuela se ha desarrollado concretamente entre los años 1961 (Constitución Nacional) y 2010 (Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa) aunque las formas judiciales de control de los actos del Estado existen en el ordenamiento jurídico venezolano desde la primera Constitución de la República de 1811 y las que le siguieron. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 representó un avance importante en la construcción de una estructura orgánica contencioso administrativa en Venezuela que históricamente ha estado ubicada dentro del Poder Judicial. No obstante, la *transitoriedad*, que establecía la Constitución de 1961 y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia

⁵ Ley Orgánica de la Jurisdicción Especial de la Justicia de Paz Comunal, publicada en Gaceta Oficial nº 39.913 del 2 de mayo de 2012 (*deroga la Ley Orgánica de la Justicia de Paz publicada en Gaceta Oficial nº 4.817 extraordinario del 21 de diciembre de 1994*). Véase, además, Reglamento General y de Funcionamiento de la Jurisdicción Especial de la Justicia de Paz Comunal, publicado en Gaceta Oficial nº 41.092 del 9 de febrero de 2017.

de 1976, se extendió no solo hasta 1999 con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sino que se mantiene hasta la fecha en ciertos aspectos de la organización judicial contencioso administrativa venezolana, debido a la repetición de esa *transitoriedad* en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010.

El diseño y la construcción de la organización judicial contencioso administrativa tienen una influencia directa en la justicia adecuada, tempestiva y efectiva. Estos temas no deben ser considerados “problemas estructurales” o “asuntos políticos” que están fuera del alcance de la doctrina, sino que deben ser objeto de estudio de cara al proceso justo que es propio del Estado Democrático Constitucional. En ese orden, los problemas de conflictos de competencia, que tanto inciden en la duración de los procesos contencioso-administrativos en Venezuela, podrían ser afrontados desde otra óptica teniendo una conformación adecuada de tribunales, lo que apunta hacia una reconstrucción de la estructura orgánica actual en la que se tenga en cuenta la cercanía del ciudadano a la justicia.

Finalmente, el tema de las prerrogativas de la administración, como uno de los problemas más graves del proceso contencioso administrativo venezolano, tiene que ser limitado, no puede pensarse en un proceso contradictorio consistente, si el Estado se sabe en una posición de ventaja de tal magnitud que la sentencia contraria a sus intereses no será cumplida adecuada ni oportunamente amparado en la Ley y en los criterios de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

REFERENCIAS

BRICEÑO, Humberto. **Derecho administrativo y separación de poderes:** USA, Francia y Alemania. Serie Cuadernos. Caracas, Venezuela: Ediciones Paredes, 2012.

DUQUE, Román. La enseñanza del Derecho Administrativo venezolano y el Derecho Comparado. Ponencia dictada en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el Foro Cien Años de Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009. En: **100 AÑOS DE LA ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA 1009-2009**, Tomo II, Caracas/Venezuela, Universidad Central de

Venezuela, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), 2011. p. 29-38.

MARRERO, Evelyn. A un año de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. **Tribunal Supremo de Justicia** [Fundación Gaceta Forense y Publicaciones], Caracas/Venezuela, 2012, n.40 [de la Serie Eventos].

ORTIZ, Luis; BREWER, Allan. **Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996)**. Primera Edición, colección jurisprudencia. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 1996.

RAMOS, Emilio. **Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Comentada**. Caracas/Venezuela: Fundación Gaceta Forense [Edición y Publicaciones. Tribunal Supremo de Justicia], 2013.

UROSA, Daniela. Evolución del contencioso administrativo en Venezuela ¿Influencia francesa o española? Repercusiones en la situación actual de la Justicia Administrativa venezolana y en sus perspectivas de cambio. En: **100 AÑOS DE LA ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA 1009-2009**, Tomo II, Caracas/Venezuela, Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), 2011. p. 114-138.

VENEZUELA. Código de Ética del Juez venezolano y Jueza venezolana. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas/Venezuela**, n. 6.207 Extraordinario, 28 dic. 2015, p. 21-30. Disponible en: <https://www.aporrea.org/media/2017/04/gaceta-oficial-6207-venezuela-ley-comunicacion-popular.pdf> Acceso: 1 oct. 2017.

VENEZUELA. Código Orgánico Procesal Penal. **Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas/Venezuela**, n. 6.078, 15 jun. 2012. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ven_cod_org_proc_penal.pdf Acceso: 1 out. 2017

VENEZUELA. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Promulgada en 15 de diciembre de 1999. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas/Venezuela**, 30 dic. 1999, n. 36.860. Reimpresión por errores materiales del ente emisor en la Gaceta Oficial, Caracas/Venezuela, 24 mar. 2000, n. 5.453, [extraordinario]. Enmienda número 1 publicada en *Gaceta Oficial*, Caracas/Venezuela, n. 5.908 [extraordinario], 19 feb. 2009.

VENEZUELA. Constitución de la República de Venezuela. **Gaceta Oficial extraordinario n. 662, 23 ene.1961**. Enmienda N. 1 de la Constitución (*Gaceta Oficial* n. 1585, Extraordinario, 11 May. 1973) Enmienda N. 2 de la Constitución (*Gaceta Oficial* n. 3.119, Extraordinario, 26 Mar. 1983).

VENEZUELA. Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. **Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas/Venezuela, n. 6.147 Extraordinario, 17 nov. 2014a, p. 7-30. Disponible en: <http://www.venceremos.com.ve/sites/default/files/LeyOrganicaAdministracionPublica.pdf>. Acceso: 1 oct. 2017.

VENEZUELA. Decreto sobre Organización General de la Administración Pública Nacional. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas/Venezuela, 13 jul. 2016, n. 6.238 Extraordinario, p. 1-15. Disponible en: <http://www.mpppst.gob.ve/mpppstweb/wp-content/uploads/2016/10/318759336-Gaceta-Oficial-Extraordinaria-N-6-238-Notilogia.pdf>. Acceso: 1 out. 2017.

VENEZUELA. La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas/Venezuela, n. 6.013, 23 dic. 2010b. Disponible en: <http://www.ine.gov.ve/documentos/INE/AuditoriaInterna/MarcoLegal/LOCGR.pdf>. Acceso: 1 out. 2017.

VENEZUELA. Ley de Reforma Parcial de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y manifestaciones. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas/Venezuela, 23 dic. 2010a, n. 6.013, p. 4-5. Disponible en: <http://www.contraloriaestadofalcon.gob.ve/leyes/LOCGRSNCF%20Gaceta%20N%C2%BA%206013.pdf>. Acceso: 1 out. 2017.

VENEZUELA. Ley de regulación del arrendamiento inmobiliario para el uso comercial. **Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas/Venezuela, n. 40.418, 23 may. 2014b. Disponible en: <https://microjurisve.files.wordpress.com/2014/05/ley-de-regulacion3b3n-del-arrendamiento-inmobiliario-para-el-uso-comercial.pdf>. Acceso: 1 oct. 2017.

VENEZUELA. Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**, Caracas/Venezuela, n. 1.893, 30 jul. 1976. Disponible en: <http://www.mijuicio.com/leyes/organicas/28.pdf>. Acceso: 1 out. 2017.

VENEZUELA. Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas/Venezuela, n. 37.942, 20 may. 2004. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_anexo_44_sp.pdf. Acceso: 1 out. 2017.

VENEZUELA. Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**, Caracas/Venezuela, n. 1.660, 21 jun. 1974. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ven_ley_org_hac_pub_may.pdf. Acceso: 1 out. 2017.

VENEZUELA. Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Caracas/Venezuela, n. 39.447, 16 jun. 2010,

reimpresa por errores materiales en la **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**, Caracas/Venezuela, n. 39.451, 22 jun. 2010d. Disponible en: <http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/26.-Ley-Organica-de-la-jurisdiccion-Contencioso-Administrativa.pdf> Acceso: 1 out. 2017.

VENEZUELA. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas/Venezuela, 15 mar. 2016, n. 6.220. Disponible en: <http://www.gaceta-oficial.com/2016/07/gaceta-oficial-n6220-extraordinario-15.html#axzz4uJXIVl42> Acceso: 1 out. 2017.

VENEZUELA. Ley Orgánica del Poder Ciudadano. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas/Venezuela, n. 37.310, 25 oct. 2001. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_anexo_39_sp.pdf Acceso: 1 out. 2017.

VENEZUELA. Ley Orgánica del Poder Electoral. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas/Venezuela, n. 37.573, 19 nov. 2002. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_anexo_40_sp.pdf Acceso: 1 out. 2017.

VENEZUELA. Ley Orgánica del Poder Judicial. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas/Venezuela, n. 5.262 Extraordinario, 11 de septiembre de 1998. Disponible en: <https://venezuela.justia.com/federales/leyes-organicas/ley-organica-del-poder-judicial/gdoc/> Acceso: 1 out. 2017.

VENEZUELA. Ley Orgánica del Registro Civil. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas/Venezuela, n. 39.264, 15 sep. 2009. Disponible en: <http://www.juris-line.com.ve/data/files/411.pdf> Acceso: 1 out. 2017.

VENEZUELA. Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, n. 39.483, 9 ago. 2010c. Disponible en: <http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/Ley-Org%C3%A1nica-del-Tribunal-Supremo-de-Justicia.pdf> Acceso: 1 out. 2017.

VENEZUELA. Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Caracas/Venezuela**, n. 34.060, 27 SEP. 1988. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1877.pdf?view=1> Acceso: 1 out. 2017.

VENEZUELA. Ley para la regularización y control de los arrendamientos de vivienda. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**, Caracas/Venezuela, n. 6.053, 12 nov. 2011. Disponible en: http://viviendaenred.net/inicio/almacen_leyes_y_decretos/gaceta_extraordinaria_6053.pdf Acceso: 1 out. 2017.