

EL CONTROL JUDICIAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

Julio Alexander Carta Rivero¹

Resumen: *El presente trabajo se realizó con la finalidad de vislumbrar a groso modo el Control judicial aplicable a la Administración Pública en Venezuela, en tal sentido se abordó de una manera sencilla y didáctica una serie de interrogantes que una vez resueltas nos permiten entender de forma general de qué trata el referido control judicial, cómo es posible llevar a cabo ese control y por qué y para qué se lleva a cabo ese control.*

Palabras clave: *Control – Administración Pública – Plena jurisdicción.*

SUMARIO. Introducción. I. ¿Qué debemos entender por Administración Pública? **II.** ¿Qué es el control judicial sobre la Administración Pública? **III.** ¿Cómo se ejerce el control judicial sobre la Administración Pública? **1.** Aspectos procesales comunes del contencioso administrativo. **A.** Legitimación e interés. **B.** Formas de iniciar un proceso contencioso. La iniciativa procesal. **C.** Inadmisibilidad de la demanda. **D.** El despacho saneador. **E.** Auto para mejor proveer. **F.** Las medidas cautelares. **2.** Procedimientos. **A.** Procedimiento común a las demandas de nulidad, interpretación de normas y controversias administrativas. **B.** Procedimiento breve. **C.** Procedimiento de las demandas de contenido patrimonial. **D.** Procedimiento contencioso administrativo funcional. **E.** Procedimiento de apelación (segunda instancia). **IV.** ¿Por qué se ejerce el control judicial sobre la Administración Pública en Venezuela? **V.** ¿Para qué se ejerce el control judicial sobre la Administración Pública en Venezuela? **Conclusiones.**

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo abordamos de una manera general y de sencilla comprensión un tema tan interesante y complejo como lo es el control judicial sobre la Administración Pública; en tal sentido, hicimos el mayor de los esfuerzos para realizar el análisis de los aspectos que a nuestra consideración son los de mayor relevancia respecto al tema que nos ocupa.

La metodología a través de la cual fue abordado el tema y que considero es la más acorde a la manera en que desarrollamos el asunto según fue expresado en el párrafo anterior es la siguiente: tratamos de dar respuestas a cuatro sencillas preguntas, las cuales una vez resueltas nos dan un enfoque

¹ Abogado de la Universidad Central de Venezuela (2016). Ex Abogado Asociado I y II de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo (2017-2018). Cursante de las especializaciones de Derecho Administrativo y Derecho de la Navegación y del Comercio Exterior, ambas de la Universidad Central de Venezuela.

global del tema que nos permite comprender a groso modo de qué trata el control judicial sobre la Administración Pública en Venezuela. Las preguntas son *¿qué?*, mediante la cual estudiamos someramente qué debemos entender por Administración Pública y qué es el control judicial sobre la Administración Pública, es decir, se realizó una delimitación de los sujetos pasivos en el Contencioso Administrativo y se determinó en términos generales de qué trata el referido control. Acto seguido, analizamos el *¿cómo?*, es decir, cómo se ejerce ese control judicial sobre la Administración Pública y a tal efecto nos correspondió analizar los aspectos procesales comunes a los procesos destinados a realizar el control bajo estudio y cada uno de los procesos mediante los cuales se desarrolla el referido control. Luego examinamos el *¿por qué?*, a los fines de determinar las situaciones jurídicas por las cuales se puede accionar o poner en movimiento el aparato judicial a los fines de ejercer el control judicial sobre la Administración Pública. Finalmente tratamos el *¿para qué?*, con lo cual buscamos dar respuesta a la finalidad del control tratado en estas páginas, es decir, lo que se busca o se quiere conseguir mediante el ejercicio del control judicial sobre la Administración Pública.

Una vez abordados los puntos anteriormente expresados, realizamos una breve conclusión sobre el tema según lo estudiado durante el desarrollo de estas páginas.

I. ¿QUÉ DEBEMOS ENTENDER POR ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

Es necesario a los fines de llevar a cabo el análisis de la situación planteada para el estudio, hacer una precisión con respecto a lo que debe entenderse por Administración Pública, ello así, podremos determinar quién o quienes podrían ser sujetos pasivos en los supuestos de aplicación del control judicial sobre la Administración Pública.

Al respecto, es preciso traer a colación lo expresado por algunos de los más grandes doctrinarios y exponentes del Derecho Administrativo a nivel internacional y nacional, tales como, el autor alemán OTTO MAYER y el Austriaco ADOLF MERKL en lo que respecta al ámbito internacional o mundial, y en cuanto al ámbito nacional lo señalado al respecto por ELOY LARES MARTÍNEZ, lo que nos servirá para establecer con precisión como ya señalamos qué es lo que debemos entender por Administración Pública, lo cual se traduce en la determinación de los potenciales sujetos pasivos en los procesos judiciales dispuestos por el ordenamiento jurídico para la aplicación del control judicial sobre la Administración Pública, bien sea por funcionamiento normal o anormal de la misma.

Señala OTTO MAYER, citado por ELOY LARES MARTÍNEZ que “administración debe ser toda actividad del Estado que no es legislación ni justicia”², vemos pues, una primera aproximación en virtud de una delimitación o definición negativa o por sustracción o deducción, de lo que debemos entender por Administración Pública.

Por su parte el autor de la escuela de Viena ADOLF MERKL, comulga con la teoría del maestro alemán OTTO MAYER e igualmente llega a una definición de Administración Pública por sustracción o deducción “en el que el minuendo lo constituye la suma de actividades del Estado y el sustraendo la suma de legislación y justicia”. Del mismo modo, señala el mismo autor que como Administración debe entenderse las funciones de “aquel complejo orgánico regido por relaciones de dependencia que se revelan en el derecho a dar instrucciones del órgano superior y en el deber de obedecer del órgano inferior”³.

Por otro lado, debemos señalar que en la actualidad es generalmente conocido que en lo que respecta al ámbito público, por Administración Pública debemos entender o conocer dos acepciones diferenciadas, una en sentido objetivo o material que es el sentido expresado por los dos autores previamente citados, y al respecto señaló ELOY LARES MARTÍNEZ que es la “actividad, tarea o función del Estado”, a lo que debemos deducir como ya ha sido precisado todo lo que sea función legislativa y función judicial; y la otra acepción es la referida al sentido orgánico o subjetivo, respecto de la cual señala el prenombrado autor que es el “cuerpo o conjunto de entes u órganos ordinariamente encargados de ejercer la expresada actividad o función”⁴.

Por lo que es preciso indicar que, la definición de administración aplicada al Estado tiene una doble connotación, y en tal sentido el profesor ELOY LARES MARTÍNEZ señaló lo siguiente: “(...) el vocablo ‘administración’, aplicado al Estado, puede ser empleado ya en sentido objetivo, como actividad, tarea o función del Estado, ya en sentido subjetivo, como cuerpo o conjunto de autoridades, funcionarios y agentes, en general, de órganos del Estado ordinariamente encargados de ejercer la expresada actividad o función”⁵.

Surge así entonces la distinción entre Administración en sentido orgánico compuesta por el conjunto de órganos o entes que integran el aparato Estatal y, Administración en sentido objetivo, material o funcional para establecer o determinar lo que es Administración Pública en virtud del cumplimiento de

² Eloy Lares Martínez: “Manual de Derecho Administrativo XIV edición”. Universidad Central de Venezuela. Caracas 2013, p. 47 y sigs.

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

la función administrativa integrada bien sea por los entes u órganos que como ya señalamos componen el aparato del Estado, es decir, Administración propiamente dicha, como por los particulares o empresas que desarrollen actividad administrativa, surgiendo así, la figura de la “Administración por colaboración”. En este último caso, señala el numeral 6 del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que están al control de esa jurisdicción “Cualquier sujeto distinto a los mencionados anteriormente, que dicte actos de autoridad o actúe en función administrativa”⁶.

II. ¿QUÉ ES EL CONTROL JUDICIAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

El control judicial sobre la Administración Pública está referido a que una vez surgido un conflicto entre un particular y algún ente u órgano de la Administración Pública, entre entes, entre órganos o entre órganos y entes de la misma, o surgidos en virtud del ejercicio de la actividad administrativa, bien sea, ejercida por los sujetos ya señalados o por la denominada “Administración por colaboración”, existan los medios o mecanismos judiciales para dirimir tal conflicto, mediante el análisis y determinación de la conformidad o no a derecho de los actos, actuaciones, abstenciones u omisiones derivados de los sujetos antes señalados en sus distintos niveles, es decir, el análisis de la constitucionalidad y legalidad del funcionamiento normal o anormal de los mismos.

Anteriormente la concepción del control judicial en la jurisdicción contencioso administrativa, erradamente estaba limitada al control de la conformidad o no a derecho de los actos administrativos, lo cual dejaba fuera del referido control a un sin fin de situaciones jurídicas y se asignaba la competencia para conocer sobre estas últimas a tribunales de otras materias (civil, mercantil, laboral, etc.), y que en la práctica acarrearba la inadmisibilidad de cualquier acción interpuesta ante la jurisdicción contencioso administrativa que no estuviese referida a la nulidad de un acto administrativo.

Ello así, el catálogo de las acciones que pueden intentarse ante la jurisdicción contencioso administrativa se ha ampliado, razón por la cual hubo una mutación de la concepción del objeto del contencioso administrativo que dejó de ser concebido como un juicio objetivo sobre la constitucionalidad y la legalidad del acto administrativo hacia lo que el foro ha denominado “plena jurisdicción”, en la cual es posible interponer acciones

⁶ Gaceta Oficial N° 39.447 del 16-10-2010, reimpressa por error material en N° 39.451 del 22-06-2010.

destinadas a algo más que la simple acción de nulidad de un acto administrativo, es decir, pretensiones de variada índole, tales como reclamos por prestación de servicio público, demandas por vías de hecho, demandas de índole contractual con una variada gama de pretensiones (interpretación, cumplimiento, nulidad, resolución, etc.), demandas de contenido patrimonial, controversias administrativas, entre otras.

En este orden de ideas, nos parece oportuno traer a colación lo expresado por el profesor JOSÉ GREGORIO SILVA BOCANEY:

...la pretensión del actor puede ser la de condena a cancelar una cantidad de dinero, como puede ser igualmente someter a la consideración del tribunal, si la actuación se encuentra ajustada o no a derecho y se tomen los correctivos pertinentes sin que sea necesario o finalidad única, ordenar un pago determinado. Puede considerarse el restablecimiento en una condena de hacer, o restituir la situación a una determinada oportunidad como puede ser que se inicie un procedimiento administrativo⁷.

Precisado lo anterior, a los fines de establecer cuál es la fundamentación jurídica en el ordenamiento jurídico actual de nuestro país sobre la cual se sustenta la noción de “plena jurisdicción” del contencioso administrativo, debemos imperativamente traer a colación lo establecido en el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual es del tenor siguiente: “ (...) condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

Del artículo parcialmente transcrito *ut supra*, el cual debe ser concatenado con el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se desprende que ésta no limita su objeto únicamente a un juicio objetivo sobre los actos administrativo, sino que el objeto de la jurisdicción contencioso administrativa es amplio, pues el referido artículo hace una enumeración enunciativa y no taxativa de los mandatos que pueden emanar de la sentencia del juez contencioso administrativo, ya que al establecer el artículo 259 constitucional que el juez puede “disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa” deja una ventana abierta a la posibilidad de que el sujeto activo en el caso concreto pueda solicitar cualquier pretensión fundada en derecho; pero además, asoma la posibilidad

⁷ José Gregorio Silva Bocaney: “De las Demandas y El Contencioso Administrativo”. 100 años de la Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009, Tomo II. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 2011, p. 1104.

de que el juez pueda disponer lo que sea necesario para restablecer la situación jurídica subjetiva lesionada.

Pese a lo anteriormente expresado, debemos destacar que en la práctica esto es normalmente desatendido por los jueces del contencioso administrativo, pues, los mismos lucen escépticos ante el mandato constitucional y en ocasiones no son capaces de disponer lo necesario para el restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada y terminan infringiendo también el mandato de la tutela judicial efectiva, establecido en los artículos 26 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Asimismo, debemos señalar que no es totalmente cierto que el juzgamiento sobre la conformidad o no a derecho de la actuación u omisión de la Administración Pública sea competencia plena de los juzgados contencioso administrativo, pues, existe casos en los cuales por la especialidad de la materia de que se trate, la competencia para el juzgamiento sobre la actuación u omisión de la Administración Pública está asignada a tribunales especializados en dichas materias, tales son los casos de la materia contencioso tributaria, materia agraria e incluso lo que pudiéramos denominar laboral-administrativo o administrativo-laboral, dentro de lo que se incluye la actividad administrativa desarrollada por las Inspectorías del Trabajo en virtud de sus competencias y la actividad administrativa realizada o materializada por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL). Sobre la última materia mencionada (administrativo-laboral), es necesario indicar que el establecimiento de la competencia para conocer en los procesos judiciales derivados del ejercicio de la actividad administrativa de los mencionados órganos y entes respectivamente, ha sido variante en virtud de un vaivén de criterios jurisprudenciales al respecto, en ocasiones la competencia ha correspondido a los juzgados del contencioso administrativo y en ocasiones a los juzgados laborales.

En la actualidad la competencia está asignada a los Juzgados del Circuito Judicial Laboral; en lo que respecta a los actos emanados de las Inspectorías del Trabajo en materia de inamovilidad el numeral 3 del artículo 25 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, excluye expresamente la competencia sobre tal asunto; y en lo que respecta a los actos emanados del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) la Disposición Transitoria Séptima de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT) atribuye la competencia a Juzgados Superiores del Circuito Laboral del lugar donde se encuentre el ente emisor del acto. En este orden de ideas, se pronunció la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia conociendo sobre un conflicto negativo de competencia mediante sentencia N° 27 de fecha 25-

05-2011, publicada en fecha 26-07-2011, mediante la cual sostiene que la competencia en estos casos se determina en virtud de la naturaleza de la relación y no en virtud de la naturaleza del órgano o ente que ejerce la actividad administrativa.

Dicho esto, debemos señalar entonces que la “plena jurisdicción” no está referida a la competencia exclusiva del juzgamiento de la actuación normal o anormal de la Administración Pública recaída en cabeza de los jueces del contencioso administrativo, sino que está referida a la mutación o ampliación de asuntos que pueden ser sometidos al conocimiento de dichos jueces o de jueces especializados que actúen como jueces del contencioso administrativo (tal sería el caso de los jueces laborales en lo que respecta al juzgamiento sobre la conformidad o no a derecho de los actos administrativos emanados de INPSASEL, por mencionar un ejemplo) en virtud de la universalidad de control existente hoy día en contraposición al llamado juicio objetivo de nulidad de actos administrativos.

III. ¿CÓMO SE EJERCE EL CONTROL JUDICIAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

Determinado lo anterior, nos corresponde ahora analizar los mecanismos judiciales de control sobre la Administración Pública en la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Venezuela, es decir, los procesos judiciales dispuestos por el ordenamiento jurídico venezolano, lo cual hacemos de la forma siguiente:

1. Aspectos procesales comunes del contencioso administrativo

En este punto hago referencia a los aspectos que considero más relevantes, que son los que señalo a continuación:

A. Legitimación e interés

Señala el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lo siguiente: “Están legitimadas para actuar en la Jurisdicción Contencioso Administrativa todas las personas que tengan un interés jurídico actual”.

En tal sentido, es preciso destacar que el interés exigido por dicha norma no es un interés directo sino actual, es decir, que en el caso concreto pueden estar legitimadas para intervenir en los procesos, personas ajenas a la relación jurídica que dé origen al mismo en esta competencia o mal llamada jurisdicción que se sientan afectados, o que tengan un interés jurídico actual

en la causa, pues estarían legitimados para actuar, pero debemos destacar que esto debe ser verificable y demostrado en el caso concreto.

En tal sentido debemos destacar que el interés exigido por la referida norma, no es aplicable a los casos de actos administrativos de efectos generales, pues aquí hay una excepción y en este caso rige la llamada “acción popular” en cuanto respecta al Contencioso Administrativo; por otro lado, tampoco se requiere el interés jurídico actual en materia constitucional para la interposición de demandas de nulidad de leyes. De resto, se debe demostrar el interés jurídico actual en la causa.

B. Formas de iniciar un proceso contencioso. La Iniciativa procesal

Establece el artículo 30 *eiusdem*, que “Los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerán a instancia de parte, o de oficio, cuando la ley lo autorice”.

Del precitado artículo, se desprende que el proceso contencioso administrativo se inicia a instancia de parte, o de oficio, pero en este último caso sólo cuando una ley lo autorice.

Un ejemplo sobre conocimiento de oficio previsto por la ley, es el advertido por el numeral 16 del artículo 23 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, mediante el cual se faculta a la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia para avocarse de oficio al conocimiento de algún asunto que curse ante otro tribunal que sea afín a la materia.

Por lo general, el conocimiento de los órganos de tal jurisdicción está precedido por el ejercicio de una acción a instancia de parte, mediante la interposición de una acción en un escrito libelar, el cual debe cumplir los parámetros establecidos en el artículo 33 de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Es preciso señalar, que la ley en el único aparte del artículo 33 establece la posibilidad de iniciar un proceso contencioso administrativo mediante la interposición oral de la demanda por causa motivada; sin embargo, en la práctica eso no es común. Insisto en que por lo general los procesos se inician a instancia de parte y mediante la consignación de un escrito libelar.

C. Inadmisibilidad de la demanda

Señala el artículo 35 *ejusdem*, los supuestos de hecho en virtud de los cuales el juez debe declarar inadmisibile la demanda interpuesta, y reza lo siguiente:

Artículo 35. La demanda se declarará inadmisibile en los supuestos siguientes:

1. Caducidad de la acción.
2. Acumulación de pretensiones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles.
3. Incumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, los estados, o contra los órganos o entes del Poder Público a los cuales la ley les atribuye tal prerrogativa.
4. No acompañar los documentos indispensables para verificar su admisibilidada.
5. Existencia de cosa juzgada.
6. Existencia de conceptos irrespetuosos.
7. Cuando sea contraria al orden público, a las buenas costumbres o a alguna disposición expresa de la ley.

Respecto a la caducidad de la acción debemos señalar que es la consecuencia de la inacción de un sujeto legitimado para ejercer un acto productor de efectos jurídicos, cuando este no pone en movimiento el aparato judicial dentro del lapso perentorio previsto por la ley.

En este sentido, en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa encontramos varios supuestos de hecho que acarrear la caducidad de la acción. Así, tenemos que cuando se trate de acciones de nulidad de actos administrativos de efectos particulares, el término para que ocurra la caducidad de la acción es de ciento ochenta días continuos, contados bien sea a partir de la notificación al destinatario del acto que se pretende impugnar o contados a partir de una vez transcurridos noventa días hábiles sin que la Administración haya decidido el respectivo recurso administrativo, cuando este haya sido interpuesto, contados estos últimos a partir de la interposición del mismo.

En lo que respecta a los actos administrativos de efectos temporales el término de la caducidad será de treinta días continuos, debiendo atenderse para el cómputo del término, lo señalado en este sentido respecto a los actos administrativos de efectos particulares.

Por otro lado, tenemos que cuando se trate de vías de hecho y recursos por abstención o carencia, el término para que ocurra la caducidad de la

acción es de ciento ochenta días continuos, contados a partir de la materialización de la vía de hecho o a partir del momento en que la Administración incurrió en la abstención.

También nos señala la ley, que pueden existir en otras leyes especiales términos de caducidad de la acción distintos a los aquí señalados, por ejemplo, podemos referirnos al lapso previsto al respecto por la Ley del Estatuto de la Función Pública, el cual establece un lapso de tres meses para el ejercicio de todo recurso con fundamento en dicha ley, contado a partir de la ocurrencia del hecho generador o a partir de la notificación del mismo.

Ahora bien, debe llamar poderosamente la atención de quien pretenda analizar, interpretar y entender la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa el hecho de que el artículo 32 que establece lo relativo a la caducidad de la acción, no señala absolutamente nada respecto a la caducidad de la acción en los casos de reclamos por omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos.

En este contexto, en principio me incliné por pensar que lo correcto era aplicar a la materia de servicios públicos el lapso de caducidad previsto para las vías de hecho y las abstenciones o carencias, ello debido a que todas estas acciones se tramitan por el procedimiento breve establecido en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lo que sería realizar una interpretación analógica en materia procesal, lo cual no sería correcto.

Finalmente, luego de indagar un poco al respecto y a falta de regulación expresa en la precitada ley y en alguna ley especial, me encuentro con el análisis realizado por el profesor JOSÉ GREGORIO SILVA BOCANEY⁸, mediante el cual señala que pueden generarse dos situaciones, la primera sería la anteriormente señalada, es decir, la aplicación del lapso de caducidad previsto para las acciones por vías de hecho y para las acciones por abstenciones o carencias por ser estas al igual que los reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos tramitadas por el procedimiento breve; y, una segunda situación en la cual no se aplicaría lapso o término de caducidad ni prescripción alguna, puesto que el legislador no estableció nada al respecto.

En vista del panorama anteriormente detallado, el precitado autor termina inclinándose por apoyar la segunda tesis, a la cual me sumo debido a la naturaleza de la materia de que se trata, pues, es claro que los servicios

⁸ José Gregorio Silva Bocaney: “De los servicios públicos. De las demandas que interpongan los usuarios por su prestación y la ley orgánica de la jurisdicción contencioso administrativa”. *Los servicios públicos domiciliarios*. Editorial Jurídica Venezolana y FUNEDA. Caracas, 2012, pp. 39-41.

públicos están destinados a satisfacer necesidades básicas y esenciales de la colectividad y en vista de la falta de regulación en lo que respecta a la caducidad de las acciones derivadas de la prestación de servicios públicos, mal podríamos señalar o establecer un lapso de caducidad, invadiendo una materia que debe ser regulada por el legislador.

Por otro lado tenemos que, la acción o demanda no debe acumular pretensiones mutuamente excluyentes ni de procedimientos incompatibles, es decir, no puede contener dos o más pretensiones que sean francamente opuestas, tal sería el caso de que en una misma demanda se pretenda la resolución y el cumplimiento de un contrato, pues, una excluye a la otra y no es materialmente posible satisfacer ambas pretensiones. Asimismo, no pueden acumular pretensiones que deban resolverse por dos o más procedimientos incompatibles, esto es, no pueden llevarse ante un mismo proceso la pretensión de nulidad de un acto administrativo y una pretensión de abstención o carencia, pues, dichas pretensiones tienen respectivamente un proceso totalmente diferenciado de la otra, con lapso y etapas totalmente diferentes.

Debe darse cumplimiento cabal a los procedimientos previos a las demandas cuando así sea previsto legalmente, tal es el caso del Antejudicio Administrativo el cual se constituye en un procedimientos administrativos previo a la interposición de la demanda de contenido patrimonial, acarreado como consecuencia del incumplimiento del referido procedimiento administrativo previo, la inadmisibilidad de la demanda. Esto no debe confundirse con el agotamiento o no de los recursos administrativos, los cuales en la actualidad son potestativos para el particular, pues actualmente Venezuela se inscribe dentro del sistema optativo de los recursos administrativos en contraposición al sistema preceptivo de recursos administrativos que impone el agotamiento de los mismo antes de acudir a la sede judicial, es decir, al contencioso administrativo.

Por otro lado se debe acompañar al libelo los documentos fundamentales e indispensables para verificar la admisibilidad de la acción, esto es, los documentos de los cuales deriva el derecho o pretensión invocada.

No debe existir cosa juzgada; el escrito no debe contener conceptos irrespetuosos; y, no debe ser contrario al orden público, a las buenas costumbres ni a disposición expresa de la ley.

Adicionalmente debemos señalar, que en lo que respecta a las pretensiones que se tramitan por el procedimiento breve (recursos de abstención o carencia, vías de hecho y reclamos por omisión, demora o deficiente prestación de servicios públicos), en virtud de lo previsto por el artículo 66 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa,

constituye una causal de inadmisibilidad la no presentación por parte del accionante de los documentos que acrediten los trámites efectuados ante los órganos o entes de la Administración Pública competentes en el asunto.

D. El despacho saneador

Es la oportunidad que se le da al actor de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 *iusdem* para corregir los requisitos del libelo, lo cual deberá realizarse dentro de los tres días de despacho siguientes a partir de la devolución del mismo.

Cabe acotar que hay errores que son fatales, en los cuales no tiene sentido devolver el libelo al actor, pues éste no podrá ya sanear los mismos, tal sería el caso de caducidad de la acción y de la cosa juzgada.

E. Auto para mejor proveer

De conformidad con el artículo 39 *eiusdem* el juez podrá en cualquier estado de la causa solicitar información o hacer evacuar de oficio las pruebas que considere necesarias para formar su convicción, en éste sentido, debemos destacar que esto representa una particularidad del contencioso administrativo, tornándolo en un proceso inquisitivo, como excepción al principio dispositivo del derecho común, ello debido a que en el contencioso administrativo el juez puede dictar auto para mejor proveer en cualquier estado de la causa, lo cual no sucede así en materia procesal civil, pues, el artículo 514 señala que el juez solo puede dictar auto para mejor proveer dentro del lapso perentorio de quince días después de presentados los informes.

Además del límite temporal, establece dicha normal una limitación objetiva o material, pues indica expresamente que es lo que el juez puede acordar mediante tal auto.

Es totalmente evidente, que la potestad otorgada al juez en el contencioso administrativo es mucho más amplia o discrecional y es por esto que considero lo que señalé líneas arriba respecto a que el auto para mejor proveer en el contencioso administrativo es una particularidad del mismo y que llega a tornar el proceso en uno de naturaleza inquisitiva.

Debemos además destacar que el referido auto es inapelable.

F. Las medidas cautelares

Las medidas cautelares juegan un rol vital dentro de todo proceso, independientemente de la naturaleza o materia de que se trate, ya que están íntimamente relacionadas con la tutela judicial efectiva, pues las mismas buscan conservar la utilidad del juicio.

Un aspecto que es muy importante destacar en el contencioso administrativo es que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que la República no está sujeta a medidas cautelares, pues, se presume que la misma es solvente, lo que constituye uno de los privilegios o prerrogativas de los cuales dispone la República, tema éste que no podrá ser profundizado en esta ocasión; sin embargo, es ineludible señalar que en la práctica cuando la República resulta vencida, al particular se le hace cuesta arriba obtener el cumplimiento de la sentencia.

En esta sentido es preciso realizar una aclaratoria, pues, se puede llegar a caer en la confusión de creer que nunca es posible dictar ningún tipo de medida cautelar nominada o innominada que recaiga sobre la República según lo establecido por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y que señalamos precedentemente, lo cual no es correcto, pues el hecho de que se establezca que la República no está sujeta a medidas cautelares ya que se presume que la misma es solvente, aplica únicamente para las medidas cautelares que buscan el aseguramiento del pago de dinero en las pretensiones de contenido patrimonial, pues, puede perfectamente decretarse contra la República una medida cautelar de suspensión de efectos de actos administrativos, por poner un ejemplo.

El procedimiento para las medidas cautelares está regulado en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en los artículos 103 y siguientes, salvo los casos en que es aplicable el procedimiento breve, lo cual está regulado por el artículo 69 *eiusdem*. Debemos señalar que hoy en día la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece un sistema cautelar bastante robusto y amplio a juzgar por la redacción de su artículo 104, lo cual deja claro que pueden imponerse medidas típicas y atípicas, lo que constituye sin lugar a dudas un avance en la materia, pues, hasta el año 2010 solo se contaba en el contencioso administrativo con la medida cautelar de suspensión de efectos de los actos administrativos, medida que solo resulta útil en los casos de recursos de nulidad de actos administrativos de efectos particulares con contenido positivo (orden de demolición, destitución, multa, etc.).

Además, es importante señalar que del mismo artículo se desprende que el juez aparte del *fumus bonis iuris* y del *periculum in mora* como requisitos

clásicos del sistema cautelar, debe ponderar o valorar los intereses en juego y como es lógico pensar se debe sustanciar y decidir la misma en cuaderno separado.

2. Procedimientos

A. Procedimiento común a las demandas de nulidad, interpretación de normas y controversias administrativas

Una vez notificadas las partes, el juez dispone de cinco días de despacho siguientes, para fijar la audiencia de juicio, la cual debe ser celebrada dentro de los veinte días de despacho siguientes a su fijación. La misma será oral, en la cual se debe presentar el escrito de promoción de pruebas.

Tres días de despacho siguientes el juez debe manifestarse sobre la admisión o no de las pruebas, y ordenará evacuar las que lo requieran, para lo cual se dispone de diez días de despacho, prorrogables hasta por diez días más. Terminada la fase probatoria si la hubiera, corresponde la presentación de informes de forma escrita u oral.

Luego de la fase de informes, el juicio entra en estado de sentencia, para lo cual la ley establece treinta días de despacho siguientes, prorrogable este lapso por un lapso igual por justa causa. Transcurrido el lapso para dictar sentencia sin que esto haya ocurrido, se debe entender que las partes dejan de estar a derecho y deben ser notificadas de la sentencia extemporánea.

Éste procedimiento está regulado del artículos 76 al 86 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

B. Procedimiento breve

Admitida la acción concreta, se citarán a las partes y los terceros que deben ser notificados y se solicitará informe al sujeto pasivo sobre la situación que dio origen al proceso, el cual deberá ser presentado en un lapso no mayor a cinco días hábiles, desde que conste en autos la citación.

La audiencia oral deberá celebrarse dentro de los diez días de despacho siguientes a la presentación del informe o de transcurrido el lapso para su presentación, y en esta los intervinientes podrán presentar pruebas. En esta audiencia el juez oír a los intervinientes y propiciará la conciliación; asimismo, admitirá las pruebas ese mismo día o al día siguiente y ordenará la evacuación de las que lo requieran. En casos especiales la audiencia podrá ser prolongada y una vez finalizada la misma se deberá publicar la sentencia dentro de los cinco días de despacho siguientes.

Cabe acotar que en éste procedimiento no existe como tal un lapso probatorio, todo se desarrolla en una única audiencia.

Es imperativo destacar, que en este procedimiento señala el artículo 68 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que en los casos de reclamos por omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos, se debe notificar a La Defensoría del Pueblo, al Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicio (INDEPABIS) el cual no existe en la actualidad, pero debe en todo caso notificarse a la Superintendencia para los Derechos Socio-económicos (SUNDDE) y a los Consejos Comunales o locales directamente relacionados con el caso; asimismo, se debe notificar al Ministerio Público y a cualquier persona o ente público, privado o del Poder Popular relacionado con el asunto, a solicitud de parte o a juicio del tribunal.

Éste es el procedimiento para conocer sobre los reclamos por servicios públicos, vías de hechos y abstenciones y está regulado en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa desde el artículo 65 al 75.

C. Procedimiento de las demandas de contenido patrimonial

En éste caso la audiencia preliminar tendrá lugar el décimo día de despacho siguiente, la misma será oral, con la asistencia de las partes y el juez podrá de oficio o a solicitud de parte resolver los defectos del procedimiento; del mismo modo, el demandado deberá expresar si contraviene los alegatos a los fines de trabar la *litis*; asimismo, las partes deberán promover sus pruebas.

Si el demandante no asistiere a la audiencia preliminar el procedimiento se declarará desistido, pero si no asistiere el demandado, la causa seguirá su curso. Se deberá dar contestación a la demanda por escrito dentro de los diez días de despacho siguientes a la audiencia preliminar y para las actuaciones subsiguientes debe transcurrir íntegramente el lapso anteriormente señalado.

Vencido el lapso anterior las partes presentarán sus escritos de prueba dentro de los cinco días de despacho siguientes; dentro de los tres días siguientes a la presentación de escritos de pruebas las partes podrán expresar si convienen u oponerse a las pruebas, vencido éste lapso, dentro de los tres días de despacho siguientes el juez se pronunciará sobre la admisión de las pruebas y ordenará evacuar los medios que lo requieran, lo cual deberá realizarse dentro de los diez días de despacho siguientes, lapso que será prorrogable a instancia de parte por diez días, y si no se requiere evacuación el lapso para ello será suprimido.

Finalizado el lapso probatorio, dentro de los cinco días de despacho siguientes se fijará la celebración de la audiencia conclusiva en la cual las

partes podrán exponer oralmente sus conclusiones, las cuales podrán consignar por escrito y el juez dará las indicaciones para que las partes expongan sus conclusiones, replica y contra replica.

Finalizada la audiencia conclusiva el juez dispone de treinta días continuos para dictar sentencia, lo cual podrá diferirse por causa justificada por treinta días continuos.

Debemos señalar que por éste procedimiento deben ser llevadas las demandas de contenido patrimonial y las de índole contractual, las cuales pueden tener pretensiones que no sean de contenido patrimonial, además de ello, debe haberse cumplido previamente a la interposición de la demanda el antejuicio administrativo.

El procedimiento está regulado desde el artículo 56 al 64 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

D. Procedimiento contencioso administrativo funcional

El conocimiento de las pretensiones derivadas de relaciones de empleo público corresponde a los tribunales superiores regionales, las cuales en principio están referidas a reclamaciones de funcionarios públicos o aspirantes a ingresar a la función pública cuando consideren lesionados sus derechos y de las solicitudes de declaratoria de nulidad de cláusulas de convenios colectivos.

La acción debe intentarse dentro del lapso de tres meses contado a partir del día en que ocurrió el hecho generador o a partir de que el interesado sea notificado del acto.

Recibida la querella, el juez admitirá la misma dentro de los tres días de despacho siguientes, si no estuviese incurso en causal de inadmisibilidad, y dentro de los dos días de despacho siguientes solicitará el expediente administrativo.

En esa misma oportunidad se exhortará a la parte accionada a dar contestación a la querella dentro de los quince días de despacho siguientes a partir de la citación. Si no hubiere contestación, la querella se entenderá contradicha en todas sus partes si la accionada goza de ese privilegio.

Vencido el lapso de contestación el tribunal fijará en uno de los cinco días de despacho siguientes la audiencia preliminar. En esta el juez pondrá de manifiesto los términos en que en su concepto ha quedado trabada la *litis*. Las partes podrán formular consideraciones al respecto que podrán ser acogidas por el juez, el cual podrá formular preguntas y deberá llamar a las partes a

conciliación; asimismo, podrá fijar una nueva oportunidad para continuar la audiencia preliminar.

Las partes podrán solicitar la apertura del lapso probatorio, dentro de los cinco días de despacho siguientes a la audiencia preliminar, y deberán acompañar las que no requieran evacuación y promover las que lo requieran. La evacuación de estas tendrá lugar dentro de los diez días de despacho siguientes al vencimiento del lapso anterior, más el término de la distancia para las que requieran evacuarse fuera de la sede del tribunal.

Vencido el lapso probatorio el juez fijará la audiencia definitiva en uno de los cinco días de despacho siguientes, en la cual las partes haciendo uso del derecho de palabra podrán defender sus posiciones y el juez podrá interrogar a las mismas y luego se retirará a estudiar su decisión definitiva, cuyo dispositivo deberá ser dictado en la misma audiencia, salvo que por la complejidad del caso la misma deba ser dictada dentro de los cinco días de despacho siguientes.

Este procedimiento encuentra regulación en la Ley del Estatuto de la Función Pública desde el artículo 92 al 111.

E. Procedimiento de apelación (segunda instancia)

La apelación cuando se trate de sentencias definitivas deberá interponerse dentro de los cinco días de despacho siguientes a la publicación de la recurrida, la cual de ser admitida lo será en ambos efectos y el tribunal que dictó la sentencia deberá pronunciarse sobre la admisión de la apelación dentro de los tres días de despacho siguientes al vencimiento del lapso anterior y remitirá inmediatamente el expediente a la Alzada.

Respecto a las pruebas, debemos destacar que en esta instancia solo serán admitidas las documentales y que deberán ser consignadas con los escritos de fundamentación a la apelación y con la contestación a esta. La fundamentación deberá presentarse dentro de los diez días de despacho siguientes a la remisión del expediente, vencido éste lapso se abrirá uno por cinco días de despacho para la contestación a la fundamentación. Si no hay fundamentación, la apelación se considera desistida. Vencido el lapso de contestación a la fundamentación, el tribunal dispone de treinta días de despacho siguientes para decidir, lapso prorrogable por otro lapso igual por causa justificada.

En lo que respecta a la apelación sobre sentencias interlocutorias se aplica el mismo procedimiento anteriormente señalado con la variación de que esta será oída en un solo efecto, salvo que la misma causa gravamen irreparable, entonces será oída en ambos efectos.

IV. ¿POR QUÉ SE EJERCE EL CONTROL JUDICIAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA?

El control judicial del poder se ejerce debido a que la parte actora considera que algún acto, actuación, omisión o abstención de la administración o del particular o empresa que desarrolla alguna actividad administrativa en el ejercicio de la misma ha vulnerado alguno o algunos de los derechos de que él dispone, o debido a la necesidad de la interpretación de alguna ley o norma que a criterio del accionante sea ambigua y requiera ser aclarada o interpretada, caso en el cual consideramos que debe demostrar un interés jurídico legítimo y actual.

V. ¿PARA QUÉ SE EJERCE EL CONTROL JUDICIAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA?

Debemos señalar que esto dependerá del caso concreto, pues, las pretensiones como ya hemos indicado pueden ser de variada índole, pudiera pretenderse la nulidad de un acto administrativo, el restablecimiento de una situación jurídica que se considere vulnerada por una vía de hecho, que se ordene a la Administración la realización de alguna actuación, como por ejemplo dar respuesta a alguna solicitud planteada por el particular, podría también tratarse de una pretensión de pago de dinero, o de interpretación, validez o nulidad de un contrato, interpretación de alguna ley o norma, o cualquier otra pretensión que el actor desee someter al conocimiento del juez contencioso administrativo.

CONCLUSIONES

Establecido todo lo anterior, y dentro de las limitaciones propias del presente trabajo, pues, desde que decidí abordar el mismo he tenido presente que no es posible agotar el universo de situaciones o supuestos que pueden derivar de un pretendido estudio o análisis de esta materia, llegamos a concluir que el control judicial sobre la Administración Pública en Venezuela está relacionado con la acción de determinar la conformidad o no a derecho de los actos, actuaciones, omisiones o abstenciones derivadas de la actividad de los órganos o entes que conforman el Poder Público en sus distintos niveles, así como de los particulares o empresas que desarrollan actividad administrativa; asimismo, debemos concluir indicando que en la actualidad el ordenamiento jurídico venezolano pone a la disposición de los justiciables una variada gama de mecanismos judiciales a los fines de ejercer el control judicial sobre la Administración Pública en el contencioso administrativo venezolano, lo cual legislativamente ha marcado una evolución debido a la

mutación del contencioso administrativo objetivo al contencioso administrativo de plena jurisdicción; sin embargo, en muchas ocasiones la positivización de esta gama de mecanismos no es suficiente a los fines de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva.