

PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO¹

Por Jorge C. Kiriakidis L.²

INTRODUCCIÓN

El Derecho Contencioso Administrativo venezolano, está estructurado y se desarrolla sobre la base de unos Principios, de los que podemos decir – tomando prestada una frase de HERNÁNDEZ MENDIBLE – que son “(...) *porposiciones fundamentales que sirven de soportes y condicionan toda la interpretación y aplicación del derecho (...)*”³

Esos Principios, que con independencia a su eventual acogida en un texto normativo, son parten del bloque de la legalidad *por derecho propio*, poseen – en muchos casos - rango o jerarquía constitucional, pues han sido plasmados, implícita o explícitamente, en nuestro texto constitucional.

Y si bien estos Principios han sido enunciados en el texto de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa publicada en 2010⁴, no es su consagración en la ley lo que les ha dado existencia, y no es esa consagración en la ley lo que les da su valor en tanto que fuentes de derecho.

Por el contrario, estos principios tienen un origen muy anterior a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y su valor no sólo es diferente (y superior) al de simples Principios generales del Derecho (como se les entiende en derecho privado) sino que es incluso superior al de las normas de la Ley que ahora les menciona.

El objeto de estas reflexiones es identificar esos Principios generales del Derecho Contencioso Administrativo venezolano (II), que podemos agrupar en tres categorías, a saber (1) *presupuestos* de rango constitucional (o principios fundamentales contenidos en

¹ Publicado en 20 Años de FUNEDA y el Contencioso Administrativo, Volumen II. Ediciones FUNEDA. Caracas 2015, pp. 9-93.

² Abogado UCAB, DSU Derecho Administrativo de la Universidad de París II (Panthéon Assas), Especialista en Derecho Procesal Constitucional UMA, Profesor de Post Grado de la UMA y la UCAB, Ex Profesor de Pre Grado de la UCV.

³ HERNÁNDEZ MENDIBLE, Víctor (Valladolid y Salamanca-2008) Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo (Los Principios en el Derecho Administrativo Iberoamericano. Actas del VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo).

⁴ Primero en Gaceta Oficial 39.447 del 16 de junio de 2010 y luego en Gaceta Oficial 39.451 del 22 de junio de 2010 (merced de la cuestionable práctica de reimpresión por error material a la que nuestro Poder Legislativo Nacional acude cada vez con más frecuencia para disfrazar reformas expeditas de textos recién publicados).

la Constitución) comunes al Derecho Administrativo; (2) principios fundamentales (contenidos en la Constitución) comunes a todo el Derecho Procesal, y finalmente (3) principios particulares al Derecho Contencioso o Procesal Administrativo (dentro de los que tenemos los principios fundamentales o contenidos en la Constitución y aquellos principios generales normados en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y que son reflejo de los principios fundamentales).

Sin embargo, esa tarea no puede comenzar sin antes dedicar algunas reflexiones a contextualizar el asunto de los Principios generales del Derecho. Por ello, en una primera parte (I) se intenta explicar lo que son los Principios generales del Derecho público en Venezuela. Para abordar esta explicación, (1) se comienza por precisar lo que son los Principios generales de Derecho en el derecho privado, y luego (2) se hace un recuento histórico de la evolución del Derecho Administrativo (a la que va íntimamente ligada la evolución del Contencioso Administrativo) en el que se patentizan las necesidades especiales de esta disciplina al momento de su surgimiento, para finalmente observar (3) el modo en que se procedió a dar satisfacción a esas necesidades especiales, lo que nos permitirá entender el especial valor y jerarquía que tienen los Principios generales de Derecho en el derecho público venezolano.

Por último, y a modo de conclusión, se pone de relieve que, en esta materia, las instituciones jurídicas venezolanas, han estado adelantadas a su tiempo, pues aquello que fuera de nuestras fronteras se describe como *Constitucionalización del Derecho* es un fenómeno que el derecho público venezolano tiene tiempo transitando, y la existencia de los principios fundamentales del contencioso administrativo venezolano no es más que una expresión de tal fenómeno.

I. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO EN EL DERECHO PÚBLICO VENEZOLANO.

Si bien el propósito de estas notas no es el de hacer un discurso en torno al valor de los Principios generales del Derecho como fuente de derecho en el ordenamiento jurídico venezolano, es imprescindible – antes de entrar a enumerar cuales son los Principios rectores del contencioso administrativo en Venezuela – aclarar un poco o si se prefiere poner en contexto este tema de los Principios y su valor.

El asunto, es que no existe ni ha existido en nuestro ordenamiento o en nuestros textos constitucionales, una norma que regule, de modo general, el tema de las fuentes del derecho, y si bien suele usarse como referencia el Código Civil (artículo 4), esta norma está en realidad orientada a resolver temas de la interpretación de la ley y los modos de llenar sus vacíos.

Así, ante la ausencia de una norma rectora y uniforme, las distintas ramas o especialidades jurídicas, tanto de derecho privado como de derecho público, han llevado

adelante sus propias soluciones o adaptaciones al tema. Se podría pensar que lo hacen de un modo idéntico, sin embargo, esa no es la realidad.

Efectivamente, y por un asunto de evolución histórica, la primacía de la ley como fuente de derecho ha sido indiscutible en las especialidades de derecho privado, no así en aquellas ligadas al derecho público, donde la ausencia de normas legales sistematizadas ha dado espacio a otras fuentes que, ordenadas bajo la Constitución o con el pretexto de ser expresión de los contenidos constitucionales, han cobrado una importancia preeminente que no poseen en las ramas del derecho privado. Este es, justamente, el caso de los principios generales del derecho público y de la jurisprudencia.

De allí, es imprescindible tratar de discernir lo que significan los Principios generales del Derecho público, y a eso se dedican las consideraciones que se hacen seguidamente; comenzando por (1) precisar lo que son los Principios en el Derecho privado, y luego (2) haciendo un recuento histórico de la evolución del Derecho Administrativo en el que se patentizan las necesidades especiales de esta disciplina al momento de su surgimiento, (3) para finalmente observar cómo y quien asumió la tarea de dar satisfacción a esas necesidades especiales, lo que nos permitirá entender el particular valor y jerarquía que tienen los Principios generales – y si se quiere, fundamentales - de Derecho en el derecho público venezolano.

1. Los Principios generales de Derecho en el Derecho Privado (Código Civil Venezolano).

Principio es, según la definición que da el Diccionario de la Real Academia Española “(...) 3. *m. Base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia.* 4. *m. Causa, origen de algo.* 5. *m. Cada una de las primeras proposiciones o verdades fundamentales por donde se empiezan a estudiar las ciencias o las artes.* 6. *m. Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta.* U. m. en pl. (...)”.

De lo dicho, principio es, por lo menos desde un punto de vista semántico, donde se empieza, pero es también la idea fundamental que rige una conducta o un sistema. Si se quiere, es lo que da sentido a algo, o aquello con vista a lo cual se puede entender o explicar algo.

El Diccionario también nos auxilia señalando el sentido que, en idioma castellano, tiene la locución “*principio de derecho*” en tanto que: “1. *m. Der. Norma no legal supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisconsultos y tribunales*”.

Así, en nuestro idioma, un principio de derecho es una prescripción de conducta (una regla) que, sin ser *derecho estatuido*, es comúnmente aceptada por abogados y jueces para suplir o llenar las lagunas que pueda presentar el ordenamiento jurídico.

Esta visión semántica no dista mucho de lo que sobre los principios generales del derecho dice nuestro viejo – pero aún vigente – Código Civil⁵, que sobre ellos señala:

“Artículo 4.- A la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador.

Cuando no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas; y, si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del derecho”.

De este modo, en el sistema de fuentes del derecho Civil en Venezuela los Principios generales de Derecho tienen un valor de fuente supletoria y auxiliar de último orden y de última jerarquía.

Esto no plantea ningún problema ni supone, dentro del sistema jurídico venezolano - inscrito en los sistemas de tradición romano germánica⁶ (romanista o de *civil law*)- desafuero o problema alguno. En estos sistemas el derecho es esencialmente el trabajo de los órganos legislativos y es fundamentalmente escrito. Valga ahora traer a colación lo que enseñaba G. RADBRUCH sobre la tradición romanista o de derecho civil:

“(...) la cultura jurídica de la civilización occidental se divide en dos regiones del todo diferentes: por una parte, los países donde ha sido recibido el derecho romano y donde más tarde fueron hechas las codificaciones según el modelo del Código Justiniano; y por otra parte, los países del Case Law anglosajón. En aquellos el depositario del derecho es el Legislador, en éstos la clase de los juristas. En aquellos la interpretación del derecho descende de la norma al caso particular; en estos asciende del caso particular a la norma. Allí se crea el derecho sobre la base de las leyes y del espíritu de las leyes; aquí sobre la base de la vida jurídica y de la naturaleza de los hechos”⁷.

Sin embargo, esta visión o si se prefiere esta noción de los Principios generales del Derecho es propia de una especialidad jurídica, el Derecho Civil (que no es a la que nos debemos referir aquí) y es propia de una época no tan lejana en el tiempo, pero sí *remota en términos de evolución de las instituciones y el pensamiento jurídico*.

Lo cierto, es que, a diferencia de lo recién explicado respecto del Derecho Civil, en las disciplinas del derecho público, y más concretamente en el Derecho Administrativo y en el

⁵ El vigente Código Civil Venezolano (Gaceta Oficial Nro. 2.990 Extraordinaria del 26/07/82), es una reforma puntual del Código que entró en vigor en 1942.

⁶ DAVID, René y JAUFFRET S, Camille (Paris 2002) Les grandes systèmes de droit contemporains (11va Edición). Dalloz.

⁷ RADBRUCH, Gustav (Madrid 1958) El Espíritu del Derecho Ingles, en Revista Occidente. p. 58 y siguientes.

Derecho Contencioso o Procesal Administrativo, se reconoce desde antaño que los *Principios generales del Derecho público* son algo más complejo e importante que una simple fuente supletoria y accidental de Derecho. Esto es así, no debido a un capricho, sino a la fuerza de la historia (o si se prefiere, al modo en que son creados los objetos sociales en el seno de la sociedad). Lo así afirmado merece algunas explicaciones que, de seguidas, se abordan.

2. Las particularidades de la historia del Derecho Administrativo y el Contencioso Administrativo (en Francia y Venezuela) y las necesidades que, esa historia particular, determinaban.

El Derecho Administrativo – y junto a él el Contencioso Administrativo – es una especialidad jurídica de origen reciente, comparado al Derecho Civil, cuyos orígenes se remontan a las primeras civilizaciones en oriente medio, y cuyo momento cúspide se ubica en el seno del Imperio Romano (hace ya 20 siglos). En efecto, es apenas hacia finales del siglo XVIII, en medio del suceso histórico conocido como la Revolución Francesa, que las ideas de soberanía popular (por oposición a la soberanía del monarca o la corona) y la de Estado de Derecho (por oposición a Estado Absoluto) logran abrirse paso, y es entonces cuando comienza el progresivo desarrollo de lo que tiempo después sería el Derecho Administrativo⁸.

HERNANDEZ RON (en su Tratado de Derecho Administrativo Venezolano publicado en 1937) lo dice de este modo:

*“El Derecho administrativo es una ciencia nueva: es la última disciplina, el último retoño de la Ciencia del Derecho: apenas pasa de un siglo de existencia. Tuvo su origen – dice Fleiner – cuando la Revolución Francesa derrocó las instituciones políticas del antiguo régimen (...)”*⁹.

Pero esta nueva especialidad, no aparece de golpe como un cuerpo organizado de normas estatuidas, por el contrario, es el resultado progresivo de la actividad de los jueces

⁸ Sobre los orígenes del Derecho Administrativo y del Contencioso Administrativo, se pueden consultar con provecho (entre otros muchos estudios, trabajos, artículos y monografías) a: ARAUJO-JUAREZ, José (Caracas-2007) *Derecho Administrativo Parte General*. Edic. Paredes. p.4-5; LAREZ M, Eloy (Caracas 2013) *Manual de Derecho Administrativo* (14ava Edición) Ediciones UCV. p. 64; MOLES CAUBET, Antonio (Paris 1952) *Notes Générales sur la Juridiction Contentieuse-Administrative en Amérique Latine*, publicado en la *Revue Internationale de Droit Comparé* N° 3, Edic. Société de Législation Comparée y LGDJ; ORTIZ-ALVAREZ, Luis (Caracas 2003) *El Contencioso Administrativo Francés y su Incesante Renovación*, en *Revista de Derecho Administrativo* Nro. 16, enero junio 2003. Ediciones Sherwood. p. 211-229; RIVERO, Jean y WALINE, Jean (Paris 1994) *Droit Administratif* (15 Edición). Editorial Dalloz. p.17-22; CHAPUS, René (Paris 1994) *Droit Administratif Général*. Tomo I. (8va Edición). Editorial Montchrestien. p. 1-3, y; WEIL, Prosper (Paris 1991) *Le Droit Administratif* (14va Edición) Ediciones PUF. p.3-27.

⁹ HERNANDEZ RON, J.M. (Caracas 1937) *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, Tomo I. Ediciones Tipografía Americana. p.17.

administrativos, y especialmente del Consejo de Estado Francés, quienes – de un modo paradójicamente similar a lo que hacían los jueces en los sistemas del *Common law* ¹⁰- mediante sus decisiones dieron contenido a un ordenamiento jurídico especializado en facultar y limitar la actividad del Estado en función Administrativa.

Recordemos que el *acta de nacimiento* del Derecho Administrativo se encuentra en las escuetas, pero históricamente poderosas afirmaciones que hace en 1873 el Tribunal de Conflictos (encargado de resolver si los asuntos sometidos al conocimiento de la jurisdicción judicial, son efectivamente de la competencia judicial o si, por el contrario, pertenecen al ámbito de conocimiento de la jurisdicción administrativa, que en Francia es ajena al Poder Judicial) en la decisión Blanco. En aquella ocasión, al conocer sobre la reclamación que planteaba el Sr. Blanco por los daños sufridos por su hija menor al ser arrollada por un vehículo propiedad del Estado, ese tribunal estableció la existencia de un *régimen jurídico especial y autónomo* – cuando menos en materia de responsabilidad extracontractual - al contenido en las normas del Código Civil y aplicable a los asuntos en los que estuviera involucrada la Administración Pública y la prestación de los servicios públicos. Los muy famosos razonamientos se reducen a esta fórmula:

*“Que la responsabilidad que puede corresponder al Estado por los daños causados a los particulares por el hecho de las personas que el emplea en el servicio público, **no puede regirse por los principios establecidos en el Código Civil, para las relaciones entre particulares.***

Que esa responsabilidad no es ni general ni absoluta;

*Que ella tiene **reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados (...)**”¹¹.*

Así, en Francia, **sobre la base de principios** y por vía esencialmente jurisprudencial se estructuró el Derecho Administrativo y el Contencioso Administrativo.

Valga decir, que lo dicho no supone la ausencia de regulaciones legislativas. Estas existen, y son ahora abundantes, al punto que hoy (y desde hace ya unos 20 años) alguna casa editorial ha compilado las principales leyes de contenido administrativo en un ejemplar al

¹⁰ La paradoja consiste en que el principio de legalidad que da cabida a la aparición del derecho administrativo en Francia se refiere a la legalidad formal, a las leyes estatuidas, y no obstante, el Consejo de Estado, y luego de los jueces administrativos en ese país, se las ingenieron para aplicar una legalidad que resultaba de sus propias interpretaciones en torno a conceptos como servicios públicos, prerrogativas o sujeciones extraordinarias, que no estaban, en su momento, estudiadas en ley formal alguna. Y así, el Derecho Administrativo Francés se desarrolla gracias a un contencioso administrativo que parecía imitar los procedimientos propios del derecho inglés, donde la “ley” (“the law”) o regla de derecho (rule of law) no es sinónimo de regla estatuida en un cuerpo normativo dictado por el poder legislativo.

¹¹ LONG, WEIL, BRAIBANT, DELVOLLE y GENEVOIS (Paris 1996) Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative (11era Edición). Editorial Dalloz. p.1.

que denominan Código Administrativo¹² (que no obstante, no es un verdadero Código, pues no es el trabajo de compendio racional de la mayor parte del ordenamiento de una especialidad realizado por el Legislador, sino el empeño editorial – no por ello menos racional – de un particular).

En Venezuela, el Derecho Administrativo tiene sus raíces – como todo el Derecho Administrativo en el mundo (donde éste existe) – en el Derecho Administrativo Francés. De esto va que muchas de las ideas y principios tomados en cuenta en Francia lo fueron, también, en nuestro país. No con ello se afirma que el nuestro sea un calco de aquel, pero así como todo el Derecho Civil rastrea sus orígenes en Roma, así el Administrativo tiene sus orígenes en Francia y en la Revolución Francesa.

Hay además que tener presente que entre los dos países hay paralelismos históricos en su evolución política (tradición jurídica Civilista, rompimiento con la Monarquía, Declaración de Derechos, Constitución escrita y periodo de ajustes hasta que finalmente se instaura una República democrática y sometida a Derecho) que han determinado desarrollos análogos en sus instituciones jurídico públicas.

Y es importante hacer esta referencia histórica y afirmar los paralelismos para entender que aquí como allá, esta disciplina – el Derecho Administrativo – ha requerido para su formación de una actividad judicial *sui generis* para los sistemas de derecho continental, por ello, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado (en el Derecho Civil), los Principios de Derecho han cobrado un valor fundamental en tanto que fuentes de derecho.

Efectivamente, en Venezuela también se emprendió – a principios del siglo XIX – una revolución frente al poder monárquico, que llevó a la emancipación y a la creación de un Estado independiente y soberano, una República. Esa lucha por la independencia, fue también una lucha en contra del poder monárquico, visto como absoluto. Y tras de ella se encontraban las mismas ideas que inspiraron la Revolución Francesa y la Revolución Americana (los dos antecedentes inmediatos a las independencias latinoamericanas): sometimiento del poder del Estado a Derecho, abolición de los privilegios, soberanía popular y sufragio.

Pero entre la chispa que encendió la Revolución libertadora y el establecimiento de una República donde el Estado (y el poder) se sometiera efectivamente a derecho, debió transcurrir entero el siglo XIX y casi la mitad del siglo XX.

Durante este tiempo, de frágil institucionalidad, poco se hizo, en materia legislativa, para someter – de un modo general y sistemático – la Administración a Derecho. La primordial

¹² DALLOZ. (Paris 2012) Code Administratif, Edition 2013 (36 ava Edición) Editorial Dalloz.

preocupación era, y lo fue hasta que Juan Vicente Gómez lo consiguió, pacificar a Venezuela. Y de allí que no resulta sorprendente observar que poco haya sido el desarrollo del Derecho Administrativo, cuya idea nodal consiste en el sometimiento a Derecho del Estado Administración.

Antes, si se quiere, se establecieron algunas bases intelectuales o académicas importantes, tal vez indispensables, para ese desarrollo que tuvo lugar después¹³. Estas son:

(i) La creación, en enero de 1909, de la cátedra de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela y algunos meses más tarde, en marzo de ese mismo año, en la Universidad de los Andes¹⁴.

(ii) La publicación, en 1937, del Tratado Elemental de Derecho Administrativo del profesor JM HERNÁNDEZ RON (titular de la cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela para aquel momento y desde 1931), que fue, como lo señaló BREWER el “primer” y “único”¹⁵ tratado en la materia, hasta que en 1963 la propia Universidad Central de Venezuela edita la primera edición del “Manual de Derecho Administrativo” de LARES MARTINEZ y, en 1964, la Tesis Doctoral “Las Instituciones Fundamentales de Derecho Administrativo” de BREWER.

Estas bases académicas influyeron seguramente en el ensayo democrático que supuso la Constitución de 1947 y la elección por sufragio universal de Rómulo Gallegos (derrocado tan solo un año después por un movimiento militar que instauró una dictadura hasta 1958) y, sin dudas, dieron en gran medida el sustento intelectual al movimiento del año 1958, que instauró la Democracia y nos dio la Constitución de 1961.

URDANETA afirma *“Sólo fue con la llegada franca y definitiva de la democracia política y la consolidación del Estado de Derecho cuando se produjo el auge del Derecho Administrativo, en cuya expansión tuvo una marcada influencia la actividad universitaria”*¹⁶. Y esto es históricamente cierto, el verdadero desarrollo del Derecho Administrativo sólo ha tenido lugar en Venezuela luego de la instauración de la democracia y con la aprobación de la Constitución de 1961.

¹³ Al respecto se puede consultar URDANETA T, Gustavo (Caracas 2011) La Cátedra de Derecho Administrativo a los cien años de su creación, en la obra 100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela, 1909-2009. Edición conjunta UCV, Universidad Monteavila y FUNEDA. p.XIII y siguientes.

¹⁴ HERNANDEZ RON, J.M. (Caracas 1937) Tratado Elemental de Derecho Administrativo. OP.CIT. p.13 y sgtes.

¹⁵ BREWER, Allan (Caracas 1964) Las Instituciones Fundamentales de Derecho Administrativo, Colección Tesis de Doctorado Volumen IV. Publicaciones de la UCV. p.14.

¹⁶ URDANETA T, Gustavo (Caracas 2011) La Catedra de Derecho Administrativo a los cien años de su creación. OP.CIT. p.XIII.

Luego de esto, se estableció un período de institucionalización y de paz democrática, en el que la fuerza (montoneras, caudillos o golpes de estado) como método para decidir los destinos del país pareció haber desaparecido. Y fue entonces cuando comenzó a desarrollarse el Derecho Administrativo ya no sólo como una especialidad académica o científica, sino como una rama del derecho positivo interno.

BREWER también refiere esto señalando:

“En (...) Venezuela (...) fue a finales de los años cincuenta con el comienzo del régimen democrático cuando realmente se comenzó a consolidar el derecho administrativo como instrumento destinado a garantizar que los administrados pudieran exigir efectivamente al Estado el respeto de sus derechos, la responsabilidad de la Administración, y el control de las actuaciones públicas, mediante el ejercicio de acciones y recursos judiciales ante tribunales autónomos e independientes capaces de frenar al poder. En este contexto jurídico político del Estado democrático de derecho, es decir, del Estado sometido al derecho en un régimen político democrático, fue entonces que el Derecho Administrativo pudo desarrollarse en el país (...)”¹⁷.

Ahora bien, terminada esa larga *transición* de Colonia de la Corona Española a República democrática, y así, internalizada e incluso constitucionalizada la idea de que el Estado debe estar sometido a Derecho, persistía un problema importante (otro paralelismo histórico con el Derecho Administrativo Francés), la falta de un Código Administrativo, o algún texto legal que de modo general regulara la actividad de la Administración. Si bien existían ya diversos instrumentos legales, su enfoque regulatorio era extremadamente concreto.

Esto dejaba al Derecho Administrativo (y a los jueces contencioso administrativos a los que el artículo 206 de la Constitución consagraba) en serios problemas, pues aquella era una rama de derecho positivo, sin normas legales positivas que aplicar.

3. La solución a la falta de regulación normativa orgánica del Derecho Administrativo y el papel que en esa solución tienen los Principios generales del Derecho Público.

Con el estreno de la democracia (a fines de la década de 1950 y principios de la década de 1960) el Derecho Administrativo (y el Contencioso Administrativo) contaba tanto con especialistas en la materia (formados en universidades venezolanas y extranjeras) como con algunas normas constitucionales que claramente consagraban el contencioso

¹⁷ BREWER, Allan (Caracas 2011) Perspectiva histórica sobre el Instituto de Derecho Público y el Derecho Administrativo, y su rol en la enseñanza universitaria en Venezuela, en la obra 100 Años de enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009. Edición conjunta UCV, Universidad Monteavila y FUNEDA. p.13.

administrativo como especialidad material y competencia judicial y con regulaciones legales dispersas, muy especializadas y sin visión orgánica o de conjunto. Pero no contaba con normativa legal alguna que regulara de modo orgánico, coherente y general el funcionamiento de la Administración Pública.

La solución, grata a la tradición *ius privatista*, habría sido la producción inmediata de un cuerpo legal sistemático, organizado a modo de Código, que reuniera las normas en esta especialidad y las pusiera en manos de los jueces llamados a juzgar a la Administración. Pero esto, salvo algunos hitos concretos posteriores a 1961, no fue lo que ocurrió.

El Legislador no entendió como una tarea prioritaria la emisión de leyes que regularan de modo general la actividad administrativa y limitaran el ejercicio del poder. El Ejecutivo, por su parte, empeñado en llevar adelante una serie de reformas e interviniendo más que nunca en la esfera de los particulares (de cara a su condición de Estado Social de Derecho) tenía poco interés en instar las reformas legislativas que supusieran la regulación y limitación de los poderes que había heredado de la tradición autoritaria y que, pese a la Constitución de 1961, ante la falta de leyes reguladoras, permanecían más o menos inalteradas.

La solución a la falta de normativa administrativa coherente y sistematizada supuso un rompimiento de los esquemas propios del sistema de derecho imperante.

En efecto, los jueces contencioso administrativos, conscientes del mandato directo que tenían por imperio de la Constitución, debieron *construir* el ordenamiento jurídico que habría de servir para juzgar a la Administración, operación que resultaba, en el ámbito del Derecho Civil, absolutamente imposible en nuestro sistema.

BREWER da testimonio (en 1964) de la peculiar labor (en contraste a lo que es su operatividad en el ámbito del derecho privado) de la jurisprudencia en materia administrativa y contencioso administrativa, señalando:

“(...) en algunas oportunidades, que se denotan más acentuadamente en el Derecho Administrativo, el juez carece de una normativa legal que interpretar para la solución concreta y, sin embargo, debe decidir. (...) En los casos de ausencia de ley, entonces, el juez está obligado a determinar la regla de derecho que va a aplicar al caso concreto no regulado abstractamente.

Por tanto la labor del juez no sólo es interpretativa sino creadora (...)

Es cierto que esta labor creadora es excepcional en las ramas jurídicas codificadas, ya que por este mismo carácter las normas aplicables generalmente constan en textos legales. Sin embargo, en Derecho Administrativo la situación es diferente.

En efecto, en materia administrativa, la creación del derecho por el juez no es un hecho excepcional; es al contrario lo normal. Es verdad que la legislación llamada de leyes

*administrativas o especiales es abundantísima, pero, sin embargo, la generalidad de estas leyes están consagradas a regular casos concretos. Por ello, **en la mayoría de los problemas planteados ante el juez administrativo, éste se encuentra con la ausencia de normas generales, y por tanto, con la obligación de crear el mismo el derecho aplicable.** Esta específica función del juez en materia administrativa no es más que una consecuencia del carácter nuevo, no codificado y evolutivo del Derecho Administrativo venezolano. **En efecto, al darse cuenta el juez administrativo que el Código Civil no podía y no puede regular los problemas específicos del Derecho Administrativo, se vio y se ve obligado sustituirlo con reglas que él mismo forma y crea inspiradas en ciertos Principios Generales.** Por ello no se piense que estas reglas son arbitrariamente inventadas. De ninguna manera, ellas se inspiran en una serie de Principios Generales referentes al funcionamiento de la Administración (...). Es así como nuestro Tribunal Supremo ha sentado las bases del Derecho Administrativo en Venezuela”¹⁸ (Énfasis nuestro).*

Así, inicialmente la jurisprudencia integró el ordenamiento jurídico administrativo bajo la óptica de unos principios jurídicos fundamentales que, luego hay que decir, fueron rescatados por los legisladores y plasmados en diversos textos legales, ahora sí, justamente inspirados en las máximas elaboradas por las decisiones de los tribunales de lo Contencioso Administrativo, bajo la óptica de los principios fundamentales, coherentes y con vocación de generalidad en su regulación.

ARAUJO¹⁹ se refiere a estas como “*las grandes leyes administrativas*” entre las que cuenta las dedicadas a la regulación de “*la carrera administrativa (1970); el ambiente (1976); la Corte Suprema de Justicia (1976); el procedimiento administrativo (1981); el urbanismo (1987), la ordenación del Territorio (1983)*” y a las que podemos agregar – aún cuando no es exclusivamente administrativa, pero si resulta ser, en gran medida, un texto fundado en los principios establecidos por la jurisprudencia contencioso administrativa – la encargada de regular el amparo constitucional (1988).

Pero esta proliferación de leyes, ahora sí con una visión general y coherente con los postulados constitucionales, no hizo mella a la importancia crucial de los Principios ni a la labor y especial jerarquía de la Jurisprudencia. Lo ponen de manifiesto BREWER y ORTIZ-ALVAREZ en la Nota Explicativa de la obra “Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa” así:

“Dentro de la disciplina jurídica, el estudio de la jurisprudencia es indudablemente uno de los pilares fundamentales. Muy particularmente en el campo del derecho público

¹⁸ BREWER, Allan (Caracas 1964) Las Instituciones Fundamentales de Derecho Administrativo, OP.CIT. p.39-41.

¹⁹ ARAUJO J, José (Caracas 2011) Derecho Administrativo Venezolano aproximación a su construcción científica, en la obra 100 Años de enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009. Edición conjunta UCV, Universidad Monteavila y FUNEDA. p. 271.

*venezolano, el estudio de las sentencias de los tribunales contencioso administrativos ha adquirido, al estilo anglosajón y francés (...) un puesto de primer orden. Y no podía ser de otra forma, pues la jurisprudencia refleja cual es – o cuando menos cual creen los jueces debe ser – el derecho que se aplica en la realidad, en el presente, a los casos concretos. (...) **Esto ha tenido particular importancia en el campo del derecho administrativo, cuyas instituciones fundamentales se han modelado con los principios construidos por la jurisprudencia**, los cuales a la vez han inspirado directamente el contenido de las leyes más importantes de esta disciplina, entre las que debe destacarse, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contentiva de la regulación del proceso contencioso administrativo”²⁰ (Énfasis nuestro).*

Así, tanto en Venezuela como en Francia, el Derecho Administrativo es más cosa de Jueces que de Legisladores, y en él es mucho más importante el contenido de los Principios que en el campo del Derecho Civil.

En Francia la importancia de la jurisprudencia administrativa no se discutía (en los orígenes del contencioso administrativo), pues, ésta se sostenía en principios y reglas de organización aplicados a la Administración, y que derivan de la legalidad administrativa, concretamente el principio de la autovinculación.

En efecto, hay que recordar que, merced de la particular interpretación que se da en Francia a la Separación de Poderes, y el modo en que se desarrolla esta interpretación del principio en las Leyes de Separación de las autoridades administrativas y judiciales (Ley 16-24 de agosto de 1790²¹ Ley del 16 fructidor años III²² y Constitución del 22 frimario del año VIII) los tribunales del contencioso administrativo (primero el Consejo de Estado y luego los tribunales administrativos de inferior jerarquía cuando fueron creados) son, no obstante su función jurisdiccional, parte de la administración. Y, a diferencia de lo que ocurre en la organización judicial, aún en función jurisdiccional, estos tribunales Administrativos (o si se prefiere, estos tribunales administración), conservan algunas de las características y funciones, propias de la organización administrativa, una de las cuales es, sin dudas, la idea de que, con fundamento en derecho, se pueden impartir instrucciones y regular la propia actuación de los entes subordinados y aún la propia actuación. De allí que no se discutiera demasiado en Francia el asunto del valor de la jurisprudencia administrativa, sino que se haya aceptado, tradicionalmente, sin mayores conflictos.

²⁰ BREWER, Allan y ORTIZ-ALVAREZ Luis (Caracas 1996) Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996). Editorial Jurídica Venezolana. p.9.

²¹ “Las funciones judiciales son independientes y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. No podrán los jueces, sin incurrir en delito de prevaricación, perturbar de ninguna manera las operaciones de los cuerpos administrativos ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones.”

²² “Prohibiciones absolutas pesan sobre los tribunales de conocer de los actos de la Administración, de cualquier especie que sean”.

Sin embargo, y en la medida en que los órganos de justicia contencioso administrativa se fueron afirmando como tribunales (aun cuando de un orden diferente al judicial), se alejaron decididamente de su naturaleza administrativa, el Consejo de Estado comenzó, paulatinamente, a buscar una justificación a esa función “*constructiva de la jurisprudencia*”²³, y esa justificación la encontró en la teoría de los Principios generales del Derecho.

Así, en la decisión de 09/03/1951 caso *Société des Concerts du Conservatoire*²⁴ el Consejo de Estado por primera vez reconoce de modo explícito que esas reglas de derecho no escritas de valor legislativo que él mismo aplica para revisar la legalidad de las actuaciones de la Administración (actividad de rango sub legal) o incluso su responsabilidad, no son otra cosa que *Principios generales del Derecho*.

Esos Principios, los encuentra el Consejo de Estado no en normas expresas pero sí en el *espíritu* o la idea motriz del ordenamiento jurídico en general (como en el caso de la decisión 09/03/1951 caso *Société des Concerts du Conservatoire*) o en el espíritu que surge de textos normativos concretos como el preámbulo de la Constitución (decisión 26/06/1958 caso *Syndicat Général des Ingeieurs-Conseils*²⁵) o en Tratados, Convenciones o pactos internacionales relativos a derechos humanos (decisión 01/04/1988 caso *Bereciartua-Echarri*²⁶) y a ellos siempre les atribuye un carácter o un valor, cuando menos, equivalente al de la ley formal.

El Consejo de Estado ha evitado – o evitaba hasta finales de la década de 1990- atribuir a los Principios que reconocía y aplicaba, un valor superior al de la ley, tal vez por consideraciones simplemente orgánicas o funcionales, ya que en ese país para juzgar a la administración sólo hace falta una fuente de rango legal, y porque en ese país el manejo de la constitución era, desde 1958 y por lo menos hasta fines de la década de 1990, cuestión de la competencia del Consejo Constitucional.

Valga anotar que en Francia ha ocurrido que la teoría de los Principios generales del Derecho público ha permeado hacia arriba, y así, el Consejo Constitucional, se refiere o reconoce la existencia de una serie de Principios – en muchos casos coincidentes con aquellos establecidos por el Consejo de Estado – a los que denomina Principios de valor constitucional y entre los que se cuentan una sub categoría denominada *Principios*

²³ Frase atribuida BOUFFANDEAU citada en la obra LONG, WEIL, BRAIBANT, DELVOLVE y GENEVOIS (Paris 1996) Les Grands arrêtes de la jurisprudence administrative OP.CIT. p.449.

²⁴ LONG, WEIL, BRAIBANT, DELVOLVE y GENEVOIS (Paris 1996) Les Grands arrêtes de la jurisprudence administrative OP.CIT. p.448 y sgtes.

²⁵ LONG, WEIL, BRAIBANT, DELVOLVE y GENEVOIS (Paris 1996) Les Grands arrêtes de la jurisprudence administrative OP.CIT. p.560 y sgtes.

²⁶ LONG, WEIL, BRAIBANT, DELVOLVE y GENEVOIS (Paris 1996) Les Grands arrêtes de la jurisprudence administrative OP.CIT. p.727 y sgtes.

fundamentales contenidos en las leyes de la República. A ellos los integra en la noción de bloque de la constitucionalidad con los que juzga la constitucionalidad de los proyectos de ley sometidos a su consideración.

Pero, en definitiva, la cuestión de la jerarquía de los Principios Jurídicos Fundamentales (o Principios generales del Derecho) en Francia está íntimamente ligada a la naturaleza del órgano que los invoca y a la de los actos sometidos a control y a los que tales principios deban ser aplicados.

Por tal razón -y aún cuando se ha planteado- allá el juez contencioso administrativo no se preocupa demasiado en identificar la jerarquía de los Principios, ya que para él basta que los mismos tengan mayor jerarquía que la de los actos que se someten a su escrutinio, y con ello es suficiente, para afirmar su carácter fundamental y que los mismos poseen rango de ley o son supra-reglamentarios.

En Venezuela, el Juez Contencioso Administrativo debió resolver el problema del vacío normativo sin contar con la ventaja de origen con que contaba el Consejo de Estado Francés (que en tanto que jurisdicción administración se beneficiaba del poder de autovinculación reconocido a las autoridades administrativas). En nuestro país la separación de poderes no se interpretó como justificación para excluir del control judicial a la Administración, y aquí juzgar a la Administración es simple y llanamente juzgar. De modo que, en nuestro país, el contencioso administrativo es una competencia material judicial y no una función jurisdiccional administrativa (como lo es, ya lo hemos dicho, en el país galo).

En razón de esto, justificar que las sentencias de un determinado orden competencial del poder judicial tienen una jerarquía de fuentes diferente a las sentencias pronunciadas por los restantes tribunales del orden judicial, es, si se quiere, difícil²⁷.

Pese a las diferencias, la solución venezolana emuló a la francesa: la jurisprudencia asumió que en la interpretación del ordenamiento jurídico mediaban reglas no escritas, pero contenidas en él, que podían y debían ser aplicadas, y esas reglas no eran otra cosa que los Principios generales del Derecho.

Sin embargo (y he aquí la originalidad de nuestra solución) para dar a esos Principios un carácter o valor fundamental, en Venezuela se aprovechó la idea de que la Constitución, al

²⁷ Hay que señalar que sólo muy recientemente (con la Constitución de 1999), sólo en materia constitucional (de interpretación de normas y principios constitucionales) y sólo cuando es labor de un tribunal en específico (la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia), es que en el ordenamiento jurídico venezolano se ha establecido la existencia del precedente judicial. En efecto, el artículo 335, segundo párrafo de la Constitución dispone “(...) *Las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República*”.

formar parte del ordenamiento jurídico, puede ser aplicada por los jueces sin ofender la concepción de la legalidad ni exceder los límites competenciales del contencioso²⁸ (como sí los excede en Francia). Y de allí es que la jurisprudencia, vehículo de esos Principios de derecho no escrito, adquirió una jerarquía de fuentes refleja o similar a los Principios que expresaba.

Así, ante el vacío de regulación o frente a la falta de organicidad y sistematización de la regulación existente, y aprovechando el alto grado de abstracción de los contenidos constitucionales, el juez contencioso administrativo acudió – para ordenar el sistema normativo e incluso para crear verdaderas normas – a la fuente jurídica de mayor jerarquía que existe y que (a diferencia que en Francia) podía utilizar, y en ella encontró una serie de Principios que le permitieron moldear los contenidos del Derecho Administrativo y el Procesal o Contencioso Administrativo.

Ahora bien, partiendo de lo dicho, toca ahora indicar qué son o cómo son conceptualizados los Principios generales de Derecho público en Venezuela.

MOLES CAUBET enseñaba – en un empeño por entender la relación que existe entre los Principios generales del Derecho y las normas escritas – lo siguiente:

“El principio jurídico es una proposición fundamental que condiciona todo un sistema de Derecho. (...) Además han de distinguirse los principios con trascendencia Jurídica y los principios incorporados a la norma. Los principios con trascendencia jurídica, aún sin estar expresados literalmente en la ley, tienen efecto constitutivo. Por ello se les denomina Derecho detrás del Derecho. (...) En cambio hay principios incorporados a la norma entonces condicionante de las demás. (...) El principio normativo o incorporado a la norma ha comenzado siendo frecuentemente un postulado de razón o convicción que, una vez madurado en la conciencia jurídica llega a positivizarse. Esto ha ocurrido con los mismos derechos individuales cuando entran finalmente a formar parte de los textos constitucionales”²⁹.

Más recientemente, ARAUJO JUAREZ dedica algunas consideraciones a este tema, usando en su auxilio referencias de la jurisprudencia, que resultan realmente útiles para dejar

²⁸ De hecho, en Venezuela el Juez de lo contencioso administrativo podía – y ahora de modo indiscutible – anular actos de la Administración aduciendo infracciones a la Constitución, bien por vía del recurso ordinario de anulación (o contencioso administrativo de anulación) o bien por vía del amparo constitucional (esto último suponía una especie de suspensión indefinida de efectos y no una anulación, pero en todo caso, y desde principios de la década del 2.000 ya no es posible, porque la jurisprudencia lo niega, el acceso al amparo en contra de la Administración Pública).

²⁹ MOLES CAUBET, Antonio (Caracas 1997) El principio de la Legalidad y sus implicaciones (originalmente publicado en 1974), en Estudios de Derecho Público (compilación de la obra del Profesor Antonio MOLES CAUBET realizada por Oswaldo ACOSTA) Ediciones UCV. p.p. 279-280.

claro el alcance y la noción de los principios generales de derecho en derecho público venezolano. Así, expresa el autor citado:

“La jurisprudencia de la CSJ-CP [Corte Suprema de Justicia en Sala Plena] sentó que existen principios generales de derecho constitucional, aún cuando no figuren literalmente incorporados a la Constitución, ellos son principios normativos inspiradores del sistema jurídico e institucional. Es así como el derecho a la defensa es indivisible y comprende tanto la defensa en el proceso administrativo como en el procedimiento administrativo (CSJ-CP [Corte Suprema de Justicia en Sala Plena]: 18/01/66, GO. Nro. 27.947 de 26/01/66). No hay principios absolutos de derecho público, o más bien, no hay principio cuyo alcance no pueda ser limitado en sus efectos por otro principio.

En este orden de ideas, señala el Alto Tribunal que a pesar de que el artículo 4 del Código Civil coloque a los principios generales del derecho en último lugar entre las fuentes del Derecho, ocupan el primero, puesto que no pueden contrariarlos ni siquiera el Legislador, en la medida en que sustentan todo el sistema de Derecho positivo (CSJ-SPA[Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa]: 02/11/82, caso Depositaria Judicial; CSJ-CP[Corte Suprema de Justicia en Sala Plena]: 14/03/88, RDP., Nro. 34, p.64).

En consecuencia, la Administración está obligada a respetar los principios generales de Derecho, que son incluso colocados en lugar de primacía de la ley escrita (CPCA [Corte Primera de lo Contencioso Administrativo]: 17/02/81, RDP, Nro. 6, p. 131) y su violación constituye, en consecuencia, un caso de violación de la regla de derecho”³⁰ (Corchetes nuestros).

De este modo – ya lo hemos dicho – es en la Constitución donde el Derecho Administrativo Venezolano encontró su fuente más importante, y no necesariamente en normas o preceptos concretos, sino en el conjunto de sus contenidos, y en ellos el Juez contencioso administrativo identificó Principios que luego aplicó – directamente – a la actividad administrativa que, en cada caso, era sometida a su escrutinio.

Así, los Principios han sido la forma en que la Constitución irrumpe en el quehacer judicial y se convierte en norma jurídica de uso y aplicación frecuente y, al mismo tiempo, son los que han permitido que la jurisprudencia, *descubridora* o *reveladora* de tales Principios, adquiera una relevancia como fuente que, de otro modo, no podría tener en nuestro sistema.

Esto, además, si bien con un procedimiento similar al francés, le da a nuestro Derecho Administrativo un rasgo de originalidad y nos coloca a la vanguardia de un fenómeno

³⁰ ARAUJO JUAREZ, José (Caracas 1996) Principios Generales de Derecho Procesal Administrativo. Ediciones Vadell Hermanos. p. 369-370.

jurídico que recién en la década de 1980 han comenzado a describir en Europa: el de la Constitucionalización del derecho. A esto último se dedican algunas reflexiones en las conclusiones.

Con las consideraciones hasta este punto presentadas, queda – muy brevemente – contextualizado el asunto de los Principios, y podemos ahora entrar en materia, esto es, identificar los principios fundamentales del contencioso administrativo. Eso es el objeto de la próxima parte.

II. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO.

A este punto queda claro que tanto entre nosotros como al interior del Derecho Público, y muy especialmente en el Derecho Administrativo y en el Procesal Administrativo, *“(…) junto a las leyes escritas existen grandes principios cuyo reconocimiento como reglas de derecho es indispensable para completar el cuadro jurídico dentro del que debe evolucionar la nación (...) y cuya violación tiene las mismas consecuencias que la violación de la ley escrita, es decir, la anulación del acto que los desconoce y la verificación de una falta en cabeza de la autoridad autora de dicha actuación”*³¹.

Queda también claro que en nuestro sistema esos Principios no escritos, pero con eficacia y fuerza jurídica son, en muchos casos, decididamente constitucionales, sin que esto suponga alarma o problema alguno. De hecho, la circunstancia de que dichos principios sean ubicados por el Juez del Contencioso Administrativo en el texto o sub texto de la Constitución, hace que su jerarquía y aplicabilidad haya resultado incontrovertida, y que con ellos se pudieran sentar las bases de las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y el Contencioso Administrativo en Venezuela.

Esto ha sido así dadas las características propias de nuestro Derecho Constitucional (y procesal constitucional), en el que no sólo ocurre que la Constitución es tradicionalmente Derecho, sino además que los jueces en general y el juez contencioso administrativo en particular, concurren en su aplicación cotidiana.

Ahora bien, en el estado actual de nuestro derecho público, una gran cantidad de principios son o se encuentran no sólo contextualizados sino expresamente textualizados (o hechos texto) tanto en la Constitución (la vigente de 1999) como en diversas leyes (algunas de ellas ya mencionadas) construidas a la luz de una jurisprudencia que sentó sus bases.

³¹ Frase atribuida al Comisario de Gobierno Letourneur y tomada de la obra LONG, WEIL, BRAIBANT, DELVOLLE y GENEVOIS (Paris 1996) Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative OP.CIT. p.449

Hasta este punto hemos insistido en señalar que tales Principios generales del Derecho público se encuentran íntimamente ligados a la historia misma del Derecho Administrativo y a la actividad pretoriana de los jueces del contencioso administrativo, y debemos decir ahora que los mismos no sólo existen en lo sustantivo (el Derecho Administrativo) sino que además existen Principios generales de Derecho en materia adjetiva o procesal.

Esto no es de extrañar, pues el contencioso no sólo es una especialidad del Derecho Público, sino que es, en adición, una especialidad adjetiva íntimamente ligada a otra sustantiva, el Derecho Administrativo, que ha tenido sus grandes avances de la mano del juez contencioso administrativo y en el seno de los juicios contenciosos, que hacen la especialidad adjetiva.

El propósito ahora es identificar en los textos, tanto de la Constitución como el de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, esos principios generales del Derecho Contencioso Administrativo venezolano que podemos agrupar en tres categorías, a saber (1) *presupuestos* de rango constitucional (o principios fundamentales contenidos en la Constitución) compartidos con el Derecho Administrativo; (2) *principios fundamentales* (contenidos en la Constitución) compartidos con todo el Derecho Procesal, y finalmente (3) *principios particulares del Derecho Contencioso o Procesal Administrativo* (dentro de los que tenemos los *fundamentales* o contenidos en la Constitución y aquellos *principios generales* normativizados en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y que, en todo caso, son reflejo de los principios fundamentales).

1. Presupuestos o Principios Fundamentales (contenidos en la Constitución) compartidos con el Derecho Administrativo.

MOLES CAUBET, citado por LARES, indicaba que en Derecho Administrativo tres (3) principios – que claramente se ubican en las normas de la Constitución de 1961 y en la de 1999 - se constituían en verdaderos *fundamentos* de la especialidad: la legalidad, la separación de poderes y el respeto a los derechos ciudadanos. La afirmación era del tenor siguiente:

“El Derecho Administrativo es una formación moderna, ius novum (Hauoriou), en contraste con el antiquus more, por parecer configurado como una secuela del régimen constitucional, dado que solamente en él se cumple el triple axioma que posibilita su existencia. Uno, el principio de legalidad, que hace de la ley o de la regla de derecho – rule of right – la condición de cualquier acto estatal. Segundo, el principio de Separación de Poderes, convertido en principio de distinción de funciones, en virtud del cual corresponde a cada uno de los órganos del Estado el cometido prescrito por una regla atributiva de competencia. Tercero, el principio de integridad de los derechos subjetivos cuyo eventual

menoscabo exige una reparación inmediata, sea en forma de restablecimiento o de indemnización”³².

A su turno uno de los alumnos de MOLES, y maestro a su vez, FARIAS MATA, por años ha inculcado que esos mismos fundamentos son presupuestos fundamentales del Contencioso Administrativo. Así lo indica:

“Ya se trate del procedimiento constitutivo o formativo del acto administrativo, regulado por los títulos I y II de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; o de los recursos de impugnación en vía interna, a cargo de la Administración, cuyo régimen consagra especialmente el Título IV de esa Ley; o, por supuesto, del recurso contencioso administrativo – presidido en su regulación por el artículo 206 [de la Constitución de 1961], y desarrollado precariamente y a título provisorio, a falta de texto más adecuado, por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia - ; es lo cierto que todo procedimiento administrativo está presidido por tres principios (el de legalidad, el de separación de poderes y el de respeto a las situaciones jurídicas) tradicionalmente puestos de relieve con singular acierto por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (...)”³³.

“Bajo la égida de estos tres dogmas, la jurisprudencia de la Corte se ha desgajado en temas, que, a la par de coordinados con los principios tradicionales sobre la materia, han resuelto los problemas que plantea el caso concreto revelando un espíritu avizor, o decidiendo en forma no exenta de originalidad. Ejemplo, la notable sentencia (12 de noviembre de 1954) que al acometer el problema del contrato administrativo en Venezuela, lo centró en la noción de servicio público como sólo casi dos años después lo consagrara en Francia la famosa decisión esposos Bertin, aún dominante en la materia”³⁴.

Así, esos tres principios: legalidad; separación de poderes y respeto o tutela de los derechos individuales, son, en primer lugar, comunes al Derecho Administrativo. Además, por esa circunstancia, se puede decir que son, los tres, *presupuestos* del derecho procesal administrativo venezolano, esto en el entendido de que tales principios tienen repercusiones sustanciales que ordenan, incluso, a otros principios de carácter adjetivo - aún cuando ellos mismos constitucionales- relevantes al Contencioso.

³² LARES MARTINEZ, Eloy (Caracas 2013) Manual de Derecho Administrativo (14va. Edición) Ediciones de la UCV. p.64.

³³ FARIAS MATA, Luis H (Barquisimeto 1983) Introducción General en Tendencias de la Jurisprudencia Venezolana en Materia Contencioso Administrativa (VIII Jornadas Domínguez Escobar) Edición conjunta UCV, CSJ y CAEL. p. 46; y FARIAS MATA, Luis H (Barquisimeto 1993) Introducción General en Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela (XVIII Jornadas Domínguez Escobar) Tomo I. Edición CAEL. p. 20.

³⁴ FARIAS MATA, Luis H (Barquisimeto 1983) OP.CIT. p. 50; y FARIAS MATA, Luis H (Barquisimeto 1993) OP.CIT. p. 23.

Además, hemos dicho que son fundamentales, y esto, no sólo por ser claves y gratos a toda la estructura del contencioso, sino además, en la medida en que claramente se les puede referir a preceptos normativos contenidos en la Constitución.

De estos tres principios o presupuestos (por ser comunes a la especialidad sustancial a que acompaña el Procesal Administrativo) se puede decir, como señala RODRIGUEZ GARCÍA, que “(...) *se articulan entre sí provocando un soporte singular a la estructura general del Sistema, lo que refuerza su cualidad de baremo para la validación de los hechos políticos, sin que ello signifique restarle importancia o valor específico al resto de la batería principista*”³⁵.

Efectivamente:

1.1. El principio de la legalidad administrativa, se encuentra recogido en dos (2) artículos de la Constitución de 1999, concretamente los artículos 137 y 141 que disponen:

“Artículo 137.- Esta Constitución y la ley define las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen” (Énfasis nuestro).

“Artículo 141.- La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho” (Énfasis nuestro).

Este principio se traduce en que el Estado en general, y la Administración Pública en particular, están sometidos a “derecho”, lo que supone, de una parte, que sólo han de obrar en aquello para lo que el derecho positivo les habilite (“la ley define sus atribuciones”) y de otra parte, que en caso de no hacerlo, su actividad será medida (juzgada) por contraste a ese derecho (“deben sujetarse” y “sometimiento pleno a la ley y al derecho”).

Esto, constituye un presupuesto necesario para la estructura del contencioso administrativo. Es justamente por la última de las ideas, esa según la cual la Administración será “medida” a la luz del derecho, que al Juez de lo Contencioso se le atribuye esa Competencia de juzgar a la administración (esto es, a él se le encomienda velar por la sujeción a la ley y verificar el sometimiento pleno a derecho). Además, el Juez, como órgano del Estado, está, él mismo, tenido por el principio de la Legalidad, lo que

³⁵ RODRIGUEZ GARCÍA, Armando (Valladolid/Salamanca 2008) Los principios Generales del Derecho Administrativo Venezolano, ponencia presentada al VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo en Valladolid/Salamanca, España en 2008, y consultado en la Web en el enlace: http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/7546/1/AD_13_art_30.pdf. p. 673.

supone que el mismo sólo podrá obrar conforme a las atribuciones que el derecho le asigna. Y así, de modo general se le asigna esta competencia, que luego, veremos, de modo particular, completa o aclara el artículo 259 constitucional.

1.2. El principio de separación de poderes, se encuentra igualmente postulado – de modo general - en tres normas de la Constitución, los artículos 136, nuevamente el 141, y el artículo 259, que disponen:

*“Artículo 136.- **El Poder Público se distribuye** entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.*

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado” (Énfasis nuestro).

*“Artículo 141.- **La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”*** (Énfasis nuestro).

*“Artículo 259.- **La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; 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”*** (Énfasis nuestro).

Este principio supone que el Estado posee diversas estructuras orgánicas especializadas (órganos) a los que la Constitución atribuye expresamente distintas competencias. El Estado distribuye entre esos distintos órganos las diferentes competencias o tareas atendiendo a la especialidad de cada órgano. Esto es así debido, en primer lugar, a una razón de eficiencia: un ente especializado y con funciones específicas es más proclive a cumplir eficientemente con su trabajo que uno que no lo sea y que acumule funciones de naturaleza diversa. En segundo lugar, debido a que la experiencia histórica (y el origen del constitucionalismo) demuestra que la acumulación de poder genera por parte de quienes lo acumulan, su uso en contra de los individuos. De modo que, para evitar los abusos y en defensa de la dignidad humana, al poder público no sólo se le somete a derecho, sino que además se prohíbe su acumulación en un solo órgano, distribuyéndolo entre varios órganos.

Ahora bien, esa distribución de competencias ha supuesto que a los órganos de la Administración les corresponda, esencialmente, aquellas ligadas a la prestación de servicios. Nunca, más claramente que ahora, la idea de servicio público (que se repite en el texto de la Constitución en cincuenta y cinco (55) ocasiones) había sido tomada tan en cuenta para caracterizar el quehacer material de la Administración.

Y así, hay un límite, no sólo material sino teleológico, a las competencias que ejerce la Administración, y ese límite forma parte de la legalidad que aplica el Juez de lo Contencioso al juzgar a la Administración.

En adición, la separación supone que, por una parte, la Administración cumple con la función de prestar servicios, y por la otra, el juez se encarga de contrastar esa actividad con las reglas de derecho que atribuyen competencias a la Administración. Nuestra comprensión de la separación de poderes, supone que los órganos del Poder Judicial (los tribunales de la República) juzguen a la Administración. Nuestra concepción constitucional de la Separación supone que no es la Administración sino los Jueces quienes miden la legalidad de las actuaciones administrativas y quienes determinan la responsabilidad de la Administración.

Así, mientras la Administración se encarga de prestar servicios públicos, o simplemente de *“servir a los ciudadanos y ciudadanas”* (artículo 141), el juez de lo contencioso se encarga de *“anular los actos administrativos (...) contrarios a derecho(...); condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños (...) 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”* (artículo 259).

1.3. El principio de respeto a los derechos y las situaciones individuales tuteladas o reconocidas por el derecho gravita en torno a la idea de la dignidad de la persona humana como eje central de todas las ejecutorias del Estado y conjuga, no sólo el fin general de respeto a los derechos individuales al que se compromete el Estado venezolano en todos sus órganos, sino además el régimen de responsabilidad del Estado y de los funcionarios, por el ejercicio del poder que ha sido puesto en sus manos. El principio en cuestión se encuentra recogido, entre otros, en los artículos 3, 19, 25, 26, 140, 141 y 259 de la Constitución, los cuales disponen:

“Artículo 3.- El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución (...).” (Énfasis nuestro).

“Artículo 19.- El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con la Constitución, los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y las leyes que los desarrollen” (Énfasis nuestro).

“Artículo 25.- Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo; y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores” (Énfasis nuestro).

“Artículo 26.- Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos; a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente (...)” (Énfasis nuestro).

“Artículo 140.- El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública” (Énfasis nuestro).

“Artículo 141.- La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho” (Énfasis nuestro).

“Artículo 259.- La jurisdicción contencioso administrativa (...) son competentes para (...) 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” (Énfasis nuestro).

El Estado existe por el hombre y para el hombre, esto es, el Estado es una creación del hombre y, como todas las creaciones humanas, es una herramienta para lograr un fin, ese fin es acompañar o facilitar que su creador – el hombre – logre la plenitud de todos sus derechos y sus capacidades.

El Estado no provee el desarrollo integral del hombre, pero genera las condiciones para que éste, en libertad, lo logre. Por eso al Estado se le ha dotado de competencias y de poder. Pero, al mismo tiempo, la dignidad humana le impone límites al ejercicio del Poder

(aquella justifica su existencia y le habilita para actuar, a la vez que se convierte en límite de su actuación, esto último de un modo similar a como ocurre con la legalidad). Así, la dignidad humana, y en general los derechos del individuo, son fin y justificación del Estado y de su actividad.

Si el Estado falla en esa tarea de generar las condiciones, bien por omisión o bien porque en su acción afecta o violenta los derechos (causando daño), aquello se convierte en título para demandar judicialmente al Estado, para obtener de él un restablecimiento, que puede suponer tanto el cumplimiento de alguna actividad concreta (de hacer o de no hacer) o el pago de una reparación económica. Es este el contenido básico de dicho principio.

2. Principios fundamentales (contenidos en la Constitución) compartidos con todo el Derecho Procesal.

Si bien el Derecho Procesal Administrativo (o Contencioso Administrativo) está íntimamente ligado al Derecho Administrativo, en una relación que, si se quiere, podríamos definir como *de instrumentalidad* (de allí la íntima relación entre estas dos especialidades); no es menos cierto que el Procesal Administrativo es una especialidad adjetiva, es un derecho procesal especializado y, en tanto que tal, tiene en común con todo el derecho procesal (procesal civil, procesal penal, etc) una serie de principios constitucionalizados que la doctrina más calificada ha denominado en su conjunto *Derecho Constitucional Procesal* (que, hay que aclarar, no es lo mismo que el Derecho Procesal Constitucional).

GARCIA BELAUNDE resume lo que sobre el Derecho Constitucional Procesal dice FIX ZAMUDIO de esta forma:

*“(...) existe un Derecho Constitucional Procesal, que no es un simple juego de palabras, sino una realidad tangible, cual es, el análisis de aquellas instituciones procesales que contiene la Constitución del Estado. Esto es así, toda vez que desde fines del siglo XVIII, en que aparecen las primeras constituciones, a la actualidad, la mayoría de ellas han ampliado su radio de acción, pues se ha producido el fenómeno que podemos llamar de constitucionalización del orden jurídico, que es una operación intelectual mediante la cual, para dar mayor solidez y fijeza a cada ordenamiento específico, se procede a depurar las normas básicas o principios de cada área del Derecho, y se las eleva a rango constitucional. Así, **las actuales constituciones** contienen lo que clásicamente se conoce como Derecho Constitucional, pero también otros temas y **han acogido diversos principios que no siendo constitucionales stricto sensu, han buscado su constitucionalización. De esta suerte, al lado de la parte dogmática y orgánica que siempre existieron, se ha incorporado principios** de Derecho financiero (aspectos tributarios, de endeudamiento, crédito, presupuesto), laborales y de seguridad social, penales, civiles, internacionales,*

mercantiles, etc. Dentro de este elenco, determinadas instituciones básicas del Derecho procesal se han elevado a rango constitucional, tales como el principio del juez natural, de la instancia plural, del debido proceso, etc. Se crea así el Derecho Constitucional Procesal que en rigor no es procesal, sino constitucional (cf. Héctor Fix-Zamudio, La problemática contemporánea de la impartición de justicia y el derecho constitucional en “Ius et Veritas”, núm. 8, junio de 1994)”³⁶ (Énfasis nuestro).

En el estudio mencionado (consultado en la versión publicada en la Universidad de Santiago de Compostela), FIX ZAMUDIO³⁷ afirma que esas regulaciones constitucionales procesales – más o menos comunes a todas las constituciones modernas – se pueden agrupar en cuatro grandes grupos: (i) las referidas a la jurisdicción o el establecimiento y reconocimiento explícito de la función judicial como una de las funciones del Estado (íntimamente vinculado al principio de separación de poderes); (ii) las garantías judiciales o si se prefiere las garantías funcionales para asegurar una justicia independiente e imparcial (no mediatizada); (iii) las garantías de las partes, o acceso a la justicia, y finalmente, (iv) las formalidades del procedimiento o debido proceso.

Podemos señalar, teniendo en cuenta lo antes dicho, que los Principios fundamentales de Derecho contencioso administrativo *comunes a todo el procesal*, pueden agruparse en dos (2) grandes grupos, (2.1) aquellos vinculados a la *organización* de la “Administración de Justicia” y (2.2) aquellos vinculados a la *función* de “Administración de Justicia”. Veamos en qué consisten y cuál es su contenido.

2.1. Principios fundamentales comunes al Derecho Procesal vinculados a la *organización* de la “Administración de Justicia”. Se trata de principios que se vinculan directamente a la organización del poder judicial, para que la misma resulte idónea a la función que se les asigna a los tribunales. Estos principios, a la vez, se pueden agrupar en dos rubros, (i) aquellos que afirman el contenido de la función judicial como “administración de justicia”, y (ii) aquellos que dan a esta función características especiales (independencia e imparcialidad). Seguidamente se explica en qué consiste y qué contiene cada uno de estos rubros.

(i) La función judicial como “Administración de Justicia”: el primer principio se concreta en el reconocimiento de la función judicial como una de las funciones constitucionalmente definidas y perfectamente diferenciada de las demás funciones del Estado (a pesar de la colaboración de funciones). Este principio se encuentra íntimamente ligado al principio de separación de poderes a que antes nos hemos referido. La Constitución le recoge

³⁶ GARCIA BELAUNDE, Domingo (Lima-1998) Derecho Procesal Constitucional. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana). Marisol Peru Editores. p. 16-17.

³⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor (Santiago de Compostela/España 1996) La problemática contemporánea de la impartición de justicia y el derecho constitucional. Revista “Dereito”, Vol. 5, Nro. 1. Universidad Santiago de Compostela. 131-174.

primordialmente en el artículo 253, aún cuando el contenido de los artículos 2, 3, 136, 137 y 269 permiten darle un contorno más claro. Las normas en cuestión disponen:

*“Artículo 253.- **La potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos o ciudadanas y se imparte en nombre de la República por autoridad de la ley.***

***Corresponde a los órganos del Poder Judicial conocer de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes, y ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias (...)**” (Énfasis nuestro).*

*“Artículo 2.- **Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (...)**” (Énfasis nuestro).*

*“Artículo 3.- **El Estado tiene como fines esenciales (...) la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución**” (Énfasis nuestro).*

*“Artículo 136.- **El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.***

***Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado**” (Énfasis nuestro).*

*“Artículo 137.- **Esta Constitución y la ley define las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen**” (Énfasis nuestro).*

*“Artículo 269.- **La ley regulará la organización de circuitos judiciales, así como la creación y competencias de tribunales y cortes regionales a fin de promover la descentralización administrativa y jurisdiccional del Poder Judicial.**” (Énfasis nuestro).*

Así, la función judicial, que responde a los postulados fundamentales y los fines esenciales del Estado (en un Estado de “justicia” el poder judicial es “la garantía de los derechos”) es – para la Constitución Venezolana - una función reconocida y diferenciada, que consiste en “administrar justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley”. Y aún cuando la función judicial no la ejercen funcionarios electos por el voto popular, la Constitución insiste en señalar que es una potestad que “emana” de las personas (los ciudadanos), recordando así que aquella supone la renuncia de los *individuos* (pues la Constitución no habla de pueblo sino de ciudadanos) al derecho de hacerse justicia por su propia mano. Asunto éste que, pone de relieve el deber de eficacia en el desempeño de esta función que se ha impuesto al Estado, pues si emana de las personas por aquella renuncia y no funciona, siempre podrán las personas recuperarla o reclamarla para sí.

Esto, dado que la potestad en cuestión no le pertenece al Estado, sino que el poder judicial la ejerce en una suerte de mandato condicionado a la eficacia en el desempeño.

(ii) Las características especiales de la Administración de Justicia: independiente e imparcial: La idea es que los jueces deben decidir conforme a los hechos y el derecho aplicable, sin que su función se vea mediatizada o influenciada por elementos externos, directos o indirectos, provenientes del propio Estado o de los particulares.

La Constitución de 1961 (aún antes de la Convención Americana sobre los Derechos del Hombre, suscrita en San José de Costa Rica en noviembre de 1969, y conocida como “Pacto de San José”)³⁸ señalaba, en su artículo 205, que “*En el ejercicio de sus funciones los jueces son autónomos e independientes de los órganos del Poder Público*”.

La Constitución venezolana de 1999, reproduce este postulado, pero ahora lo desarrolla en tres (3) disposiciones que afirman – todas ellas -la independencia y ahora la imparcialidad como un requisito constitucional al ejercicio de la función judicial. Así, el artículo 254 afirma que el poder judicial, como conjunto de órganos encargados de la función judicial, “*es independiente y (...) gozará de autonomía funcional, financiera y administrativa*”, además el artículo 26 sostiene que la función judicial de administrar justicia posee esas mismas características y que el Estado debe garantizar que sea así, y por último; el artículo 49 en su ordinal 3 dispone que estas características de la justicia y del órgano que la administra constituyen un derecho que se integra al debido proceso en favor de los individuos en su dimensión de justiciables. Así, esta garantía funcional es, al mismo tiempo, un derecho de los particulares, ligado a la idea de un estándar de justicia que sólo puede proporcionar un juez integrado a una organización que tenga tales características.

A las normas mencionadas se une lo previsto por los artículos 255 (carrera judicial, estabilidad y concurso) y 256 (prohibición de ejercicio de funciones que pongan en jaque la imparcialidad o la independencia) como los elementos constitucionales establecidos para asegurar la independencia e imparcialidad de los jueces en general (adicionales a la autonomía financiera y administrativa a que se refiere el artículo 254). Veamos ahora lo que textualmente prescriben:

“Artículo 254.- El Poder Judicial es independiente y el Tribunal Supremo de Justicia gozará de autonomía funcional, financiera y administrativa (...)” (Énfasis nuestro).

³⁸ “Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, **por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley**, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (...)”. En http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

*“Artículo 26.- (...) **El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles**” (Énfasis nuestro).*

*“Artículo 49.- El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia: (...) 3. **Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, (...) por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad (...)**” (Énfasis nuestro).*

*“Artículo 255.- **El ingreso a la carrera judicial y el ascenso de los jueces o juezas se hará por concursos** de oposición públicos que aseguren la idoneidad y excelencia de los o las participantes y serán seleccionados o seleccionadas por los jurados de los circuitos judiciales, en la forma y condiciones que establezca la ley. (...) **Los jueces o juezas sólo podrán ser removidos o removidas o suspendidos o suspendidas de sus cargos mediante los procedimientos expresamente previstos en la ley.***

*(...) **Los jueces o juezas son personalmente responsables, en los términos que determine la ley, por error, retardo u omisiones injustificadas, por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por denegación, parcialidad y por los delitos de cohecho y prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones**” (Énfasis nuestro).*

*“Artículo 256.- **Con la finalidad de garantizar la imparcialidad y la independencia en el ejercicio de sus funciones**, los magistrados o magistradas, **los jueces o las juezas**, los fiscales o las fiscales del Ministerio Público y los defensores públicos o las defensoras públicas, **desde la fecha de su nombramiento y hasta su egreso del cargo respectivo, no podrán**, salvo el ejercicio del voto, **llevar a cabo activismo político partidista, gremial, sindical o de índole semejante, ni realizar actividades privadas lucrativas incompatibles con su función**, ni por sí ni por interpuesta persona, **ni ejercer ninguna otra función pública** a excepción de actividades educativas. **Los jueces y las juezas no podrán asociarse entre sí**” (Énfasis nuestro).*

Como se observa, la justicia que administra el Estado a través del Poder Judicial (esto es, el contenido de la función judicial) tiene unas características funcionales modales (de modo) claramente establecidas en el artículo 26 constitucional. La justicia que administra el Estado debe ser, entre otras cosas: “imparcial”, “transparente”, “autónoma”, “independiente”, y finalmente “responsable”. Pero la Constitución no sólo establece esos estándares, sino que claramente los vincula – como hemos dicho antes – a la garantía del debido proceso (artículo 49, ordinal 3).

Por otra parte, la Constitución ratifica que no sólo se trata de un estándar de la función y un derecho ciudadano, sino que además claramente vincula la función a la organización judicial, y establece métodos para asegurar tanto la independencia como la imparcialidad, y de ese modo: (a) se ocupa de establecer un mínimo constitucional al presupuesto de

justicia (artículo 254); (b) establece la carrera judicial y los concursos, como medio de ingreso a la carrera (artículo 255); (c) establece la responsabilidad personal de los jueces limitando las causas de su procedencia a unos supuestos específicos: error, retardo u omisiones injustificadas, por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por denegación, parcialidad y por los delitos de cohecho y prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones (artículo 255 *in fine*) y finalmente, para completar el diseño constitucional de imparcialidad e independencia de la función judicial (d) establece una serie de prohibiciones dirigidas a los jueces (artículo 256).

2.2. Principios fundamentales comunes al Derecho Procesal vinculados a la función de “Administración de Justicia”. Se trata de principios que se vinculan al ejercicio concreto de la función judicial expresada en el proceso judicial, y supone el reconocimiento de una serie de derechos o garantías en cabeza de los justiciables referidos a la forma en como éstos habrán de recibir el *servicio de justicia*, que presta el Estado a través de los tribunales. La afirmación de tales garantías supone un compromiso o estándar mínimo que asume el Estado frente a los particulares en torno al servicio de justicia. Estos principios, a la vez, se pueden agrupar en tres rubros, (i) la afirmación del carácter instrumental del proceso y su vinculación a un fin específico (la justicia), (ii) el acceso de los ciudadanos a los órganos de administración de justicia para el trámite de un proceso y la resolución de sus pretensiones o defensas, y (iii) los parámetros mínimos que permiten que el proceso sirva a la justicia. Seguidamente se explica en que consiste y qué contiene cada uno de estos rubros.

(i) La vinculación del proceso a un fin específico: La Constitución de 1999, da al proceso – sin disminuirlo en tanto que garantía – un carácter instrumental, señalando que tiene un fin específico, la realización de la justicia. Así el artículo 257 de la Constitución de 1999, claramente establece (a) que el proceso está al servicio de la justicia, y no es un fin en sí mismo; (b) que para garantizar esa relación del proceso con la justicia, las leyes “establecerán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y adoptarán un procedimiento breve, oral y público”, y por último (c) que ni las leyes ni los jueces en su actividad de aplicarlas al momento de tramitar los procesos, sacrificarán la justicia por la omisión de formas no esenciales (esto es, no ligadas al debido proceso). La norma textualmente dispone:

“Artículo 257.- El proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia. Las leyes procesales establecerán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y adoptarán un procedimiento breve, oral y público. No se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales” (Énfasis nuestro).

Es necesario observar que esta previsión complementa el derecho de acceso a la justicia, y vincula este fin del Estado y actividad o función esencial del Poder Judicial, con la forma en que esa función se realiza: el proceso. La Constitución es así perfectamente coherente en

su visión. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la justicia, y lo hacen acudiendo a los tribunales que tramitarán un proceso que sirve y está ordenado, precisamente, a lograr para ellos una justicia concretada.

Ese parámetro finalista que se impone a la función judicial, no sólo opera como parámetro para el juez, sino además como mandato al legislador, al que se insta a reformar el sistema de leyes procesales y se le impone un esquema regulatorio muy concreto: establecer procedimientos judiciales simples, uniformes y eficaces, breves, orales y públicos.

De modo que, ante los vacíos regulatorios, esta norma impone una regla clara: (a) la orden al Legislador de establecer procedimientos con determinadas características y (b) la orden al Juez de aplicar por analogía o integrar los procedimientos puestos en sus manos, procurando: simplificarles, uniformarles, hacerles breves, procurar la oralidad y permitir el acceso público.

Un elemento adicional es que esta disposición hace un puente con la previsión constitucional que se refiere al debido proceso, pues insta al Legislador a una reforma – paulatina y no inmediata – de las leyes procesales para adaptarlas mejor a la idea de justicia que maneja la Constitución, indicando e imponiendo unos parámetros que han de servir *mejor* al fin que tiene la función judicial y el proceso.

Esos *parámetros* no necesariamente forman parte del derecho al debido proceso, pero son un mandato constitucional dirigido al Legislador en torno a las leyes procesales que se dicten con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución. Y esas características, que según la Constitución sirven a ese propósito de justicia que se asigna al proceso judicial, son las siguientes: *“simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y (...) un procedimiento breve, oral y público.”*

(ii) El acceso de los ciudadanos a los órganos de administración de justicia para el trámite de un proceso y la resolución de sus pretensiones o defensas: La Constitución de 1999, en una redacción un poco más clara que la ya contenida en el artículo 68 de la de 1961³⁹, establece el derecho que tienen los ciudadanos de acudir a los órganos judiciales para hacer valer sus derechos y obtener de ellos pronunciamientos de justicia. En adición, el artículo 26 del texto constitucional vigente determina que ese acceso, que se da de modo irrestricto a todos los ciudadanos, es para obtener una justicia que posee determinadas características y que tiene un efecto necesariamente práctico (esto es, que

³⁹ “Artículo 68 (CR 1961).- Todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidos por la ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes. La defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso”.

sea realizable materialmente y no se agote en simples pronunciamientos aleccionadores o moralizantes). En efecto, la Constitución vigente dispone:

“Artículo 26.- Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos; a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles” (Énfasis nuestro).

En primer lugar, este derecho de acceso supone el *acceso físico* a los tribunales de justicia, así – y aún cuando luzca descabellado – la Constitución estima que los tribunales deben encontrarse allí donde están las personas y donde surgen los conflictos, lo que significa el compromiso recíproco que asume el Estado de crear y dotar tribunales accesibles y próximos geográficamente a las personas que los necesitan.

En segundo lugar el derecho de acceso supone el acceso jurídico, en el sentido de que la posibilidad de presentar las propias pretensiones a los fines de que un juez las analice y resuelva sobre el fondo de lo planteado, debe ser amplia y sometida a pocos y muy concretos requisitos formales (o de admisión). No supone, evidentemente, el derecho a tener la razón en el fondo, sino el derecho a que, con la menor cantidad de formalidades posibles, se pueda plantear efectivamente la petición a los órganos de justicia para que éstos la analicen, y decidan el fondo del asunto, determinando si procede o no en derecho, lo reclamado o pedido.

En último término, el derecho de acceso supone el poder obtener una justicia práctica, una justicia que resuelva, en último término, el conflicto que subyace. No sólo se trata de una justicia que se anuncie sino de una que se materialice, que se haga cumplir. De no ser así, no tiene sentido este derecho, ¿para qué acceder a una instancia que sólo sirva para consumir tiempo y que no resuelva el conflicto por el que, en principio, se acude al juez?

De modo que ante el derecho de acceso a la justicia, el Estado asume el compromiso (la obligación) de: (a) crear y dotar tribunales para que puedan atender eficientemente la mayor cantidad de causas posibles; (b) crear leyes que permitan jurídicamente el acceso al mayor número de asuntos para que sean revisados en el fondo y decididos y (c) crear los mecanismos y dotar a los órganos judiciales de los medios físicos y jurídicos para ejecutar y hacer cumplir las decisiones judiciales.

(iii) Los parámetros mínimos que permiten que el proceso sirva a la justicia: El elenco de principios fundamentales aplicables al desempeño de la función judicial queda completado con el establecimiento de una serie de parámetros que integran, de modo general, el derecho al debido proceso de los justiciables. Se trata de un estándar mínimo

procesal que establece, en favor de los sujetos procesales (los llamados a ser parte en juicio, los justiciables) una serie de garantías en cualquier proceso que deban emprender o enfrentar para obtener justicia, que van desde la defensa, el juez natural, el derecho a ser oído, el derecho a estar asistido de letrado, la presunción de inocencia, el derecho de acceso a los recursos, el derecho a conocer la acusación, hasta el derecho a tener oportunidad y a los medios de prueba.

Si bien ya la Constitución de 1961 incorporaba este derecho de modo general (artículos 60, 68 y 69), la redacción del artículo 49 de la Constitución de 1999, es más coherente y se asimila al contenido del artículo 8 de la Convención Americana sobre los Derechos del Hombre⁴⁰. La disposición de la vigente Constitución venezolana dispone:

“Artículo 49.- El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:

1. La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga, de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso. Toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en esta Constitución y en la ley.

2. Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario.

3. Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad. Quien no hable castellano, o no pueda comunicarse de manera verbal, tiene derecho a un intérprete.

⁴⁰ “Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada; c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior. 3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza. 4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos. 5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.” Tomado del enlace http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

4. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias o especiales, con las garantías establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio sin conocer la identidad de quien la juzga, ni podrá ser procesada por tribunales de excepción o por comisiones creadas para tal efecto.

5. Ninguna persona podrá ser obligada a confesarse culpable o declarar contra sí misma, su cónyuge, concubino o concubina, o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

La confesión solamente será válida si fuere hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

6. Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.

7. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente.

8. Todos podrán solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados. Queda a salvo el derecho del o de la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o de la magistrada, el juez o de la jueza; y el derecho del Estado de actuar contra éstos o éstas” (Énfasis nuestro).

El elenco de garantías que forman el debido proceso está integrado así por: (a) la defensa (que supone el derecho a conocer y ser notificado de los cargos que se imputan, a acceder a las pruebas y tener un plazo razonable para responder y a recurrir del fallo que le resulte adverso); (b) la presunción de inocencia (que implica que la carga de demostrar la culpabilidad de una persona es justamente de quien aduce tal culpabilidad, y por ello, en caso de dudas, se favorece la declaración de inocencia); (c) el derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad (que como hemos explicado antes, es una garantía que responde a un principio garantía funcional ligada al ejercicio de la función judicial); (d) el derecho a ser juzgado por los jueces naturales (lo que supone que los juicios serán llevados por jueces previamente designados para la función y conocidos); (e) la proscripción de las confesiones forzadas o principio de la no autoinculpación; (f) la legalidad sancionatoria y (g) el principio de responsabilidad del Estado por los defectos de la actuación judicial.

Como en el caso anterior (cuando nos referíamos a la vinculación del proceso a un fin específico: el de lograr la justicia en el caso concreto), la consagración de estos estándares de funcionamiento a la función judicial por vía de su afirmación como un derecho de los individuos, determina que aquellos operen como (a) orden al Legislador de incluir esos estándares en cualesquiera procedimientos que decida crear o regular y (b) orden al Juez de aplicar los procedimientos existentes respetando y acogiendo a tales estándares. De no hacerlo, uno y otro, están sujetos a control judicial, pues se trata de la forma en que se aplica un derecho fundamental, y su perversión o violación, permite poner en marcha diversos mecanismos de control de constitucionalidad (entre otros, la acción de

inconstitucionalidad, el amparo constitucional, la desaplicación y la correspondiente responsabilidad que aparea la violación de los derechos consagrados por la Constitución).

La experiencia empírica valida lo dicho. Efectivamente, durante los últimos dos (2) lustros, mientras se produce una merma y la casi absoluta desaparición del amparo contra actuaciones administrativas, se ha producido el fenómeno inverso respecto de las actuaciones judiciales. Efectivamente hoy en día la mayor producción de decisiones de amparo se vinculan a demandas planteadas en contra de actuaciones judiciales, justamente, por la infracción a estos estándares mínimos ligados al debido proceso.

3. Principios particulares del Derecho Contencioso o Procesal Administrativo.

Por último, en el elenco de principios generales de derecho gratos al Contencioso Administrativo y al Derecho Procesal Administrativo, nos encontramos con aquellos singulares o particulares para la especialidad, aquellos que la configuran y la diferencian tanto del Derecho Administrativo como del resto de las ramas del Derecho Procesal.

Vale la pena tener en cuenta el testimonio que da BREWER en relación al modo en que el Contencioso Administrativo Venezolano se construyó (luego de 1961) con base en unos principios que fueron de la Constitución al Juez y de allí pasaron a la Ley. Al respecto señala:

“(...) con base en el artículo 206 de la Constitución de 1961 (...) fue la jurisprudencia de la antigua Corte Suprema de Justicia la que elaboró las bases del contencioso administrativo, las cuales, desarrolladas por la doctrina nacional, condujeron a la elaboración de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, en cuyas normas se reguló en forma transitoria el procedimiento contencioso administrativo ante la Corte”⁴¹.

Así, esos principios han dejado su impronta (pues se han visto positivizados) en cada parte del camino que han recorrido. Esto no los hace desaparecer como tales (es decir, no los hace dejar de ser principios) pero permite sostener, como hemos dicho antes, que algunas de sus manifestaciones tienen la jerarquía de los instrumentos de los que se desprenden.

De este modo, es fácil intuir que se pueden identificar dos grupos de principios, según los instrumentos en los que éstos han sido vertidos (aún de modo implícito): (i) en primer lugar, tenemos aquellos principios *fundamentales* particulares al contencioso administrativo que se desprenden del texto constitucional (o principios fundamentales exclusivos), y; (ii) en segundo lugar, tenemos aquellos principios generales de derecho

⁴¹ BREWER, Allan (Caracas 2010) Introducción general al régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la obra Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Colección Textos Legislativos Nro. 47. EDJVEN. p.23.

particulares al contencioso administrativo y recogidos en el texto de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En seguida entramos a referirnos a unos y otros.

3.1. Principios fundamentales (contenidos en la Constitución) particulares al Derecho Contencioso. La Constitución de 1999, en su artículo 259, repite, con algunas muy pequeñas adiciones, la norma con la que la Constitución de 1961 constitucionalizó el contencioso administrativo como una competencia judicial especializada en asegurar que la Administración ajuste su actividad a derecho y proteger a los individuos frente a las arbitrariedades o daños que pueda causar la actividad administrativa (artículo 206).

En efecto, la innovadora y revolucionaria disposición incluida en la Constitución de 1961, disponía textualmente:

“Artículo 206.- La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

A su turno, la norma que en la Constitución de 1999 repite (afortunadamente) la disposición incluida en 1961, con algunas pequeñas modificaciones, es del siguiente tenor:

“Artículo 259.- La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; 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”.

Como se puede observar, la única diferencia de redacción – además de modificar la referencia a la Corte Suprema de Justicia para hacerla coincidir con la nueva nomenclatura que se asigna al máximo tribunal de la República, ahora Tribunal Supremo – consiste en incorporar (innecesariamente a nuestro juicio, pues aquello se debe entender incorporado en la redacción original) el señalamiento expreso de que la competencia de los tribunales contencioso administrativos alcanza el conocimiento de los “reclamos por la prestación de servicios públicos”. En todo caso, esta mención o vinculación del contencioso a la idea

noción de “servicios públicos” puede encontrarse en la circunstancia de que la Constitución de 1999 – más que la anterior – acude a esa noción para caracterizar y diferenciar a la función administrativa.

Visto esto, y al margen de lo que constituye el objeto de estos comentarios, hay que decir que luce algo destemplada la afirmación grandilocuente que hace la *Exposición de Motivos* de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, afirmando que hay un cambio constitucional de paradigmas en el contencioso administrativo. En nuestra opinión si ese cambio existe, no se encuentra en los conceptos que maneja la Constitución, sino en la mente de quienes redactaron esa Exposición de Motivos y en las sentencias – a veces lamentables – de algunos jueces contencioso administrativos.

Esa norma – el ahora artículo 259 - contiene los principios fundamentales configuradores del contencioso administrativo como especialidad judicial que deben no sólo determinar el alcance de la legislación que se produzca en la materia y las interpretaciones que sobre esas normas hagan los jueces, sino que además, deben regir las relaciones que se plantean, merced del control judicial, entre el poder judicial (y concretamente los tribunales con competencia contencioso administrativa) y los órganos administrativos.

Ahora bien, BREWER identifica dos (2) principios fundamentales que se encuentran contenidos en esa disposición constitucional: (i) la universalidad del control⁴² y (ii) la multiplicidad de los medios⁴³ (de vías procesales) para obtener la tutela contencioso administrativa.

(i) El primero (la universalidad del control contencioso). Principio que resulta indiscutible y de hecho ha sido referido por la jurisprudencia tanto de la Sala Constitucional como la de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Siguiendo a BREWER podemos decir que este principio se desdobra en tres vertientes, o si se quiere, tiene tres implicaciones concurrentes, a saber: **(a)** la primera es que toda actuación de la administración pública o toda expresión de la actividad administrativa, bien sea jurídica o material (actos, contratos o actuaciones materiales), o bien sea por acción u omisión de actuación, es objeto del control judicial del contencioso administrativo; **(b)** la segunda es que todos los órganos de la administración pública e incluso quienes no siendo administración concurren en el ejercicio de una actividad administrativa, son sujetos del control judicial del contencioso administrativo; **(c)** la tercera es que toda contrariedad a derecho, reglamentos, leyes o incluso normas constitucionales, es objeto del control judicial del contencioso administrativo.

⁴² BREWER, Allan (Caracas 2010) Introducción general al régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, OP.CIT. p.27-29.

⁴³ BREWER, Allan (Caracas 2010) Introducción general al régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, OP.CIT. p.30-32.

La Sala Político Administrativa se ha referido al principio de universalidad del contencioso administrativo justamente desde esta triple visión, señalando:

“Del contexto del precepto transcrito [artículo 257 de la Constitución], se evidencia que los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa detentan las potestades de control sobre toda la universalidad de posibilidades de actuación correspondiente a la actividad administrativa, siendo ese control extensible a toda manifestación perteneciente al espectro de actuación de la Administración, no sólo en lo concerniente a los actos expresos viciados de inconstitucionalidad o ilegalidad, sino que va más allá, abarcando cualquier situación contraria a derecho, en las que la Administración sea incontrovertiblemente la causante de la lesión, infringiendo o perturbando la esfera de los derechos subjetivos de los justiciables con motivo de inactividades u omisiones ilegítimas” (Sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia Nro. 01976 de fecha 17/12/2003, caso: Asociación Civil Bokshi Bibari Baraja Akachinanu - Bogsivica) (Énfasis nuestro).

En adición, podemos agregar una última (que tal vez completa la tercera vertiente antes anotada), a saber: **(d)** que toda pretensión de contenido administrativo que pretendan los justiciables puede hacerse valer ante la jurisdicción contencioso administrativa. Esta última connotación le ha dado la Sala Constitucional al principio de universalidad del contencioso administrativo, disponiendo expresamente:

“Esa procedencia en el contencioso administrativo de cuantas pretensiones se planteen frente a la Administración Pública se sostiene, según se dijo ya, en el principio de universalidad de control y de integralidad de la tutela judicial, incluso frente a actuaciones administrativas frente a las que el ordenamiento legal no regula medios procesales especiales. Caso paradigmático es el de las vías de hecho, a las que se referían los fallos cuya cita se transcribió, frente a las cuales los administrados pueden incoar pretensiones procesales que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa han de ventilar aunque no exista aún en nuestro ordenamiento un procedimiento especial para ello” (Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia Nro. 93 del 1/02/06, caso: Asociación Civil Bokshi Bibari Baraja Akachinanu -Bogsivica) (Énfasis nuestro).

(ii) El segundo (la multiplicidad de los medios). Este principio no parece desprenderse – realmente – del texto del artículo 259, ni en general, de algún otro artículo de la Constitución. La norma (el 259) no se refiere en realidad a múltiples medios sino en todo caso a múltiples pretensiones. Y por ello, no creemos que se pueda predicar de ella, la existencia de dicho principio.

Además, la afirmación de ese principio parecería desafiar al principio general de derecho procesal que hemos referido antes, dirigido al legislador en el sentido de su obligación de procurar la *“simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y adoptarán un procedimiento breve, oral y público”* (artículo 257). Lo que, desde nuestra perspectiva, constituye una segunda razón para no entender que tal principio se encuentra recogido en el texto Constitucional venezolano de 1999.

Por otra parte, la existencia de tal principio (la multiplicidad de los medios o acciones contenciosas) sólo se podría afirmar si se pretende sostener que el amparo constitucional forma parte de los medios contencioso administrativos (cuando se ataca un actuación administrativa mediante esta vía), o a la inversa, si se pretende sostener que los medios contencioso administrativos son parte del amparo constitucional (en los casos en que se discute sobre derechos y garantías constitucionales). Sin embargo, tal hilo de pensamiento es lo que parece haber permitido a la jurisprudencia eliminar la posibilidad del amparo contra actuaciones administrativas, con el flaco argumento de que el contencioso es una vía ordinaria igualmente idónea que el amparo para lograr el restablecimiento de los derechos fundamentales. Y esta línea jurisprudencial deja en evidencia que, para la jurisprudencia, no es posible afirmar que coexistan vías judiciales para un mismo propósito. Esto último, justamente, porque es un principio de los procesos la *“simplificación”* y la *“uniformidad”*.

3.2. Principios generales de derecho del contencioso administrativo y recogidos en el texto de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Finalmente, la aún novedosa Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ha recogido en su texto algunos de los principios fundamentales comunes al derecho procesal⁴⁴ y algunos de los principios fundamentales propios del contencioso a los que antes se ha hecho referencia.

La inclusión de estos principios en el texto de la ley no supone la negación de su carácter fundamental ni de su rango constitucional. Lo que sí hace esa textualización en la ley es aproximar al contencioso y al manejo que haga el juez de los principios, y pone de manifiesto la relación que existe entre ellos y la interpretación y aplicación de las normas que regulan el contencioso administrativo. Si bien no parece necesario (y no lo debería ser) lo cierto es que abona en favor de la seguridad jurídica, la inclusión de estos principios en la ley, pues no da margen a interpretaciones que los desconozcan por ignorancia, por impericia, o por simple negligencia. Todo ello, en obsequio a garantizar una justicia contencioso administrativa eficiente y lo más ajustada posible a los estándares que impone la Constitución.

⁴⁴ Es temáticamente errado referirse en esta sub sección de la sección 2 a principios *comunes a todo el Derecho Procesal*, toda vez que la presente sección está dedicada a los principios particulares al contencioso. Sin embargo, el criterio para colocarlos aquí y no en alguna sub sección de la sección 2, ha sido el de agrupar todos los principios contenidos en la ley en una sola sub sección.

La explicación detenida de lo que significan no parece, a este punto, muy importante, pues ya hemos referido su contenido antes. Lo oportuno es ahora señalar que los principios están reunidos en dos (2) artículos de la ley, el artículo 8, que ratifica el principio de universalidad propio del contencioso contenido en el artículo 259 de la Constitución; y el artículo 2, que reproduce algunos principios comunes al Derecho Procesal. Las normas disponen:

(i) La universalidad del contencioso como principio rector del contencioso administrativo positivizado en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa desarrolla claramente el principio de universalidad contenido en el artículo 259 de la Constitución, señalando de modo expreso lo que implícitamente y en la Constitución supone dicho principio. Efectivamente, el texto normativo afirma que hace objeto del control judicial contencioso administrativo (a) todo órgano que cumple funciones administrativas, (b) toda actividad administrativa, jurídica o material (actos, contratos o actuaciones materiales), positiva o negativa (actuaciones u omisiones), susceptible de afectar derechos o intereses públicos o privados. Así, el citado artículo dispone:

“Artículo 8. Universalidad del control.- Será objeto de control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la actividad administrativa desplegada por los entes u órganos enumerados en el artículo anterior, lo cual incluye actos de efectos generales y particulares, actuaciones bilaterales, vías de hecho, silencio administrativo, prestación de servicios públicos, omisión de cumplimiento de obligaciones y, en general, cualquier situación que pueda afectar los derechos o intereses públicos o privados”.

(ii) Los principios ligados a la justicia y al funcionamiento del poder judicial (comunes al Derecho Procesal), como principios rectores del contencioso administrativo positivizados en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa desarrolla los principios contenidos tanto en el artículo 257 como en el artículo 26 de la Constitución y referidos a las características de “la justicia” que deben administrar los tribunales de lo contencioso administrativo, y que debe regir el ejercicio de las funciones judiciales contencioso administrativas. Así, la norma en cuestión postula que los jueces deberán procurar en su actuación: la gratuidad, la accesibilidad, imparcialidad, idoneidad, transparencia, autonomía, independencia, responsabilidad, brevedad, oralidad, publicidad, gratuidad, celeridad e inmediatez.

De lo que se trata, es de la incorporación de una serie de principios comunes al derecho procesal y vinculados al ejercicio de la función judicial, ahora convertidos en principios rectores específicamente del contencioso. El citado artículo dispone:

*“Artículo 2. Principios.- Los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, orientarán su actuación por los principios de **justicia gratuita, accesibilidad, imparcialidad, idoneidad, transparencia, autonomía, independencia, responsabilidad, brevedad, oralidad, publicidad, gratuidad, celeridad e intermediación**”.*

A MODO DE CONCLUSIÓN

En el Contencioso Administrativo, debido a razones íntimamente ligadas a su historia y desarrollo, los Principios generales del Derecho poseen un valor como fuente del derecho realmente fundamental y, sin dudas, diferente al valor que les asigna el artículo 4 del Código Civil.

Ese valor especial que poseen los Principios, además y en una suerte de relación simbiótica difícilmente escindible, ha hecho que la jurisprudencia cobre, como medio original para “descubrir” esos principios, un valor igualmente importante en tanto que fuente de derecho.

En realidad ha sido el juez quien, ante un problema de laguna regulatoria y frente a su deber ineludible de hacer justicia, asumió, por vía interpretativa la *creación* de derecho, apelando para ello a los principios generales de derecho.

En nuestro país, y por una – si se quiere – ventaja doctrinal, los jueces contencioso administrativos tenían en manos una herramienta con la que no contaban sus pares en otras latitudes: la Constitución como norma, como herramienta que podían utilizar y aplicar.

Y así, vinculados los principios a la Constitución, y vinculadas las sentencias a los Principios, se ha producido un verdadero sistema de fuentes distinto al que tradicionalmente se maneja en Derecho Privado.

Esta curiosa ordenación de las fuentes de derecho, que aprovecha la condición de norma que se ha reconocido desde hace buen tiempo en Venezuela a la Constitución, evoca entre nosotros un fenómeno recientemente nombrado *“Constitucionalización del Derecho”* ⁴⁵.

⁴⁵ FAVOREU, Louis Joseph. (Valdivia, Chile 2001) La Constitucionalización del Derecho en Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile, vol.12, no.1, ago. 2001. pp.31-43; GUASTINI, Ricardo (Lima 2010) La Constitucionalización del ordenamiento: concepto y condiciones, en Interpretaciones, Estado y Constitución. Aria Editores. pp.153-166; PIETRO SANCHIS, Luis (Madrid 2003) Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales, Ediciones Trotta; CARBONELL, Miguel y SANCHEZ, Rubén (México 2011) ¿Qué es la Constitucionalización del Derecho? En Quid Iuris, año 6, volumen 15. Publicación del Tribunal Electoral de Chihuahua. pp. 33-56; ORTEGA G, Ramón (México 2013) La Constitucionalización del Derecho en México en Boletín Mexicano de Derecho Comparado (nueva serie) año XLVI, Nro. 137, mayo-agosto 2013. pp. 601-646.

FAVOREU explica lo que significa – en Francia – este proceso, diciendo:

“Después de treinta seis años de aplicación de la Constitución de 1958 no se puede más que constatar el cambio profundo que se ha producido, el cual puede resumirse diciendo que bajo el efecto del fenómeno de la constitucionalización, el centro de gravedad del orden jurídico se ha desplazado. En el siglo XIX y a lo largo de la mayor parte del siglo XX, el orden jurídico ha tenido, como eje esencial, la ley, y como regulador principal, la Constitución, ordenándose alrededor de estos dos polos.

Hoy, el eje esencial es la Constitución, y el regulador, el Consejo constitucional, y el conjunto del orden jurídico se está reorganizando alrededor de estos dos polos.

Las cosas ya no son como antes. La ley era "el metro" supremo; hoy en día, es la Constitución. Se hablaba antaño del principio de legalidad: hoy, de principio de constitucionalidad. La supralegalidad sonaba como algo simbólico y el control de su respeto como una meta a alcanzar o como una evolución deseable o ineluctable: así va hoy con la supraconstitucionalidad.

Los juristas, y aquellos quienes, filósofos u otros, hablan del derecho deberían tomar conciencia de esta mutación muy profunda y no pueden seguir fundamentando su razonamiento en la identidad entre derecho y ley y en la negación de la existencia de un derecho de la Constitución que ya no es un "derecho de preámbulo" o un "derecho político", sino un verdadero derecho.

El problema es que la mayoría de los juristas en actividad fueron formados en el espíritu del legicentrismo y que les es muy difícil volver a enfocar su cultura jurídica alrededor de nuevos conceptos. No obstante ello, hay una toma de conciencia cada vez más nítida del nuevo estado de las cosas, aunque fuese bajo la influencia de un fenómeno complementario, que es la comunautarización y de manera más amplia la europeización del derecho”⁴⁶.

Contrariamente a lo que parece afirmar SOSA⁴⁷ en un artículo de reciente publicación, y como hemos relatado antes, en Venezuela el proceso de Constitucionalización del Derecho no es obra ni comienza con la Constitución de 1999.

Esto, en primer lugar, debido a que los presupuestos fundamentales para que opere ese fenómeno, se encuentran dados en Venezuela, hace ya mucho tiempo. Efectivamente en nuestro país el carácter normativo o si se prefiere verdaderamente jurídico de la Constitución, y la garantía judicial de dicho carácter, son postulados fundamentales del ordenamiento jurídico desde los orígenes de la República.

⁴⁶ FAVOREU, Louis Joseph. OP CIT. p. 43.

⁴⁷ SOSA G, Cecilia (Barquisimeto 2013) La Constitucionalización del Derecho Administrativo en Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela, XXXVIII Jornadas Domínguez Escobar. Edición conjunta del CAEL, IEJEL y UCLA. pp.39-63.

Tres (3) hitos de nuestra historia constitucional permiten afirmar esto:

(i) Primero, desde nuestro primer texto constitucional se reconoce a la Constitución y sus normas el carácter de **norma jurídica**. En efecto, la Constitución de 1811 establecía en su artículo 227 lo siguiente: *“La presente Constitución, las Leyes que en consecuencia se expidan para ejecutarla y todos los Tratados que se concluyan bajo la autoridad del gobierno de la Unión serán la ley suprema del Estado en toda la extensión de la Confederación, y las autoridades y habitantes de las provincias estarán obligados a obedecerlas y observarlas religiosamente sin excusa ni pretexto alguno; pero las leyes que se expidieren contra el tenor de ella no tendrán ningún valor sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción”*⁴⁸ (Énfasis nuestro);

(ii) Segundo, el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes se incorpora a nuestro ordenamiento en el texto constitucional de 1858 (es decir, antes de las experiencias Suiza de 1874 y Austriaca de 1920). Efectivamente, el numeral 8 del artículo 113 de esa Constitución preveía la competencia de la Corte Suprema para declarar la “nulidad” de las leyes provinciales por razones de contrariedad a la Constitución, a solicitud de “cualquier ciudadano”. El texto de la norma establecía: “Son atribuciones de la Corte Suprema (...) 8. **Declarar la nulidad de los actos Legislativos** sancionados por las legislaturas provinciales, a petición de cualquier ciudadano, **cuando sean contrarios a la constitución (...)**”⁴⁹ (Énfasis nuestro), y;

(iii) Tercero, los fundamentos del control difuso – que pone en manos de todos los jueces el manejo de la Constitución como norma que les permite la desaplicación de una ley al caso concreto – se remontan al texto constitucional 1893, cuyo artículo 17 disponía: **“Los derechos reconocidos y consagrados en los artículos anteriores no serán menoscabados ni dañados por las leyes** que reglamenten su ejercicio, **y las que esto hicieren serán tenidas como inconstitucionales y carecerán de toda eficacia**”⁵⁰. Modalidad de control de constitucionalidad que luego fue incluida (y ha permanecido desde entonces) en Código de Procedimiento Civil de 1897 (dictado bajo la vigencia de la Constitución de 1893), que en su artículo 20 disponía: *“Cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los jueces aplicarán ésta con preferencia”*⁵¹. Mecanismo que sólo es explicable si se entiende que ya era una idea establecida que la Constitución era norma y sus contenidos aplicables por todos los jueces de la República.

⁴⁸ BREWER, Allan (Caracas 1997) Las Constituciones de Venezuela (2da Edición) Edición Academia de Ciencias Políticas y Sociales. p.496.

⁴⁹ BREWER, Allan (Caracas 1997) Las Constituciones de Venezuela. OP. CIT. p.496.

⁵⁰ BREWER, Allan (Caracas 1997) Las Constituciones de Venezuela. OP. CIT. p.635.

⁵¹ BREWER, Allan (San Cristóbal 1996) Justicia Constitucional. Tomo IV Instituciones Políticas y Constitucionales (3ra Edición) Edición Conjunta Universidad del Táchira y EDJV. 121.

En segundo lugar, sucede que, como hemos sostenido e intentado demostrar en estas reflexiones, la evolución del derecho público venezolano, y muy especialmente la del Derecho Administrativo y la del Contencioso Administrativo, ha estado vinculada a la actividad Judicial y a la aplicación de normas y principios Constitucionales, desde hace un buen tiempo. Esto ha determinado que la Constitución y sus principios formen parte del derecho común que aplican los jueces contencioso administrativos de manera clara y determinante.

Sin embargo el sistema, aún habiendo reconocido a la Constitución como norma jurídica suprema y aún habiendo facultado a distintos tribunales (incluidos los contencioso administrativos) para imponer y hacer respetar los contenidos de la Constitución, permanece en deuda con la sociedad y con los individuos, en lo que a la defensa de los derechos individuales se refiere.

No en vano, *“El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona, el respeto de su dignidad (...) y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes (...) consagrados en esta Constitución”* (artículo 3 de la Constitución de 1999).

Tal vez el siguiente paso en este proceso de Constitucionalización, donde evidentemente llevamos un rezago, consista en que los jueces se convenzan – tal vez leyendo la Constitución- que los derechos fundamentales son los contenidos más importantes de la Constitución, y que aquellos pueden ser invocados no sólo en contra de la Ley, sino incluso en contra de cualquier autoridad constituida, incluida la Sala Constitucional.

Todos los jueces por igual – y en ello no hay jerarquía – son garantes de la Constitución y están en la obligación *asegurar la integridad de la Constitución* (artículo 334 de la Constitución de 1999).

Todos los jueces por igual – así como todo funcionario del Estado - son responsables individualmente de hacer respetar la Constitución y muy especialmente hacer respetar los derechos individuales, y frente a los agravios no pueden, como claramente lo dice el texto fundamental, alegar el cumplimiento de órdenes superiores (artículos 25, 139 y 255 de la Constitución de 1999).

Bibliografía

ARAUJO-JUAREZ, José (Caracas-2007) Derecho Administrativo Parte General. Edic. Paredes.

ARAUJO J, José (Caracas 2011) Derecho Administrativo Venezolano aproximación a su construcción científica, en la obra 100 Años de enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009. Edición conjunta UCV, Universidad Monteavila y FUNEDA.

ARAUJO JUAREZ, José (Caracas 1996) Principios Generales de Derecho Procesal Administrativo. Ediciones Vadell Hermanos

BREWER, Allan (Caracas 1964) Las Instituciones Fundamentales de Derecho Administrativo, Colección Tesis de Doctorado Volumen IV. Publicaciones de la UCV.

BREWER, Allan y ORTIZ-ALVAREZ Luis (Caracas 1996) Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996). Editorial Jurídica Venezolana.

BREWER, Allan (Caracas 2011) Perspectiva histórica sobre el Instituto de Derecho Público y el Derecho Administrativo, y su rol en la enseñanza universitaria en Venezuela, en la obra 100 Años de enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009. Edición conjunta UCV, Universidad Monteavila y FUNEDA.

BREWER, Allan (Caracas 2010) Introducción general al régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la obra Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Colección Textos Legislativos Nro. 47. EDJVEN.

BREWER, Allan (San Cristóbal 1996) Justicia Constitucional. Tomo IV Instituciones Políticas y Constitucionales (3ra Edición) Edición Conjunta Universidad del Táchira y EDJV.

CARBONELL, Miguel y SANCHEZ, Rubén (México 2011) ¿Qué es la Constitucionalización del Derecho? En Quid Iuris, año 6, volumen 15. Publicación del Tribunal Electoral de Chihuahua.

CHAPUS, René (Paris 1994) Droit Administratif Général. Tomo I. (8va Edición). Editorial Montchrestien.

DAVID, René y JAUFFRET S, Camille (Paris 2002) Les grandes systèmes de droit contemporains (11va Edición). Dalloz.

DALLOZ. (Paris 2012) Code Administratif, Edition 2013 (36ava Edición) Editorial Dalloz.

FARIAS MATA, Luis H (Barquisimeto 1983) Introducción General en Tendencias de la Jurisprudencia Venezolana en Materia Contencioso Administrativa (VIII Jornadas Domínguez Escobar) Edición conjunta UCV, CSJ y CAEL.

FARIAS MATA, Luis H (Barquisimeto 1993) Introducción General en Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela (XVIII Jornadas Domínguez Escobar) Tomo I. Edición CAEL.

FAVOREU, Louis Joseph. (Valdivia, Chile 2001) La Constitucionalización del Derecho en Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile, vol.12, no.1, ago. 2001.

FIX-ZAMUDIO, Héctor (Santiago de Compostela/España 1996) La problemática contemporánea de la impartición de justicia y el derecho constitucional. Revista "Dereito", Vol. 5, Nro. 1. Universidad Santiago de Compostela.

GARCIA BELAUNDE, Domingo (Lima-1998) Derecho Procesal Constitucional. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana). Marisol Peru Editores.

GUASTINI, Ricardo (Lima, 2010) La Constitucionalización del ordenamiento: concepto y condiciones, en Interpretaciones, Estado y Constitución. Aria Editores.

HERNÁNDEZ MENDIBLE, Víctor (Valladolid y Salamanca-2008) Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo (Los Principios en el Derecho Administrativo Iberoamericano. Actas del VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo).

HERNANDEZ RON, J.M. (Caracas 1937) Tratado Elemental de Derecho Administrativo, Tomo I. Ediciones Tipografía Americana.

LARES MARTINEZ, Eloy (Caracas 2013) Manual de Derecho Administrativo (14va. Edición) Ediciones de la UCV.

LONG, WEIL, BRAIBANT, DELVOLVE y GENEVOIS (Paris 1996) Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative (11era Edición). Editorial Dalloz.

MOLES CAUBET, Antonio (Paris 1952) Notes Générales sur la Juridiction Contentieuse-Administrative en Amérique Latine, publicado en la Revue Internationale de Droit Comparé N° 3, Edic. Société de Législation Comparée y LGDJ.

MOLES CAUBET, Antonio (Caracas 1997) El principio de la Legalidad y sus implicaciones (originalmente publicado en 1974), en Estudios de Derecho Público (compilación de la obra del Profesor Antonio MOLES CAUBET realizada por Oswaldo ACOSTA) Ediciones UCV.

ORTEGA G, Ramón (México 2013) La Constitucionalización del Derecho en México en Boletín Mexicano de Derecho Comparado (nueva serie) año XLVI, Nro. 137, mayo-agosto 2013.

ORTIZ-ALVAREZ, Luis (Caracas 2003) El Contencioso Administrativo Francés y su Incesante Renovación, en Revista de Derecho Administrativo Nro. 16, enero junio 2003. Ediciones Sherwood.

PIETRO SANCHIS, Luis (Madrid 2003) Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales, Ediciones Trotta.

RADBRUCH, Gustav (Madrid 1958) El Espíritu del Derecho Ingles, en Revista Occidente.

RIVERO, Jean y WALINE, Jean (Paris 1994) Droit Administratif (15 Edición). Editorial Dalloz.

RODRIGUEZ GARCÍA, Armando (Valladolid/Salamanca 2008) Los principios Generales del Derecho Administrativo Venezolano, ponencia presentada al VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo en Valladolid/Salamanca, España en 2008 (http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/7546/1/AD_13_art_30.pdf)

SOSA G, Cecilia (Barquisimeto 2013) La Constitucionalización del Derecho Administrativo en Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela, XXXVIII Jornadas Domínguez Escobar. Edición conjunta del CAEL, IEJEL y UCLA.

URDANETA T, Gustavo (Caracas 2011) La Cátedra de Derecho Administrativo a los cien años de su creación, en la obra 100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela, 1909-2009. Edición conjunta UCV, Universidad Monteavila y FUNEDA.

WEIL, Prosper (Paris 1991) Le Droit Administratif (14va Edición) Ediciones PUF.

