

de los actos administrativos, además de la anulación del acto el juez puede condenar a la administración al pago de sumas de dinero, a la reparación de daños y perjuicios y al restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por el acto anulado.

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

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

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

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

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

timación activa y al contenido de la decisión del juez contencioso-administrativo.

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

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

Pero la responsabilidad de la administración no sólo puede surgir de la lesión de derechos subjetivos

57. *Ídem*, págs. 74-75.

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

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

En efecto, en el esquema tradicional del contencioso-administrativo de anulación, el juez se limitaba a anular el acto recurrido correspondiendo a la administración la ejecución de la decisión judicial. El juez no podía ni ordenar actuaciones a la administración ni sustituirse a la administración y adoptar decisiones en su lugar. Sin embargo, este criterio tradicional ha sido superado por el Derecho positivo, y no solo la pretensión de anulación puede estar acompañada de pretensiones de condena al pago de sumas de dinero o a la reparación de daños y perjuicios, sino que más importante, la pretensión de anulación puede estar acompañada de pretensiones de condena a la administración al restablecimiento de la situación jurídica subjetiva (derecho subjetivo o interés legítimo) lesionado, lo que implica el poder del juez de formular órdenes o mandatos de hacer o

de no hacer (prohibiciones) a la administración. No se olvide que la Constitución habla de los poderes del juez contencioso-administrativo para "disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa",⁵⁸ con lo cual le está confiriendo una especie de jurisdicción de equidad similar a las decisiones de *injunctio* o *mandamus* del derecho anglo-americano.⁵⁹ Por tanto, al "disponer lo necesario para el restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada", no sólo puede el juez ordenar a la administración adoptar determinadas decisiones, sino prohibirle actuar en una forma determinada. Y más aún, puede el juez incluso sustituirse a la administración misma, y cuando sea posible con la sola decisión judicial, puede restablecer directamente la situación jurídica lesionada (y no sólo ordenarle a la administración que la restablezca).

3. El contencioso de anulación y el amparo.

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

Por supuesto, este contencioso de anulación y amparo, nos lleva a considerar la problemática del amparo en Venezuela, el cual no está regulado constitucionalmente como un único y específico recurso cuyo conocimiento está atribuido a un único órgano jurisdiccional,⁶⁰ sino más bien como un derecho constitucional de los individuos a ser amparados por los tribunales de la República, lo cual puede lograrse a través de diversas acciones o recursos existentes, o en su defecto, mediante una acción autónoma de amparo.⁶¹

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

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

60. Por ejemplo, el recurso de amparo en España, cuyo conocimiento se atribuye al Tribunal Constitucional. Art. 161, Constitución 1978.

61. Véase Allan R. Brewer-Carías, "El derecho de amparo y la acción de amparo", *Revista de Derecho Público*, N° 22, EJV, Caracas 1985. págs. 51-61.

En efecto, de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución:

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

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

Conforme a esta norma, por tanto, hemos sostenido que en el Ordenamiento jurídico venezolano puede haber múltiples vías judiciales para amparar los derechos constitucionales frente a atentados en el goce y ejercicio de los mismos, tanto por parte de autoridades como de particulares, siempre que se prevea un procedimiento breve y sumario que permita restablecer de inmediato el derecho infringido. Incluso entre esas vías judiciales está la acción de amparo autónoma y subsidiaria, en el sentido de que procede cuando no exista otra vía judicial que permita la protección del derecho.⁶²

Por tanto, cuando un acto administrativo es el que vulnera el goce o ejercicio de un derecho o garantía constitucional, el medio judicial de amparo constitucional es precisamente el proceso contencioso-administrativo de los actos administrativos que permite al juez de acuerdo con el artículo 206 de la Constitución, al igual que lo hace el artículo 49 del mismo texto fundamental no solo anular el acto que perturba el derecho (lo cual es el fundamento del amparo en este caso) sino restablecer la situación jurídica subjetiva infringida.⁶³

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

En primer lugar, tratándose de un acto adminis-

trativo el que lesiona el derecho constitucional, la decisión judicial de amparo está directamente vinculada a la anulación del acto administrativo por inconstitucionalidad. Por tanto, en este caso, el juicio de amparo implica necesariamente un juicio de nulidad de un acto administrativo, lo cual no se plantea, cuando por ejemplo, la lesión al derecho constitucional la produce una vía de hecho de la administración. Esto tiene importancia en relación con la inmediatez del restablecimiento del derecho constitucional lesionado. Frente a una vía de hecho, constatada por el juez la lesión, éste, de inmediato, puede restablecer el goce y ejercicio del derecho; pero frente a un acto administrativo, el juez debe necesariamente juzgar su nulidad, y además, constatar su nulidad absoluta, puesto que se alega la violación de un derecho o garantía constitucional.⁶⁴ Por tanto, la sentencia definitiva que anule el acto recurrido y restablezca definitivamente el derecho constitucional infringido no siempre podrá tener toda la inmediatez que se requiere frente a una vía de hecho. En algunos casos, el juez podrá tomar su decisión de inmediato, cuando la inconstitucionalidad sea burda, como sucede en el procedimiento transitorio previsto para el amparo a la libertad personal (*habeas corpus*). Si la privación de la libertad se realiza mediante un "acto administrativo" que viola directamente el artículo 60, 1 de la Constitución el juez penal competente, anula el acto y ordena la libertad.⁶⁵ En otros casos, la "inmediatez" definitiva no será ni podrá ser todo lo expedito, pues debe juzgarse la nulidad del acto, lo cual sin embargo, no significa que no pueda restablecerse "inmediatamente" la situación jurídica subjetiva infringida; al contrario, para ello está prevista la figura de la suspensión judicial de los efectos del acto recurrido,⁶⁶ la cual conforme al criterio de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, "participa de la naturaleza

62. *Idem*.

63. En igual sentido, art. 131, LOCSJ.

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

65. Disposición Transitoria Quinta de la Constitución.

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

de las acciones de garantía y amparo de los derechos fundamentales".⁶⁷

Por supuesto, algunos correctivos deben prevalecer en la regulación legal del derecho de amparo para asegurar aún más la protección de los derechos y el carácter de acción de amparo del contencioso de los actos administrativos, particularmente, por ejemplo, ampliando la procedencia de la suspensión de efectos de los actos impugnados, en forma más expedita cuando se alegue violación, por el acto administrativo recurrido, de un derecho constitucional cuyo amparo se pretende;⁶⁸ eliminado el lapso de caducidad cuando el motivo de la impugnación del acto recurrido sea la violación del derecho constitucional cuyo amparo se pretende,⁶⁹ y atribuyendo al juez poderes específicos para resolver como casos de urgencia⁷⁰ los supuestos en los cuales se acompañe al contencioso de anulación de un acto administrativo, una pretensión de amparo.

Pero en segundo lugar, el otro elemento que debe destacarse respecto del proceso contencioso-administrativo de anulación y amparo, se refiere

a los poderes del juez. En este caso, de acuerdo con los artículos 206 y 49 de la Constitución y al artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el juez contencioso-administrativo tiene "potestad para restablecer" la situación jurídica infringida o en su caso, para "disponer lo necesario" para su restablecimiento. Esto significa que el juez del contencioso de anulación y amparo, una vez anulado el acto puede directamente restablecer el derecho constitucional infringido y sustituirse a la administración, y además, adoptar mandamientos de hacer o de no hacer en relación con la administración, para asegurar no sólo dicho restablecimiento sino además, impedir la sucesiva vulneración del derecho o garantía constitucional por la administración. Por supuesto, además, y de acuerdo con lo señalado anteriormente, en caso de proceder, y conforme a lo solicitado, el juez podría adoptar decisiones de condena respecto de la administración por los daños y perjuicios que se pudieran haber causado al recurrente por el acto anulado.

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

Además del proceso contencioso contra los actos administrativos, que como hemos señalado, tiene la característica de ser siempre un contencioso de anulación de los actos, con la posibilidad de estar acompañadas las pretensiones de anulación, con pretensiones de condena e incluso de amparo constitucional, el sistema contencioso-administrativo venezolano admite como segunda categoría de proceso, el contencioso-administrativo de las demandas contra los entes públicos, en el cual no sólo se establece una verdadera litis procesal entre demandante y demandado, que se desarrolla a través de un proceso subjetivo, entre partes, sino que tiene la característica general de orden negativo, de que en el objeto de la demanda y de las pretensio-

nes del demandante, no hay actos administrativos envueltos. Por tanto, la relación jurídica procesal que se origina en estas demandas contra los entes públicos, no tiene su origen en un acto administrativo que deba recurrirse, pues si ese fuera el caso, correspondería a lo que hemos denominado el contencioso de los actos administrativos.

En consecuencia, este proceso contencioso-administrativo de las demandas contra los entes públicos, es el propio de las acciones que se intentan contra éstos, basadas en pretensiones de condena que tienen su origen, básicamente, en la responsabilidad de la administración, de orden contractual o extracontractual, que buscan la condena al pago de sumas de dinero o de daños y perjuicios e inclu-

67. *Sentencia de 27-3-85 (caso Ramírez Monagas)*, en *Revista de Derecho Público*, N° 22, EJV, Caracas 1985, pág. 179.

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

69. Motivos de nulidad absoluta, conforme al artículo 19, ordinal 1º. de la LOPA y art. 46 de la Constitución. Véase Allan R. Brewer-Carías. "Comentarios sobre las nulidades de los actos administrativos", *Revista de Derecho Público*, N° 1, EJV, Caracas 1980, págs. 45-50.

70. Art. 135, LOCSJ.

so, al restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada, y cuyo origen no está en actos administrativos.

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

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

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

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

En efecto, en cuanto a los entes territoriales, solo las demandas contra la República caen dentro

de la competencia de los tribunales contencioso-administrativos, pues las demandas contra los Estados y municipios se deben intentar ante los tribunales ordinarios "de acuerdo con las previsiones del derecho común o especial", quienes son los competentes para conocer de ellas en primera instancia.⁷² Solo de las apelaciones contra las decisiones que dicten estos tribunales, es que se ha atribuido competencia para conocer de las mismas a los tribunales superiores contencioso-administrativos.⁷³

Por otra parte, en cuanto a los entes no territoriales, es decir, las acciones contra los institutos autónomos y las empresas "en las cuales el Estado tenga participación decisiva", la competencia para conocer de esas demandas en primera instancia se ha atribuido a los órganos contencioso-administrativos, habiendo interpretado la Corte Suprema la expresión "empresas del Estado" en sentido restrictivo, como incluyendo solamente las empresas en las cuales la República, directamente sea accionista, y excluyendo del fuero jurisdiccional, las empresas en las cuales un instituto autónomo u otra empresa del Estado, por ejemplo, sean los entes accionistas.⁷⁴

Por tanto, el contencioso de las demandas contra los entes públicos está básicamente reducido a las demandas contra la República, contra los institutos autónomos y contra las empresas en las cuales la República directamente tenga participación decisiva, habiéndose distribuido la competencia jurisdiccional, según la cuantía, a los tres niveles de tribunales contencioso-administrativos, así: si la cuantía excede de Bs. 5.000.000, el conocimiento de las acciones, si ello no está atribuido a otra autoridad, corresponde en única instancia a la Corte Suprema de Justicia;⁷⁵ si la cuantía no pasa de Bs. 5.000.000 pero excede de Bs. 1.000.000, el conocimiento de las acciones, si ello no está atribuido a otra autoridad, corresponde en primera instancia a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo,⁷⁶ con apelación ante la Corte Suprema de Justicia⁷⁷ quien

71. Arts. 103-111, LOCSJ.

72. Art. 183, LOCSJ.

73. Arts. 182, ord. 3º., LOCSJ.

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

75. Art. 42, ord. 15, LOCSJ.

76. Art. 185, ord. 6º., LOCSJ.

77. Art. 185, párrafo 3.

conoce en segunda instancia; y si la cuantía no excede de Bs. 1.000.000, el conocimiento de las acciones, si su conocimiento no está atribuido a otra autoridad, corresponde en primera instancia a los

tribunales superiores en lo contencioso-administrativo,⁷⁸ con apelación ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo⁷⁹ quien conoce en segunda instancia.

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

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

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

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

Esta norma, que consagra el recurso contra las conductas omisivas de la administración,⁸¹ tiene su fundamento, por una parte, en el incumplimiento por parte de la administración de una obligación legal concreta de decidir o de cumplir determinados actos, y por la otra, en el derecho de un sujeto de derecho a que la administración cumpla los actos a que está obligada. Por tanto, a la base de este recurso está una relación jurídica (deber-poder) específica, que se concreta en una obligación también específica de la administración de actuar, frente a una situación jurídica, asimismo específica de poder de un sujeto de derecho, que se configura como un derecho subjetivo de orden administrativo a la actuación ad-

ministrativa. No se trata, consecuentemente, de la obligación genérica de la administración a dar oportuna respuesta a las peticiones de particulares, ni del derecho también genérico de estos a obtener oportuna respuesta a sus peticiones presentadas por ante la administración.⁸² Se trata, en cambio, de una relación obligación-derecho establecida entre la administración y un particular, a una actuación administrativa determinada.

Por ejemplo, de acuerdo con el Código Civil y a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, el uso de la propiedad con fines urbanísticos está regulado por las autoridades locales, quienes deben definir las modalidades de dicho uso en las Ordenanzas de Zonificación. Una vez definidos los usos urbanísticos, los propietarios tienen derecho a construir en su propiedad (usar) siempre que se ajusten a las prescripciones de la zonificación, para lo cual la autoridad municipal establece sistemas de control. El más común de estos es el control previo a través de permisos de construcción (autorizaciones)⁸³ los cuales se configuran como actos administrativos de obligatorio otorgamiento (actos reglados) cuando el proyecto de construcción se ajuste a las prescripciones de las Ordenanzas. Es decir, el otorgamiento del permiso de construcción es una *obligación* de la administración respecto del propietario que se ajusta a las normas de zonificación, y éste tiene *derecho* a que se le otorgue el permiso cuando cumple dichas prescripciones.⁸⁴ Lo mismo sucede en relación con los denominados permisos de habi-

78. Art. 182, ord. 2.º, LOCSJ.

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

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

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

82. Art. 67 Constitución.

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

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

tabilidad municipal: se trata también de instrumentos de control urbanístico, conforme a los cuales una vez realizada la construcción permitida en el permiso de construcción, el propietario solicita el permiso o cédula de habitabilidad a la administración, quien verifica para otorgarlo, el que la construcción ejecutada se adecue al permiso de construcción. En este caso, también, si una edificación se ajusta al permiso de construcción, el propietario tiene *derecho* a que se le otorgue la cédula de habitabilidad y la administración está *obligada* a otorgarla (actividad regulada).⁸⁵

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

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

torio, y que podría ser recurrido tanto en vía administrativa como en vía contencioso-administrativa.⁸⁸

En efecto, la figura del silencio administrativo negativo es inefectiva como protección de los derechos de los particulares, en los casos de inacción primaria de la administración cuando por ejemplo, ésta se niega a otorgar un acto que está obligada a adoptar, con motivo de una solicitud formulada por el interesado. A éste no lo protege nada el hecho de entender que el acto que solicita, por ejemplo, el otorgamiento del permiso de construcción solicitado, se le niega tácitamente, pues nada gana con ello: ¿cómo lo va a impugnar, si no hay motivación? ¿qué gana con una decisión judicial que declare la nulidad del acto denegatorio tácito? En realidad, el particular lo que requiere es que la Administración dicte el acto a que está obligada, por lo que en estos casos, la garantía jurídica del mismo, está en el recurso contra las conductas omisivas y no en el silencio administrativo denegatorio,⁸⁹ pues a través del mismo se logra que el juez obligue a la administración a decidir.

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

85. *Ídem*, pág. 385.

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

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

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

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

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

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

Una solución de esta naturaleza se ha regulado expresamente en el Código Orgánico Tributario,⁹¹ en la figura procesal que se denomina, "acción de amparo" prevista contra las demoras administrativas en materia tributaria. En estos casos, cuando la administración tributaria incurre en "demoras excesivas en resolver sobre peticiones de los interesados

y ellas causen perjuicios no reparables por los medios procesales ordinarios",⁹² "cualquier persona afectada"⁹³ puede intentar ante los tribunales contencioso-tributarios esta "acción de amparo", y estos pueden dictar "la resolución que corresponda al amparo del derecho lesionado", fijando un término para que la administración realice el trámite o diligencia a que está obligada (mandamiento de hacer), o dispensando de dicho trámite o diligencia al recurrente,⁹⁴ en cuyo caso, evidentemente, el juez se sustituye a la administración.

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

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

91. *Código Orgánico Tributario (COT) de 1982*. Véase en *Gaceta Oficial* N° 2992 Extra. de 3-8-1982.

92. Art. 208, COT.

93. Art. 209, COT.

94. Art. 210, COT.

95. Véase *sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 28-9-82*, en *Revista de Derecho Público*, N° 12, EJV, Caracas 1982, pág. 176.

V. EL PROCESO CONTENCIOSO DE LA INTERPRETACIÓN

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

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

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

Por tanto, conforme a estas normas, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, particularmente la Corte Suprema de Justicia, son competentes, para conocer del contencioso de la interpretación de contratos administrativos, que se

confundiría con el contencioso de las demandas contra los entes públicos, pues básicamente serían las partes contratantes quienes estarían legitimadas para intentar este recurso, que se concretaría en este caso, una acción mero declarativa.⁹⁶

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

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

VI. CONCLUSIÓN

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

En primer lugar, el sistema de recursos contencioso-administrativo no sólo se reduce a juzgar los

actos administrativos, y su ilegalidad, sino en general, las conductas de la administración y su legitimidad, incluyendo las conductas omisivas.

En segundo lugar, en cuanto al proceso contencioso de los actos administrativos, las pretensiones procesales que se pueden formular contra ellos no

96. Allan R. Brewer-Carías, y Enrique Pérez Olivares, "El recurso contencioso-administrativo de interpretación en el sistema jurídico venezolano", *Revista de la Facultad de Derecho, UCV*, N° 32, Caracas 1965, págs. 103-126.

97. E. Pérez Olivares, "El recurso de interpretación" en Instituto de Derecho Público, *El control jurisdiccional de los poderes públicos*. . . , *cit.*, págs. 149-165.

98. *Art. 64 Ley de Carrera Administrativa*. Véase Hildegard Rondón de Sansó, *El sistema contencioso-administrativo de la carrera administrativa*, Caracas 1974, págs. 315 y sigs.

99. *Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 27-04-82* en *Revista de Derecho Público*, N° 10, EJV, Caracas 1982, pág. 174.

100. *Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 11-8-81* en *Revista de Derecho Público* N° 8, EJV, Caracas 1981, pág. 138.

solo se reducen a la anulación de los mismos, sino que junto con la anulación el recurrente puede plantear pretensiones de condena al pago de sumas de dinero o a la reparación de daños y perjuicios; pretensiones tendientes al restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas, y asimismo, pretensiones de amparo de derechos constitucionales violados por el acto recurrido.

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

En cuarto lugar, las decisiones del juez contencioso-administrativo, van más allá de la sola anulación de un acto administrativo o de la condena al pago de sumas de dinero o de daños y perjuicios

causados por la administración, y pueden contener decisiones en las cuales se disponga lo necesario para restablecer el derecho subjetivo o el interés legítimo lesionado, lo cual puede consistir en mandamientos de hacer (ordenar) o de no hacer (prohibiciones), e incluso en la sustitución de la administración por el juez.

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

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