

CAPITULO UNICO

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA

SUMARIO:—1. Jurisdicción contencioso - administrativa.—2. Origen de esta clase de jurisdicción. Teoría de “la protección Jurídica”.—3. Consideración de lo contencioso-administrativo desde el punto de vista material y formal.—4. Sistemas de la organización de los Tribunales administrativos.—5. Las contenciones administrativas en Venezuela.—6. Indicación de los principales tipos de recursos contencioso-administrativos aceptados por la legislación venezolana.—7. El recurso jerárquico en la legislación nacional.—8. El recurso judicial propiamente dicho o de plena jurisdicción: algunos ejemplos de leyes especiales que lo consagran.—9. Características doctrinarias de algunas materias de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, en Venezuela.

I.—Jurisdicción contencioso - administrativa

Cuando estudiamos en la Primera Parte de este Tratado Elemental el “*Principio de la separación de los Poderes*” (1), y las consecuencias de la separación del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo, dijimos que había gran discrepancia entre los autores sobre si deben o no existir Tribunales administrativos *independientes* de los Tribunales de Justicia ordinarios, destinados aquéllos, exclusivamente, a conocer y decidir sobre pleitos y reclamaciones referentes a la *materia administrativa*. En esa oportunidad adujimos las razones de orden histórico, técnico y político que, algunos reputados tratadistas franceses, como Bonnard y Mestre, exponen para basamentar la necesaria autonomía de los Tribunales administrativos. Mas, ahora nos ocuparemos, con mayor latitud, del análisis de algunos aspectos de este interesante tópico.

(1) Véase el Cap. IV del Tomo I, a la p. 95 y sigs.

2.—Origen de esta clase de jurisdicción. Teoría de "la protección jurídica"

Se originó la institución de lo contencioso-administrativo en los Estados Unidos de Norteamérica en 1776, "como jurisdicción especial de los tribunales federales; creóse una Corte de Reclamos "**Court of the Claims**" para entender en todos los litigios por sumas que no excedieran de 10.000 dólares en que el Estado fuera parte.

De allí, seguramente fué trasplantada, junto con muchas otras instituciones a Francia en la época de la Revolución de 1789" (Dr. Bullrich).

En el Estado moderno, "Estado de derecho", se impone a la Administración un régimen jurídico por el cual surge la necesidad de un control, que compruebe si el acto se ajusta a la norma, y que repare el derecho perturbado por la arbitrariedad. Se ha originado de aquí una de las teorías más novedosas del Derecho Administrativo contemporáneo, llamada **teoría de la protección jurídica**.

Las leyes se hacen para ser cumplidas, por lo que, apenas un individuo las desconoce o quebranta, precisa conceder a los perjudicados, medios de protección que pongan en movimiento la máquina del Poder al objeto de lograr la restauración del Derecho, debiendo esta protección ser más intensa en la esfera administrativa, dada la situación de privilegio que ocupa la Administración, que ha llegado a "abrazar con su reglamentación todas las libertades individuales".

Esta protección jurídica en la esfera administrativa se ejerce, según Jellinek, por tres clases de medios: **sociales**, entre los que se destacan las grandes fuerzas religiosas y morales; **políticos**, nacidos principalmente de la organización constitucional; y **jurídicos**, entre los que ocupan lugar preeminente los recursos administrativos.

Reduciendo nuestro estudio a estos medios de protección llamados recursos administrativos, fácilmente distinguiremos en ellos varias categorías: ante todo, puede citarse el **derecho de petición**, que si bien no constituye "vía de derecho", puede servir de llamada de atención a la Administración para rectificar algún acuerdo; vienen luego los **recursos formales**, presentados contra resoluciones administrativas, que resuelve la propia Administración actuando de Juez y parte; y, por último, el **recurso contencioso-administrativo**, en que, para evitar esta anomalía, dicta la resolución una jurisdicción independiente.

Ahora bien; la jurisdicción contencioso-administrativa, ¿constituye o debe constituir una modalidad independiente de la jurisdicción ordinaria? Algunos autores hallan la razón de ser de lo contencioso-administrativo en la ausencia de facultades jurisdiccionales, propiamente dichas, de la Administración. No representa —dicen— lo contencioso una garantía par-

particular de los administrados contra la acción de la Administración, consistente en que ante organismos independientes de ésta se planteen y decidan las mismas cuestiones que han sido ya discutidas en vía gubernativa, sino en el único procedimiento verdaderamente jurisdiccional a que pueden someterse, en ciertos casos, las decisiones gubernativas. Pero sí doctrinalmente puede tener una base firme negando potestad jurisdiccional a la Administración, aunque, como dice Hauriou, no debe confundirse la existencia de un contencioso-administrativo con la jurisdicción administrativa que siempre tiene la Administración, no es menos cierto que lo contencioso significa el sometimiento de la Administración al régimen de derecho. Es, pues, en definitiva, una garantía o un recurso concedido a los particulares contra el abuso de poder de la Administración o contra decisiones ilegales de los funcionarios, actuando como órganos administrativos; además, si no existiere, la soberanía de ley quedaría supeditada al arbitrio de la Administración.

Frente a la visión exageradamente individualista, que sólo admite la reclamación cuando se produce la lesión de un **derecho preexistente subjetivo**, surge la más acertada consideración de que al individuo que vive en sociedad no ha de serle indiferente que la norma de derecho que ha sido dictada para cumplirse, sea infringida precisamente por los que, como depositarios del Poder Público, están más obligados a guardarla. De aquí que la alarma que en todos debe producir la infracción de la norma sea título bastante para reclamar en vía contenciosa la contradiicha infracción para la defensa, en una palabra, del **derecho objetivo**, que por otra parte, si en el momento de la reclamación no ha hecho surgir aún en nuestro patrimonio un derecho subjetivo, es fuente para que pueda nacer el día de mañana.

En el terreno práctico, Francia, en el Consejo de Estado, acogió el recurso contencioso "objetivo", y el recurso por "abuso de poder", mediante el cual un particular agraviado en su derecho o interés por un acto administrativo, puede pedir su nulidad al Tribunal competente, y el recurso por "desviación de poder", que se interpone contra el acto administrativo que, con aspecto aparente de ley, tuerce su verdadero sentido.

3.—Consideración de lo contencioso - administrativo, desde el punto de vista material y formal

Algunos tratadistas analizan lo contencioso-administrativo desde el punto de vista material y desde el punto de vista formal.

"Desde el punto de vista **material**, existe el contencioso-administrativo, siempre que, con motivo de un acto de la Administración se suscita una controversia entre el afectado por ese acto y la propia Administración.

Desde el punto de vista **formal**, el contencioso-administrativo se define como toda controversia con motivo de un acto de la Administración que entra en la competencia de la jurisdicción administrativa.

Como se ve, la primera definición no tiene en cuenta la autoridad que debe resolver la controversia, limitándose a considerar los términos fundamentales de ésta, a saber: acto administrativo, administración que lo ejecuta y afectado que lo reclama. En la segunda definición, sólo se toma en cuenta el órgano que resuelva la controversia: para que exista el contencioso-administrativo, es necesario que la misma Administración esté facultada para resolver los conflictos que sus actos provocan.

La primera definición no implica ninguna consideración formal; la segunda sí en realidad viene a implicar la materia de la controversia" (Fraga, Jr).

¿Cuáles son los elementos fundamentales del contencioso-administrativo desde el punto de vista **material**? Según lo expuesto, el tratadista Fraga, Jr., indica los siguientes: "a) la existencia de un acto administrativo; b) la Administración que lo ejecuta; y c) el afectado con aquel acto".

Punto Primero.—"El acto administrativo es precisamente el que provoca la controversia. Si no existe, ésta no es posible y, por lo mismo, tampoco lo es el contencioso-administrativo.

La afirmación precedente pudiera estimarse como de tal evidencia, que no pareciera ni necesario asentarla.

Sin embargo, como en la práctica se incurre en serias confusiones considerando contencioso-administrativa una controversia por el simple hecho de que la Administración intervenga para resolverla, hemos creído necesario llamar la atención sobre este primer elemento".

Acogiendo la opinión de Fraga, Jr., los procedimientos de oposición a que se refieren p. ej., las leyes nuestras de Minas, de Hidrocarburos, de Tierras Baldías y Ejidos, etc., (2) no constituyen un contencioso-administrativo, y cita los casos análogos ocurridos en México, donde a su parecer han errado hasta los tribunales, haciendo tal calificación.

A su juicio, si se someten a examen esos casos de oposición, "se verá que, aunque puedan ser resueltos, falta en ellos el acto administrativo que suscite la controversia, pues en el caso de oposición se están resolviendo los derechos del opositor y su preferencia, frente a los del solicitante, precisamente antes de que la Administración realice el acto

Sin embargo, además de la existencia del acto deben concurrir en éste algunos caracteres especiales para que pueda ser la base del contencioso-administrativo.

(2) Véanse el Título II, Libro Segundo de la Ley de Minas de 1936, reformada parcialmente por la de 13 de marzo de 1943; el Art. 13 y sigs. de la Ley de Hidrocarburos de 1943 y el Cap. X de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936.

De otra parte, como asevera el mismo Fraga Jr., es indispensable que el acto tenga respecto a la Administración el carácter de definitivo, es decir, que ya se haya agotado la vía administrativa y que la última autoridad de ese orden haya dictado su resolución. Los recursos administrativos no implican el ejercicio de una función jurisdiccional, porque sólo significan una revisión que de sus actos hace la propia Administración para deshacer los errores que hubiere cometido (García Oviedo, cit. de Fraga, Jr.).

“Podría presentarse alguna duda respecto de aquellos casos en que la ley establece en favor de los afectados una opción entre el recurso judicial y el recurso administrativo, previniendo que la elección de una vía excluye definitivamente la posibilidad de la otra” (3).

Mas, tal duda se desvanece, al decir de Vallarta —cuya opinión acoge Fraga, Jr.— si se toma en cuenta la verdadera naturaleza que asume en tales casos la intervención de la autoridad administrativa, que no es otra sino la de conceptuar el recurso administrativo como **un arbitraje autorizado y reglamentado por la ley**, pues entonces, “en realidad el acto que da materia para la contención es el realizado por la autoridad administrativa tal como se encuentra en el momento en que la ley da la opción al interesado entre la vía judicial y la vía administrativa”.

Merece también tomarse en cuenta otra circunstancia: “el acto administrativo debe ser dictado en uso de una facultad de la Administración ligada por las disposiciones de la ley, es decir, que no constituye un acto discrecional de la autoridad”. Ya hemos dicho al tratar la materia de las potestades administrativas, que la discrecional tiene sus límites, pues no debe, entre otras cosas, descender a la arbitrariedad. “La violación de esas limitaciones puede dar lugar a la contención administrativa”.

Punto Segundo.—Respecto al segundo elemento de lo contencioso-administrativo, tomamos de Fraga Jr., los datos siguientes, en lo que respecta al carácter con el cual figura en él la Administración: ésta “puede realizar sus actos bien con el carácter de Poder Público, bien en su aspecto de persona sujeta a la legislación común o a la civil especial.

Desde luego, respecto de los primeros parece indudable que forman materia de la contención administrativa.

(3) Es el caso que ocurre entre nosotros respecto a las reclamaciones que los extranjeros intenten contra la Nación, por daños, perjuicios y expropiaciones. Tales reclamaciones podrán ser consideradas por el Ejecutivo Federal de **modo administrativo (Vía gubernamental)**; pero también pueden ser resueltas por la vía judicial, formulando demanda contra la Nación, por ante la Corte Federal y de Casación, de acuerdo con lo dispuesto en los Arts. 60 y sigs. de la Ley de Extranjeros, de 31 de julio de 1937.

Respecto de los segundos, creemos que quedan fuera de ella, pues aunque sea la misma Administración la que intervenga, el régimen legal de los actos respectivos tiene soluciones que bastan para proteger los derechos que, con ellos se estimen lesionados, sin que necesiten tener la consideración de un régimen especial, como lo es el del contencioso-administrativo”.

Punto Tercero.—“Por último, el otro elemento de la contención es el particular que resulta lesionado por el acto administrativo.

Es evidente que cuando hay lesión de un derecho, existe lo contencioso; pero también, en un régimen de legalidad debe admitirse que exista cuando hay violación a un interés, siempre que éste sea personal y directo, pues de otro modo se llegaría hasta la admisión de “la acción popular” como vía legal para remediar las ilegalidades de la Administración y bien sabido es que esa acción sólo excepcionalmente se otorga en el estado atcual de la legislación positiva”.

Las contenciones administrativas desde el punto de vista formal.—El juicio contencioso-administrativo, contemplando desde este punto de vista formal, según ha poco indicamos, comprende “toda controversia suscitada por un acto de la Administración que entra en la competencia de la jurisdicción administrativa. De tal manera que aquí es el órgano el que da configuración al sistema”.

En cuanto concierne al sistema contencioso-administrativo venezolano, cuyo estudio haremos en uno de los siguientes números del presente Capítulo, habremos de precederlo de algunas nociones referentes a la organización de los tribunales administrativos, a la luz de las legislaciones imperantes en varios países del mundo.

4.—Sistemas de organización de los Tribunales administrativos

Algunos autores aceptan una clasificación tripartita, en tribunales de carácter administrativo, judicial y de jurisdicción especial.

Otros no admiten sino el sistema de los **tribunales administrativos**; y el de **la intervención del Poder Judicial ordinario**.

Acogeremos para nuestra exposición la clasificación tripartita.

1º.—Sistema administrativo.—Este consiste en encomendar el ejercicio de la jurisdicción contenciosa a los propios organismos de la Administración, por lo general, a los que tienen carácter consultivo. Este es el sistema seguido por el Derecho francés que encomienda el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa al Consejo de Estado y a los Consejos de Prefectura.

La concisa exposición del Profesor Bonnard nos servirá de guía para suministrar las referencias relativas al origen, organización y competencia de la jurisdicción administrativa francesa, una de las más perfectas en la materia.

El prenombrado profesor —citado por Royo Villanova, Fraga, Jr., y otros— dice que las razones de ser de la jurisdicción administrativa no pueden buscarse de una manera general y abstracta. Cada país ha tenido, para instituir una jurisdicción administrativa, sus razones propias, derivadas de su estado administrativo, político y social.

En Francia, y en virtud de la separación de poderes y de la desconfianza hacia el Poder Judicial, lo contencioso-administrativo se encomendó a la administración activa. Mas, se comprendió después, que la separación de poderes implicaba no sólo una separación de órganos sino también de funciones. Entendióse que si los tribunales judiciales no podían juzgar a la Administración, ésta no podía, desde el punto de vista de la separación de funciones, ejercer la función jurisdiccional. Y tanto menos podía la Administración ejercer esta función cuanto que era juez y parte en su propia causa. Por ello, hubo necesidad de distinguir la administración activa y la administración contenciosa, excluyéndose a la administración activa de lo contencioso-administrativo.

Afirma el mismo autor que, hoy día, la separación de las autoridades administrativa y judicial se justifica no ya, como antaño, por la desconfianza hacia los tribunales, sino por estimarse que los tribunales ordinarios carecen de la aptitud suficiente para juzgar de lo contencioso-administrativo y esto por las razones siguientes:

Para juzgar los litigios administrativos hace falta un conocimiento exacto del Derecho Administrativo, de la manera de funcionar los servicios públicos y de las necesidades prácticas que se imponen a ellos. Y se estima que los tribunales judiciales, por el hecho de que han estado durante largo tiempo alejados de los asuntos administrativos no poseen en realidad este conocimiento (4).

Además, lo contencioso-administrativo impone a menudo al que juzga un papel pretoriano a causa de las lagunas de la legislación administrativa. Y los tribunales de justicia, comunes, que manejan habitualmente la legislación de derecho privado, que es una legislación completa y

(4) Como es fácil observar, esta razón a favor de la especialidad de la jurisdicción contencioso-administrativa, es la misma que se ha alegado para justificar todas las jurisdicciones especiales. El profesor Supino funda en ella toda la argumentación que dirige a justificar la **jurisdicción mercantil**, y la escuela positiva del Derecho Penal, y dentro de ella, de manera muy especial, César Lombroso y el Barón de Garófalo, defienden la necesidad de encomendar el ejercicio de la **justicia criminal** a jueces versados en antropología y en ciencias sociales, por esta misma razón de la especialidad de los conocimientos que para ejercerla se requiere.

codificada, sienten el respeto a la ley escrita y parecen por consiguiente mal preparados para un papel pretoriano.

2. **Sistema judicial** (llamado también, **belga**).—Consiste este sistema en encomendar el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa a los Tribunales ordinarios. “El concepto básico que lo informa, es que la autoridad judicial ha sido creada precisamente para conocer o aplicar la ley; a ella corresponde, impidiendo la violación de la ley, tutelar los derechos de los ciudadanos, de los administrados en suma. A este respecto poco importa que la lesión provenga de un acto o hecho de la Administración pública; basta el derecho violado” (5). Se ha criticado este sistema diciendo que, mediante él la Administración queda sometida al llamado Poder judicial, pero tal argumento carece de valor para el Derecho moderno, porque lo que se somete al juicio de los Tribunales de justicia no es la Administración, sino el acto administrativo. Se practica este sistema en Bélgica (de donde ha tomado el nombre de “sistema belga”), en Italia, Suecia, Noruega, Dinamarca, Grecia, Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica y Brasil.

De acuerdo con el sistema analizado, el juez ordinario solo puede examinar “la legitimidad de los actos administrativos, pero sin la facultad de revocarlos ni modificarlos; es decir, que se limita a comprobar, en su caso, la ilegalidad del acto administrativo, y condenar a la Administración pública a una indemnización o a pagar una suma de dinero, lo cual no implica siempre restablecer la legalidad en la Administración pública, sino y tan sólo una reparación patrimonial. Desde luego, la autoridad judicial no puede examinar el fondo o mérito de los actos administrativos. Esa es una grave falla del sistema “judicialista”.

“La experiencia del sistema italiano —dice Bielsa— es todo un índice a este respecto. Con la abolición de lo contencioso, en 1865, se mantuvo la defensa de los derechos subjetivos, pero no la de los intereses legítimos. Lo primero se libraba a la autoridad judicial, lo segundo a la autoridad administrativa. Quedaban, por esto mismo, innumerables casos sustraídos de un eficaz contralor de legalidad, por no encontrar juez, ya que respecto de ellos la autoridad judicial era incompetente.

Con este sistema no se sustrae de la Administración pública, para darlo a la autoridad judicial, el poder de contralorear (con facultad de anular) los actos que aquella realiza en ejercicio de una facultad discrecional, lo que habría chocado con el principio de la división de los poderes; ese poder se confirió a órganos que por su composición dan seguridad de plena independencia de juicio, además de su capacidad técnica en el ejercicio de

(5) Véase la p. 598 del “**Derecho Administrativo**” (Tomo I), por el Prof. Dr. Rafael Bielsa, 3a. Edición, Buenos Aires, 1938. El Prof. brasileño Temístocles Brandão Cavalcanti, en cuyo país rige el sistema judicial, afirma que éste “tiene por base la limitación de poderes” p. 756 del Tomo II de su obra “**Instituições de Direito Administrativo Brasileiro**”, 2a. Edición, Río de Janeiro, 1938).

un poder discrecional para tutelar los intereses individuales en aquellas materias que, no cayendo bajo la competencia de la autoridad judicial, son de tal naturaleza que requieren las formas tutelares de un juicio administrativo" (6).

"El sistema inglés en esta materia también es singular, si bien, por su estructura básica, y en cierto modo típica de su régimen liberal e individualista, podemos situarlo entre los de carácter judicial. No obstante se nota cierta tendencia a atribuir competencia a órganos administrativos, especialmente a los ministerios.

El ordenamiento jurisdiccional de los Estados Unidos de Norteamérica, que en esto tiene sus raíces en el derecho inglés, es típicamente judicial, como lo hemos hecho notar. La institución de la "**Court of Claims**" en el orden federal (y también estatal interno) no modifica en nada el carácter esencial que señalamos" (7).

(6) Bielsa, Ob. cit., Tomo I, p. 601. Respecto al sistema italiano, el tratadista Guido Zanobini, Profesor Ordinario de Derecho administrativo en la Real Universidad de Roma, dice que, en cuanto a Italia, tomando en cuenta los dos principales sistemas que rigen la jurisdicción, el francés del contencioso-administrativo y el **tudesco** de tribunales administrativos independientes, opina "que el ordenamiento italiano se acerca, evidentemente, mucho más al primero que al segundo". Como en el derecho francés, el **italiano** de la jurisdicción administrativa es atributo casi exclusivo del Consejo de Estado y del órgano colegial de la administración gubernativa instalado en cada localidad.

(7) Bielsa, Ob. cit., Tomo I, p. 604. El antes mencionado Profesor Zanobini, discrepa de la opinión de Bielsa y de otros varios autores, en cuanto a la clasificación de los **sistemas inglés y norteamericano**. El los considera como profundamente distintos de todos los otros, incluso el belga, caracterizándose el angloamericano por ser particularmente complejo, y, en consecuencia, no fácil de exponerlo en forma breve y sintética. El principio fundamental del derecho inglés está en la falta de separación entre la legislación resguardadora de la Administración y aquella protectora de otro sujeto, colectividad e individuo, operantes en el Estado. Una y otro están supeditados a la ley, la cual no es hecha ni para el particular ni para la Administración, sino que existe el llamado "**common law**", cuya observancia y aplicación obliga en todos los casos. Acatando el principio general, de la totalidad de los procesos conocen los tribunales ordinarios; mas a pesar de ello son numerosas y siempre crecientes las reglas excepcionales, en virtud de las cuales se ha determinado la sustitución de jurisdicciones especiales a la ordinaria de derecho común.

En primer lugar, la vida social inglesa, como la de otros países, presenta numerosas corporaciones destinadas a prestar varios de los servicios públicos, y para facilitar la solución de los conflictos que puedan originarse entre los socios o entre éstos y la asociación, existen como órganos de jurisdicción los llamados "**domestic tribunals**".

Otra causa de que se multiplique la jurisdicción especial, es el uso cada vez más extenso del **arbitramento** en las controversias en general y en lo relativo a los servicios públicos en particular.

El sistema inglés —agrega Zanobini— cuyo origen es antiquísimo y con desenvolvimiento lento y escolar, encuentra correspondencia en el ordenamiento de los Estados Unidos, donde las instituciones jurídicas no son sino la continuación de las de la Gran Bretaña. No obstante, en el ordenamiento norteamericano la justicia administrativa está fundada principalmente sobre la responsabilidad personal del funcionario, pero actuando siempre mediante acción judicial ordinaria; con todo, son nu-

“El **sistema rumano**, también judicial, presenta caracteres particulares, pues dentro de la concepción judicialista, se ha erigido un conjunto de recursos jurisdiccionales respecto del examen de la legitimidad de los actos administrativos”.

3°—**Sistema de la jurisdicción especial.**—Para conciliar los dos sistemas anteriores ha surgido el de la jurisdicción especial, confiada o atribuida a tribunales también de carácter especial, es decir, que no sean ni judiciales ni administrativos, pero que revistan formalmente algunas características de éstos y que dicten sus fallos en nombre del poder armónico o moderador, para evitar la preponderancia del Poder judicial sobre el llamado Ejecutivo. Basta un ligero estudio de este sistema, juzgado por algunos tan timorato como todos los eclécticos, para apreciar sus defectos capitales que no solucionan el problema de la intangibilidad de la división de poderes, porque en realidad seconstituyen con mayoría de miembros judiciales, y sus normas procesales son adaptación de las judiciales. Por otro lado, la ingerencia de la Administración, nombrando Magistrados de las carreras administrativas, puede significar en el funcionamiento de los Tribunales, rozamientos de criterios no basados al aplicar las normas jurídicas sino en la posición que adopten los miembros de carácter administrativo menos independientes por la forma de su designación que los judiciales.

Este sistema es el generalmente conocido con el nombre de **germánico** o **tudesco**. El Profesor Jellinek —citado por Spiegel— hace constar que Rodolfo Gneist “fué el primer escritor que propugnó para la suprema instancia, un Tribunal compuesto de hombres conocedores del Derecho y de la Administración, y para las instancias inferiores, Tribunales administradores integrados por funcionarios honoríficos y por funcionarios profesionales. La idea de Gneist se basaba en el perfeccionamiento del **Estado de Derecho** mediante la jurisdicción administrativa, la que al fin prosperó, ya que en sus líneas generales fué consagrada al poco tiempo en Alemania. Al triunfo de esa idea no puede negarse que contribuyó, en oposición de Fleiner, la circunstancia de que en aquel tiempo no podía pensarse en otorgar la jurisdicción administrativa a los Tribunales civiles, porque el juez civil, en general ilustrado únicamente en Derecho privado, no parecía el más a propósito para aplicar con criterio propio el Derecho público.

En 1875, el mayor Estado del **Reich**, Prusia, estableció **Tribunales administrativos especiales** y siguieron su ejemplo la casi totalidad de los otros Estados integrantes de aquél (Sajonia, Wurtemberg, Oldenburgo, Turingia, etc.) (8).

merosos los oficios y las comisiones especiales investidas de jurisdicción, limitándose en estos casos la correspondiente a los tribunales comunes.

En el **sistema argentino** las cuestiones que puedan suscitar los actos del Estado deben ser juzgados por los tribunales judiciales corrientes, organizados en ese país conforme al principio de la separación de los poderes (Dr. Bullrich).

(8) El **sistema austriaco** puede considerarse similar al alemán, aunque más inclinado al contencioso-administrativo que al judicial, y se ha organizado de acuerdo con el concepto de descentralización, dominante desde 1860.

La Constitución de Weimar, de 11 de agosto de 1919, marcó un jalón también en el desarrollo del **Estado de Derecho**, ya que obligó al **Reich** y a los Estados particulares a no desmayar sino proseguir la obra en cuanto concernía al establecimiento de los Tribunales Administrativos, para la protección de los particulares contra disposiciones y decretos de las autoridades administrativas.

La jurisdicción contencioso-administrativa en el concepto germánico, según la organización vigente hasta 1939, constituyó esencialmente una rama de la Jurisdicción. Se la colocaba en el mismo rango que la jurisdicción civil y la penal. Si en los escritos de los juristas alemanes los Tribunales criminales y civiles eran todavía considerados por algunos como **Tribunales ordinarios**, debíase ello a su prioridad histórica sobre los Tribunales contencioso-administrativos. Pero andando el tiempo se consolidó el criterio de apreciar como ordinarios todos los tribunales, sin hacer distinciones para los administrativos (Fleiner).

Al iniciarse la actual guerra europea, contaba Alemania con una jurisdicción contencioso-administrativa muy floreciente, cuyo funcionamiento había permitido ver, más claramente, que los Tribunales ordinarios no eran capaces de crear una jurisprudencia del mismo valor técnico-científico, equiparable a la emanada de los de jurisdicción especial (9).

5.—Las contenciones administrativas en Venezuela

Ninguno de los tres sistemas expuestos se usa en Venezuela. No tenemos una organización completa e independiente de los Tribunales administrativos, y en ocasiones le damos competencia para conocer y decidir respecto a lo contencioso-administrativo, a los tribunales ordinarios: podemos decir que nuestro sistema es **mixto** (si es que puede llamarse sistema), por la mezcolanza reinante en él de rasgos correspondientes a los tres sistemas descritos en el Número anterior de este Capítulo. “Lo caracteriza, principalmente, la heterogeneidad y escasez que prevalece en los distintos cuerpos legales en cuanto a normas generales se refiere. El legislador venezolano se ha limitado a señalar en cada una de las leyes administrativas de cuya aplicación pueda emanar un conflicto entre el Estado y el particular, la forma y el lapso del recurso contra cualquier decisión injusta o ilegal emanada de la Administración. Es igualmente característica de nuestra legislación, la manera caprichosa en que se fijan las formas y los lapsos para intentar los recursos” (10).

(9) Véase la p. 30 y sigs., del “**Derecho Administrativo**”, por el Dr. Ludwig Spiegel (traducción española del alemán, por el Prof. Francisco J. Conde, de la Universidad de Sevilla. Editorial “Labor”, Barcelona, 1933).

(10) Consúltese la Tesis Doctoral intitulada “**Lo Contencioso-Administrativo. Historia y Doctrina**”, presentada ante la Universidad Central de Venezuela, por Alfredo Machado Gómez, para optar al título de Doctor en Ciencias Políticas (Caracas, 1944). Esta Tesis fué premiada por el Jurado Examinador, del cual formamos parte.

Indudablemente, la cuestión de lo contencioso-administrativo se ha descuidado bastante entre nosotros, y tal vez entre los motivos predominantes para no haber buscado el perfeccionamiento y posible uniformidad de nuestro régimen, puede hallarse en la falta de equidad de los gobiernos pasados. La Justicia administrativa no puede desenvolverse sino en un ambiente de libertad, en el seno de organizaciones democráticas. Sólo así es como llega a tener valor el derecho de cualquier ciudadano frente a la potencia que en sí encarna la Administración Pública.

Hasta el presente, nada más que para algunas materias hallamos funcionando juzgados especiales, como ocurre, por ejemplo, con los de Hacienda y los Militares (11). De otra parte, hicimos notar en oportu-

(11) La institución de los Juzgados de Hacienda es antiquísima en Venezuela. Después de la desintegración de la Gran Colombia dictó el Congreso Constitucional de Venezuela la Ley de 14 de octubre de 1830 (Recop. cit., Tomo I, p. 87), sobre "Organización y gobierno de las Oficinas de Hacienda", cuyo Cap. VII estaba dedicado a "los Juzgados para los negocios contenciosos de Hacienda". Disponía esta ley en su Art. 44, que en cada Provincia habría un Juez letrado de Hacienda que conocería en primera instancia, en los términos y con la jurisdicción que determinaba la Ley Orgánica del Poder Judicial. Luego una Resolución del Congreso, fechada a 29 de abril de 1832, autorizó al Poder Ejecutivo para extender la jurisdicción de los Jueces letrados de Hacienda a las causas criminales (Recop. cit., Tomo id. p. 134). Muchos años más tarde, a 30 de mayo de 1874, fué dictada una ley especial sobre "Tribunales Nacionales de Hacienda en la República" (Recop. cit., Tomo VII, p. 54), donde se ordenaba que en todo **puerto habilitado** el Ejecutivo Nacional, cuando lo estimase conveniente, podría establecer un Tribunal Nacional de Hacienda, competente para conocer las **causas de comiso** y de las demás en que se ventilasen intereses del Fisco conforme al Código de Hacienda; y a 30 de julio del mismo año, reglamentó el Gral. Guzmán Blanco la ley citada, y determinó la creación e inmediato funcionamiento de sendos Tribunales de esta naturaleza en los puertos habilitados de La Guaira, Puerto Cabello, La Vela, Ciudad Bolívar, Maracaibo, Barcelona, Cumaná, Carúpano, Pampatar, Maturín, Güiría y Táchira (Recop. cit. Tomo Id., p. 55). En la actualidad la materia de los Tribunales de Hacienda está comprendida en la "Ley Orgánica de la Hacienda Nacional", de 15 de julio de 1938, reformada parcialmente por la de 27 de julio de 1942 (Gaceta Oficial No. 18 Extraordinaria, de 5 de setiembre de 1942). Según ésta (Arts. 284 y sigs.), habrá Juzgados Nacionales de Hacienda en los lugares donde lo disponga el Ejecutivo Federal, quien señalará también la jurisdicción territorial de cada uno. Estos Juzgados son unipersonales y para desempeñarlos se preferirá a los abogados de la República. De entre sus numerosas atribuciones señalaremos la de conocer en primera instancia de las contravenciones a las leyes fiscales en los casos en que el conocimiento del asunto no esté atribuido especialmente a otro Tribunal o a las autoridades administrativas; y la de conocer de las causas de naufragio, por lo que respecta a los intereses del Fisco. En Caracas funciona el Tribunal Superior de Hacienda, compuesto de un Presidente, un Relator, un Canciller y un Secretario. Los tres Magistrados de dicho Tribunal serán elegidos por el Presidente de la República, de una lista de 12 abogados formada por la Corte Federal y de Casación. Este Tribunal conocerá en segunda instancia de las sentencias dictadas por los Jueces Nacionales de Hacienda y por los Jueces del Crimen, cuando conforme a la Ley conozcan estos últimos de asuntos fiscales; conocerán de los juicios de cuentas; de las causas de responsabilidad contra los Jueces Nacionales de Hacienda; de los recursos de queja contra estos mismos Jueces; formarán las quinarias de las cuales el Presidente de la República elegirá los candidatos para los Juzgados Nacionales de Hacienda, etc. Los Jueces de Hacienda y los Magistrados del Tribunal Superior de Hacienda durarán en el desempeño de sus funciones por el período constitucional, o sea, por cinco años.

nidad anterior, que nuestra legislación prevé la creación de **Tribunales Federales** para conocer de los juicios en que sea parte la Nación Venezolana (12), y mientras esto se lleva a la práctica, los Jueces de Primera Instancia en lo Civil, los de Comercio y los del Crimen, que funcionan en las diversas localidades de la República, actuarán con el carácter de **Jueces Federales** y así se hará constar en las actas del proceso.

Se reciente, pues, nuestra organización contencioso-administrativo de esa heterogeneidad apuntada hace poco, por cuyo motivo su estudio resulta bastante complejo. No obstante, este mal, con todo, no es tara única de nuestro país, ya que al decir del Dr. Bullrich también en la República Argentina el estudio de la misma materia “ofrece dificultades a veces insalvables por no tener todavía sobre el particular nada concreto u orgánico”, presentándose en este aspecto la legislación de ese país “como una de las más atrasadas”. Nada o casi nada hay hecho en el orden nacional y muy poco en el provincial” (13).

Es así como en la Argentina — agrega el mismo autor — “cuando un particular debe litigar contra el Estado no sabe a donde llegará con su acción, el tiempo que perderá, si usó o nó la buena vía de accionar, ya que en esta materia ni los propios tribunales tienen criterios uniformes para apreciarla. Y esto sin contar los casos, no ya de controversia judicial, sino cuando el Estado dicta una ley, resolución o decreto de orden general que vulnera el interés particular y en que el desamparo de éste es absoluto por interpretarse que aquel acto administrativo es de orden político que escapa a la intervención de la justicia”.

En cuanto concierne al establecimiento del sistema contencioso-administrativo, algunos autores lo impugnan desde el punto de vista de su constitucionalidad. La generalidad de las Constituciones — argumentan — prohíben la reunión de dos o más de los Poderes en un solo individuo o corporación. Si el Ejecutivo juzgara, vendría a violar el principio de la separación adoptado universalmente en los países democráticos. Agregan, además, que el establecimiento de tribunales administrativos pugna con otra base fundamental del Derecho constitucional moderno, según la cual “nadie puede ser juzgado por tribunales especiales”.

El valor de las argumentaciones precedentes tiene carácter relativo y hay que apreciarlo a la luz de la legislación peculiar de cada país. Entre los tratadistas mejicanos, Fraga Jr. deja constancia de las divergencias de opinión enderezadas a atacar — en cuanto a la República azteca se refiere — el sistema de lo contencioso-administrativo, y cita las opiniones de juristas como Vallarta, Cruzado, Pallares, etc., adversas a la cuestión,

(12) Véase el inciso 7º del Art. 15 de la Constitución Nacional.

(13) Véase la p. 204 del Tomo II del “**Derecho Administrativo**”, por el Dr. Rodolfo Bullrich (Buenos Aires, 1.932).

apoyadas en varios textos de la Carta Suprema de los Estados Unidos Mejicanos (14).

Entre nosotros no hay lugar a tales dudas ni a semejantes controversias, ya que si bien es cierta la división tripartita del Poder Federal en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (15); y también la existencia de la garantía ciudadana de no ser juzgado por Tribunales o Comisiones especiales, etc. (16), no es menos cierta la reserva de las Entidades regionales a la competencia federal, en virtud de la cual queda reconocida la facultad de administrar justicia por órgano de los Tribunales Federales, que podrán actuar en los Estados (según dijimos) en los juicios en que sea parte la Nación Venezolana, en los procesos militares, en los referentes a tierras baldías, minas y salinas, en los procesos fiscales relativos a impuestos federales y en los demás casos que determine la Ley, pudiendo ésta atribuirle a los Tribunales de los Estados las funciones de Tribunales Federales, en los casos que ella indique (17).

6.—Indicación de los principales tipos de recursos contencioso - administrativos aceptados por la legislación venezolana

Pese a la heterogeneidad y escasez de normas imperantes en nuestros cuerpos legales, y a la inexistencia de bibliografía nacional respecto a lo contencioso-administrativo, nos ha parecido de mucho valor el esfuerzo de clasificación realizado recientemente por un distinguido discípulo (18), como veremos a continuación.

Pueden señalarse en Venezuela, tres tipos principales de recursos:

“1º—Un recurso que tiene todo el carácter del **recurso jerárquico** de la práctica y la doctrina clásica; 2º—El **recurso judicial** por el cual una disposición de la ley atribuye la ventilación del asunto litigioso suscitado por la aplicación de la ley, a Tribunales especiales; 3º—Este recurso, que aunque no reglamentado con precisión por ninguna ley, tiene, no obstante, sus bases fundamentales en la Constitución Nacional y en la “Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación”, para intentarse ante este mismo Supremo Tribunal, así como los casos en los cuales, agotado el recurso jerárquico, la ley administrativa señala la competencia de dicha

(14) Véase la p. 33 y sigs. del “**Derecho Administrativo**”, por el Prof Gabino Fraga Jr. (Méjico, 1934).

(15) Véase el Art. 50 de la Constitución Nacional.

(16) Véase la letra b) del inciso 17 del Art. 32 *ejusdem*.

(17) Consúltese nuevamente el Ord. 7º del Art. 15 *ejusdem*.

(18) Nos referimos a Machado Gómez, en la Tesis Doctoral antes citada.

Corte para conocer en apelación de la decisión del Ministro del Ejecutivo, quien agota la jerarquía" (19).

Pasemos ahora a analizar cada uno de los tres tipos de recurso enunciados.

7.—El recurso jerárquico en la legislación nacional

Este se concede para ante el funcionario superior administrativo que, por lo general, viene a agotarse en el Ministerio del ramo. Tal recurso es el de más numerosa aplicación. Hagamos un breve recuento de las disposiciones legales más importantes de esta índole:

"Ley Orgánica de la Renta de Salinas (20). De toda multa impuesta podrá apelarse ante el Ministerio de Hacienda; pero deberá previamente pagarse o afianzarse su monto a satisfacción del funcionario que la impuso. Esta apelación se interpondrá con las formalidades requeridas por la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional en el término de dos días hábiles, en solicitud debidamente formalizada e informada al pie por el respectivo funcionario".

"Ley de Bancos (21). Las multas a que se refieren los artículos anteriores, serán impuestas por el Superintendente de Bancos, pudiéndose apelar de la decisión de dicho funcionario ante el Ministro de Hacienda, en la forma y términos previstos por la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional".

"Reglamento de la Ley de Minas (22).—De toda decisión o resolución emanada de la Sala Técnica de Minas, de los Inspectores Técnicos Especiales o de los Guardaminas, habrá apelación para ante el Ministro de Fomento, siempre que se interponga el recurso dentro de los 5 días siguientes a la fecha de la decisión o resolución de que se trate, o de la notificación de las mismas a los interesados, cuando este último requisito sea exigido especialmente por alguna disposición de la Ley de Minas o de este Reglamento" (23).

(19) El Profesor argentino Bielsa al tratar de los "Recursos Administrativos", menciona y analiza ampliamente, como lo hace el autor de la Tesis indicada, el "Recurso Jerárquico" y el "Jurisdiccional", aceptados en la legislación positiva de su país, como en la nuestra (Véanse las págs. 623 y 644 del Tomo I de la Ob. cit.); el Prof. Cavalcanti menciona también ambos recursos, autorizados por las leyes brasileñas (p. 770, Tomo II, Ob. cit.).

(20) Véase el Art. 82 de esta Ley, de 13 de junio de 1933, reformada parcialmente por la de 22 de mayo de 1942 (Gaceta Oficial de los EE. UU. de Venezuela, No. 10, Extraordinaria, de 9 de junio de 1942).

(21) Véase el Art. 67 de esta Ley, de 24 de enero de 1940, reformada parcialmente por las de 22 de julio de 1941, 30 de julio de 1942 y 25 de agosto de 1943 (Gaceta Oficial de los EE. UU. de Venezuela, No. 21.191).

(22) Véase el Art. 252 del citado Reglamento, de 30 de octubre de 1936, a la p. 663 del Tomo II de la "Compilación Legislativa de Venezuela".

(23) La Tesis cit., menciona otros ejemplos más de "recursos jerárquicos", tomados del "Reglamento de la Ley de Bosques y Aguas", hoy llamada "Ley Forestal

El recurso jerárquico, como sistema de garantía, puede ser objeto de algunas observaciones de carácter general, "que deberían prevalecer y guiar cualquier reforma cuya necesidad ya se hace sentir en nuestro disperso sistema": debe haber en él "unidad de acción y decisión", para hacer posible la responsabilidad ejecutiva, "base fundamental de nuestro sistema gubernamental"; debe ser "limitador de las atribuciones discrecionales del Poder Ejecutivo", como apoyo indiscutible que es "del régimen de derecho", en cuya virtud "las decisiones de los inferiores jerárquicos" quedan sometidas a una "revisión legal" de los superiores, "reglada en su procedimiento".

Como **caracteres esenciales** del "Recurso Jerárquico", está la facultad del superior jerárquico consignada en numerosa leyes administrativas, por virtud de la cual puede modificar o revocar la decisión tomada por el funcionario inferior, basándose en que lesiona un derecho o interés legítimo del recurrente (24).

Se considera como requisito indispensable para hacer valer el recurso de que tratamos, "la **capacidad civil**" del recurrente, especialmente "cuando se defiende con él un derecho patrimonial".

En cuanto al **aspecto formal**, el recurso debe constar por escrito, "ya que la actividad administrativa es por lo general formal y escrita", y deben observarse, además, "las disposiciones de la Ley de Timbres, así como ciertos requisitos especiales exigidos por las leyes para casos determinados. Así, la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y todas aquellas en virtud de las cuales se imponen multas a los infractores de sus disposiciones, exigen como requisito previo el pago anticipado de la suma reclamada por

y de Aguas"; del Decreto Orgánico de la "Junta Nacional Reguladora de Precios", hoy refundida en la "Comisión Nacional de Abastecimientos", y del "Reglamento de la Renta Nacional de Fósforos", de 20 de setiembre de 1929, cuyo Art. 26 dice: "Las infracciones al presente Decreto que no tengan señalada una pena especial, serán castigadas con multas de cien a mil bolívares que impondrá el Ministro de Hacienda". Respecto a tales castigos, leemos en la misma Tesis citada: "Aún cuando la presente disposición no prevé forma de apelación, es de exégesis elemental que cabe el reclamo y que éste sólo puede hacerse ante el Ministro quien ha impuesto la multa y a quien igualmente cabe la facultad de reformar su decisión por contrario imperio.

Caben dentro de esta misma categoría, todos aquellos recursos que aunque no previstos por ninguna disposición especial de la ley, dedúcense de los principios generales de Derecho público, de la responsabilidad de los funcionarios de la Administración y de la misma esencia de la jerarquía. Es decir, que por cualquier acto emanado de un funcionario administrativo y que se considere ilegal o contrario a principios básicos de justicia podrá ser recurrido por el interesado en la misma forma que los actos previstos en los casos específicamente señalados por las diferentes leyes administrativas."

(24) "Debe distinguirse el "Recurso Jerárquico" propiamente dicho, de la **denuncia**, procedimiento mediante el cual se pone en conocimiento de la autoridad superior un hecho irregular del inferior. La denuncia no toma el carácter expreso de reclamación y puede no ser intentada por el interesado sino hasta por terceros que hayan tenido conocimiento del hecho ilegal cometido" (Tesis cit.).

cualquier otro concepto a las autoridades fiscales, como paso previo a la admisión del recurso, apelación o solicitud de reintegro”.

La **tramitación** del recurso se inicia con la presentación del escrito, directamente ante el superior jerárquico, salvo en los casos en que la ley dispone expresamente que la apelación se interponga por medio del funcionario inferior (25), los plazos para intentar el recurso son variables, y “están fijados” en cada una de las leyes especiales en los Artículos que tratan del recurso. “En otros casos, como en el de la «Ley de Bancos» (26), ésta no fija plazo sino que hace referencia a la forma y términos previstos en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional”; esta misma Ley precisa la intervención de la Contraloría General de la Nación en la tramitación del recurso analizado, pues, entre las atribuciones de la «Sala de Control», figura la de **«examinar y revisar todas las deudas y reclamaciones de cualquier naturaleza o cargo, a favor de la Nación, salvo disposiciones especiales referentes a determinadas reclamaciones»** ” (27).

Respecto a la **decisión** sobre el recurso, “importa diferenciar si ella debe tomar el aspecto formal del Decreto o de la Resolución”. De acuerdo con lo que expusimos en la **Primera Parte** de este **Tratado Elemental** (28), sabemos la diferencia existente entre Decreto y Resolución, la cual “estriba en que el primero emana directamente del Presidente de la República, dentro del marco de las facultades constitucionales inherentes a su cargo y que es refrendado, so pena de ineficacia, por el Ministro o Ministros a cuyos ramos corresponde el asunto materia del decreto” (29). La Resolución, en cambio, sirve “para resolver cuestiones o asuntos de menos importancia que los que requieren decretos”, y emanan directamente del Ministro por orden del Presidente, dentro de sus atribuciones. “En un sentido lato, la Resolución viene a ser también una decisión emanada de una autoridad administrativa cualquiera”.

“Nos inclinamos a creer que, en todo caso, la decisión del recurso deberá ser materia de una Resolución. En efecto, apoyándonos en la esencia de esta decisión, derivada de la letra de la Constitución y suficientemente diferenciada del Decreto, consideramos que queda así perfectamente enmarcada. Corrobora este acerto la disposición incluida en la Ley de Ministerios (30), en virtud de la cual es función de los Ministros respecto a las materias de su competencia: “Estudiar los asuntos que

(25) Tal es el caso previsto por el Art. 424 de la Ley Org. de la Hacienda Nacional, de 15 de julio de 1938, reformada parcialmente por la de 27 de julio de 1943.

(26) Véase el Art. 67 de esta Ley.

(27) Véase el Ord. VI del Art. 173 de la Ley Org. cit.; y los Arts. 63 y 64 *eiusdem*.

(28) Véanse los Nos. 4 y 5 del Cap. II del Tomo I, a las págs. 71 y sigs. (Segunda Edición, 1943).

(29) Véase el Art. 105 de la Constitución Nacional.

(30) Véase el Ord. 6º del Art. 3º de la citada Ley, de 31 de julio de 1939 (Recop. de L. y D. de Venezuela, Tomo LXII, p. 744).

versen sobre materias que conforme a las leyes especiales sean de la exclusiva competencia del correspondiente Despacho y resolverlos según las instrucciones del Presidente de la República”.

Los efectos de la decisión serán: la anulación, la revocación o la ratificación del acto administrativo accionado.

8.—El recurso judicial propiamente dicho o de plena jurisdicción: algunos ejemplos de leyes especiales que lo consagran

La Tesis Doctoral de la cual hemos transcrito varios párrafos en la disertación hecha sobre el interesante tema de lo contencioso-administrativo, dice que, de acuerdo con lo ya indicado, el recurso administrativo o jerárquico está consagrado especialmente en algunas de nuestras leyes administrativas, pero se interpreta que existe, en todo caso, aunque la ley omita declararlo. “La decisión que resulte confirmada cuando no exista apelación, permanecerá irrevocable, salvo que se accione por otras vías, de acuerdo con la Constitución Nacional y la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación”.

“Nuestros recursos judiciales pueden dividirse en dos clases, tomando como guía para esta división, el criterio de la competencia para conocer del litigio”. “Desde ese punto de vista podemos dividir la materia objeto de esos recursos, en asuntos a los cuales ha sido asignada por la ley una jurisdicción especial, irrenunciable y exclusiva, y asuntos cuyo conocimiento corresponde, con carácter genérico, a la Corte Federal y de Casación, por disposición expresa de la Ley, o por aplicación de principios generales de Derecho público”.

El autor de la Tesis mencionada refiérese en este punto a los **Tribunales Federales**, respecto a los cuales dijimos en otro lugar de este mismo Capítulo, “que son los llamados a actuar en los Estados, en los juicios en que sea parte la Nación venezolana, en los procesos militares, en los referentes a tierras baldías, minas y salinas, en los procesos fiscales relativos a impuestos federales y en los demás casos que determine la ley, pudiendo ésta atribuirle a los Tribunales de los Estados las funciones de Tribunales Federales, en las materias que ella indique”. Les corresponde, además, el conocimiento de las controversias a que dieren lugar las marcas de fábrica, de comercio y de agricultura, y las patentes de invención; las controversias a que diere lugar el establecimiento de las servidumbres de conductores eléctricos y todo lo relativo a ellas (31).

La Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación, en armonía con la Constitución Nacional (32), prevé la creación de los Tribunales Federales, en forma independiente; mas como todavía no se ha llegado a

(31) Todas estas atribuciones corresponderán a los Tribunales Federales, salvo el caso en que estén conferidas directamente a la Corte Federal y de Casación.

establecerlos, si bien es de augurar que no se tardará mucho tiempo en efectuarlo, los Jueces de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y Criminal de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales —repetimos—, ejercerán las funciones de Jueces Federales en primera instancia.

Dijimos que hay materias asignadas por las Leyes administrativas a jurisdicciones especiales, irrenunciables y exclusivas: tal el caso de los asuntos cuyo conocimiento corresponde a los Juzgados de Hacienda, a los Tribunales Militares, a los litigios suscitados por la aplicación de la “Ley de Impuesto sobre la Renta” y su Reglamento, cuyo conocimiento corresponde a la “Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta”, la cual está facultada por la misma Ley, para conocer de dicha materia impositiva (33).

Otra es la situación que reina respecto a “todos aquellos asuntos enunciados de una manera algo vaga, tanto en el Pacto Fundamental como en las leyes especiales”; para “la protección jurisdiccional de los derechos de los administrados”, mediante el “recurso de la nulidad de los actos violatorios de la Constitución o de los actos referidos en el mismo Pacto, que comprenden la usurpación de funciones y el abuso de poder” (34); a todo lo cual se podría adicionar otra categoría más de asuntos, esto es: “aquellos que por disposición expresa de leyes especiales corresponden al conocimiento del Supremo Tribunal de la Nación” (35).

El **procedimiento** a seguir en estos recursos judiciales propiamente dichos o de plena jurisdicción, “sólo se encuentra reglamentado, en forma

(32) Véase el inciso 7º del Art. 15 de la Constitución Nacional.

(33) Véase el Art. 52 de la “Ley de Impuesto sobre la Renta”, de 17 de julio de 1942, reformada parcialmente por la de 27 de julio de 1944 (Gaceta Oficial de los EE. UU. de Venezuela, No. 21.471).

(34) Véanse los Arts. 42 y 43 de la Constitución Nacional.

(35) Ejemplos: El Art. 123 de la “Ley Orgánica de la Renta de Licores”, de 1º de octubre de 1938, reformada parcialmente por la de 30 de julio de 1942, dice: “De toda pena impuesta por la Administración de la Renta o por el Fiscal, podrá apelarse ante el Ministro de Hacienda en el término de 5 días hábiles a contar de la fecha de la notificación que se haga al interesado; y la decisión del Ministro es apelable para ante la Corte Federal y de Casación dentro del lapso de 10 días a contar de la fecha en que fuere notificada”. Igualmente la “Ley de Impuesto sobre Sucesiones y otros Ramos de la Renta Nacional”, de 9 de noviembre de 1939, reformada parcialmente por la de 25 de julio de 1941, en su Art. 39, dispone: “De toda multa impuesta conforme a esta Ley, podrá el multado apelar ante el Ministro de Hacienda, y el procedimiento para aplicar la multa, para notificarla al multado y para interponer la apelación, será el establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Para dar curso a la apelación, la multa deberá ser pagada o afianzada y al expediente debe acompañarse constancia expedida por el empleado que impuso la multa, de que ésta fué pagada o afianzada. Esta constancia no causa impuesto de estampillas. Contra la decisión del Ministro puede apelarse ante la Corte Federal y de Casación, introduciéndose el recurso ya directamente a la Corte, ya por órgano de cualquier tribunal dentro del término de 10 días a contar de la fecha en que fuere notificada la decisión del Ministro.

orgánica y sistemática, para los asuntos accionables ante los Juzgados de Hacienda, el Tribunal Superior de Hacienda y el Tribunal de Apelación del Impuesto sobre la Renta, pues es bien sabido que si en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional se establecen los dos procedimientos que hemos tenido ocasión de analizar, el Administrativo y el Judicial, la mayor parte de las disposiciones, trámites y **modus operandi**, en los recursos contra las penas por infracción de las leyes fiscales, se hallan dispersos en las leyes especiales, “sin que exista un cuerpo coordinado de reglas que señale claramente los recursos adoptables contra los actos administrativos violatorios de la ley, aunque, por contraste, sí se encuentran bien definidas en nuestra legislación civil las acciones del fuero común provenientes de contratos celebrados por el Estado por órgano de sus representantes generales”.

“Estudiaremos a continuación las características principales de los procedimientos fijados para litigios en los cuales es parte la Administración Pública, casi siempre bajo la denominación de Fisco, al tenor de lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y del Código de Procedimiento Civil” (36).

Las mencionadas características vienen, en fin de cuentas, a ser especiales privilegios conferidos entre nosotros a las Rentas Públicas, por la Legislación Civil y la Fiscal. Tales privilegios son, como es natural suponerlo, odiosos, y, por tanto, de interpretación restrictiva, pues asientan un principio de “absoluta superioridad” para el Fisco Nacional, cuando litiga, “abriendo así campo a la injusticia y a la arbitrariedad”.

En relación con tales privilegios, podemos repetir el dicho de Souza Bandeira, citado por el tratadista brasileño, Profesor José Mattos de Vasconcellos: “El desgraciado que inicia una causa contra el Estado, tiene que luchar con todos los inconvenientes y demoras de nuestro atrasadísimo proceso, complicado con aquellos anacrónicos privilegios fiscales, y tiene, además, que sufrir la «larga odisea» de las formalidades procedimentales «fastidiosas e inútiles», pese a la obligación legal impuesta a los Tribunales, de despachar los juicios fiscales en los términos más breves y expeditivos, todo lo cual provoca la necesidad de simplificar los trámites en los litigios de esta naturaleza y de restringir los aludidos privilegios” (37).

Compartiendo los puntos de vista anteriores, nuestra Corte Federal y de Casación estableció desde hace muchos años una jurisprudencia restrictiva en cuanto concierne a los privilegios de que tratamos, y ha dicho que “es ante la **jurisdicción administrativa** que la Nación, como litigante, goza de los privilegios que señaladamente le conceden las leyes, y que ella **no goza de dichos privilegios** ante la jurisdicción ordinaria y mucho menos cuando la controversia es relativa al dominio, en cuyo caso el reconoci-

(36) Véase el Título XIII del “Libro Tercero” de dicho Código.

(37) Véase la p. 386 del Tomo I del “**Direito Administrativo**” del Prof. Vasconcellos (Río de Janeiro, 1936).

miento de un privilegio a favor de la Nación quebrantaría el principio fundamental de igualdad que la Constitución consagra, y por virtud del cual todos deben ser juzgados por unas mismas leyes” (38).

Competencia.—“Conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, las demandas en que tengan interés las rentas municipales o nacionales o de los Estados, no están sujetas a fuero especial competente, debiendo ser intentadas las acciones correspondientes ante el Juez que, según la cuantía del reclamo determine la respectiva ley orgánica de tribunales, salvo que el conocimiento del asunto esté atribuido a otro funcionario. Es de observarse aquí, como por falta de Tribunales Contencioso-Administrativos, se atribuye a los Tribunales Comunes el conocimiento de litigios de esta índole, dejando sin embargo a salvo la posibilidad de la intervención de Tribunales especiales. Es este el vacío que debe tenderse a llenar para así pasar los asuntos administrativos de la competencia de los Tribunales Civiles a otros más aptos y eficaces por su dedicación y especialización en asuntos administrativos”. El Código en referencia hace una salvedad “referente a los casos en que leyes especiales atribuyan la competencia a otros Tribunales, casos éstos que hemos venido señalando al hablar de las facultades de la Corte Federal y de Casación y de los Tribunales de Hacienda” (39).

“Hay casos, igualmente, en que la legislación civil atribuye a determinadas autoridades judiciales con prescindencia de la Ley Orgánica de Tribunales, la competencia para conocer de los reclamos del Fisco” (40).

(38) Consúltese la sentencia de la Alta Corte, de 23 de abril de 1915, a la p. 119 de la Memoria de la misma Corte, correspondiente al año de 1916, sentencia citada por el Dr. G. Manrique Pacanins, a la p. 103 de su obra intitulada “**Jurisprudencia y Crítica de la Doctrina de la Casación Venezolana**” (1876-1923), Caracas, 1925. Los privilegios del Fisco Nacional los enumera el Art. 3º y sigs. de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, y son los siguientes: 1º El de no ser exigible en ningún caso la compensación contra el Fisco, cualesquiera que sean el origen y la naturaleza de los créditos que se pretenda compensar; 2º El de no ser procedente contra él la **confesión ficta**, aun cuando los apoderados o mandatarios de la Nación no asistan al acto de la contestación de las demandas o excepciones promovidas contra ella; 3º El de no ser válidos los actos en que los representantes convengan en la demanda, celebren transacciones o desistan de la acción o de los recursos intentados, sin previa autorización por escrito del Ejecutivo Federal y procedan con intervención del Procurador General de la Nación; 4º El deber de ser siempre consultadas con el Superior respectivo las sentencias definitivas dictadas en juicio en que sea parte la Hacienda Pública; 5º El de que confirmadas las sentencias apeladas, se negaren los recursos interpuestos, o se dejaren perecer o se desistiere de ellos; 6º Expresa obligación para los Tribunales Federales, los del Distrito Federal y los de los Estados y Territorios Federales, de despachar en los términos más breves los juicios en que sea parte el Fisco Nacional; 7º En ningún caso podrá exigirse caución al Fisco Nacional para una actuación judicial; 8º Los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la Nación no están sujetos a embargo, secuestro, hipoteca ni a ninguna otra medida de ejecución preventiva o definitiva.

(39) Véase el Art. 681 del Código de Procedimiento Civil, y obsérvese, particularmente, el contenido de la parte final del mismo artículo.

(40) Tal es el caso del Art. 1061 del Código Civil (1942).

Ejecutoriedad.—“Al tenor de lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, las liquidaciones formuladas por los empleados competentes y las planillas de multas impuestas tienen siempre el carácter de títulos ejecutivos y al ser presentadas en juicio aparejan embargo de bienes (41). Esta característica del título está acogida por el Código de Procedimiento Civil, según el cual al presentarse con la demanda de un título de esa especie, el Juez procederá a intimar al deudor para que pague dentro de 3 días de apercibido de la ejecución (42).

Responsabilidad especial.—“Establece el mismo Código de Procedimiento Civil una disposición de especial responsabilidad contra el Agente Fiscal demandante temerario, quien deberá indemnizar de “*mancomun et in solidum*” con el Tesoro Público, los perjuicios sufridos por el ejecutado” (43).

“A los rasgos anteriores se limitan prácticamente las especialidades del procedimiento en las materias contencioso-administrativas que hemos visto someter ya a los Tribunales especiales de Hacienda, ya a los Tribunales ordinarios, en virtud de disposiciones de las Leyes Fiscales o Civiles”.

Ejecución de la sentencia.—Sobre este punto, el Código de Procedimiento Civil “establece dos modos distintos para la ejecución de la sentencia, según que la condenación recaída en el Tesoro Nacional, del Estado o Municipal versare sobre una cantidad o cualquier otra cosa indeterminada o que en cambio, haya sido condenado a entregar una cosa determinada (44).

En el primero de los casos citados se notificará el fallo condenatorio al cuerpo o funcionario encargado de formar el correspondiente presupuesto de gastos públicos, a fin de que en él coloquen la partida que corresponda, o establezcan los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado.

En el segundo de los casos mencionados, o sea cuando la sentencia pronunciada contra el Fisco Nacional, de los Estados o Municipal, lo condenare a pagar una cosa determinada, la ejecución se llevará a cabo en la forma ordinaria, pues nada obsta para que el Tesoro sea tratado en dicho caso como cualquiera otra persona jurídica.

En lo referente al procedimiento descrito en el primero de los casos, cabe hacer resaltar la necesidad imperiosa de una reforma en el sentido de soslayar lo que de arbitrario hay en el sistema. La ejecución de la sentencia de los Tribunales administrativos es uno de los puntos más delicados de esta materia, reconocido como tal por los tratadistas extranjeros.

(41) Véase el Art. 4º de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

(42) Véase el Art. 682 del Código de Procedimiento Civil.

(43) Véase el Art. 684 *ejusdem*.

(44) Véanse los Arts. 687 y 688 *ejusdem*.

La idea que debe privar es la de que las decisiones de un Tribunal contencioso-administrativo pasadas en autoridad de cosa juzgada, son obligatorias y también en principio ejecutorias. Es necesaria esta distinción entre ambos atributos de la cosa juzgada, porque mientras la parte que vence puede prevalecerse del carácter obligatorio, este derecho indiscutible concierne a la Administración Pública. Por lo pronto, ésta es precisamente la autoridad que dispone de la fuerza efectiva y quien la emplea para ejecutar las decisiones judiciales o dictadas por el Tribunal contencioso-administrativo.

Este es uno de los puntos que debe ser considerado más cuidadosamente en cualquier reforma que se intentare, ya que los métodos de ejecución de sentencia vienen a ser el necesario comento de la Administración de Justicia sin el cual, correría el riesgo de hacerse nugatoria la iniciativa más encomiable. Este principio que impera en los sistemas procedimentales civiles, se agrava en este caso del carácter de la parte litigante cuando ella es el Estado, creándose una mayor resistencia para el cumplimiento de las obligaciones que impone la sentencia del Tribunal”.

9.—Características doctrinarias de algunas materias de la competencia de la jurisdicción contencioso - administrativa, en Venezuela

Tal como se encuentra en la actualidad nuestro sistema contencioso-administrativo —afirma la Tesis Doctoral varias veces citada por nosotros— “adolece de una notoria **falta de aplicación de doctrina**”. “La escasísima jurisprudencia se halla dispersa y no tiene el respaldo de los dictámenes de Tribunales Orgánicos constituidos, cuya constante ratificación viene a dar el vigor necesario para imponerse. En vista de ello, puede llegar a ser interesante el sentar algunos principios doctrinarios en lo referente a las distintas materias que pueden presentarse al conocimiento de nuestras Instituciones contencioso-administrativas.

I) Competencia judicial o competencia contencioso-administrativa.— Antes de entrar al análisis de esta materia, conviene dejar sentada la premisa de que el hecho de intervenir la Administración en un acto, no lo califica como materia de conocimiento de los Tribunales Administrativos. Hay actos, o más bien “hechos”, tales como la privación arbitraria de la libertad individual o la lesión del derecho de propiedad, que son más bien “vías de hecho”. El acto o hecho arbitrario —ya lo hemos dicho anteriormente— no entra en la esfera administrativa.

El tratadista Bielsa, citado en la Tesis de referencia, establece a los efectos de esta distinción, la regla siguiente:

“Es de competencia jurisdiccional administrativa toda cuestión promovida sobre extralimitación de atribuciones o ilegalidad de procedimien-

tos de la autoridad administrativa en ejercicio de los poderes que le han atribuido a ésta la Constitución o la Ley, pues entonces esa actividad aunque ilícita, es administrativa porque entra en la esfera propia de la Administración, y los recursos jurisdiccionales pertinentes deben ejercerse en la jurisdicción administrativa”.

“Es, en cambio, de la competencia judicial el juzgamiento de todo hecho o acto ilegal generado o producido por una autoridad administrativa, pero no en el ejercicio de los poderes legalmente atribuidos, sino fuera de ellos, en cuyo caso por el carácter del acto o hecho del agente de la Administración Pública, ésta no obra como tal y la regla de la responsabilidad es común. El lesionado debe invocar entonces la tutela o defensa de sus derechos privados o públicos ante el Juez ordinario competente”.

II) Jurisdicción contenciosa en materia de impuestos.—Cualquiera que sea el concepto que se tenga del Impuesto, ya se conciba como exacción llevada a cabo en virtud de su poder financiero, o sea, de la soberanía del mismo, para la satisfacción de los gastos públicos, o bien, que se le considere como la contrapartida necesaria de la prestación de los servicios públicos por parte del Estado, la ley que lo establece es su único título de legalidad y ella se basta a sí misma. Ello excluye por lo tanto los recursos que se fundan en una relación especial como un contrato, una concesión de servicios, una propiedad, etc. En consecuencia, la situación jurídica de todo régimen impositivo se caracteriza: 1º. Por la existencia del Poder Constitucional del Congreso para sancionar la Ley impositiva; 2º. Ley general o especial que establezca determinado tributo, con sus propias modalidades; 3º. Fijación de los procedimientos de clasificación, valoración, tarifas y cobros. Con esto queda señalada la materia en la cual se desenvuelve el recurso contencioso-administrativo en materia de impuesto. Desde luego, este recurso no puede usarse para discutir la constitucionalidad de un impuesto.

Es igualmente menester diferenciar los impuestos **directos** de los **indirectos**. Lo contencioso en materia de contribuciones directas pertenece a la jurisdicción administrativa; lo relativo a contribuciones indirectas es de competencia judicial. La doctrina francesa ha sentado esta diferencia, fijando como criterio determinante de ella el de la operación administrativa. En tal sentido se pronunció nuestro Supremo Tribunal en la decisión que sobre impuesto dictó recientemente, o sea, que se considera facultado “para conocer de las apelaciones que se interpongan contra las decisiones del Ministerio de Hacienda, pero únicamente en lo que se refiere a las multas, y no a la naturaleza de los impuestos, materia que es de la exclusiva competencia de aquél Despacho”.

Un contribuyente clasificado en una categoría que juzga no corresponderle, puede protegerse con el recurso contencioso para que el Tribunal decida cuál es la clasificación legal del caso. La aplicación de impuesto

ilegalmente o de una multa, por supuesta infracción de la ley impositiva, con igualmente recurribles por vía contenciosa”.

La calificación de la renta en sí, también da materia al recurso.

Estos principios doctrinarios han sido acogidos en parte por nuestra Ley de Impuesto sobre la Renta (45), al establecer que la Junta de Apelaciones tendrá las siguientes atribuciones: 1º. Resolver las cuestiones que se susciten con motivo de la calificación de la renta; 2º Decidir en caso de inconformidad del contribuyente con la liquidación fiscal; 3º. Conocer en apelación de todas las multas que sean impuestas por otras razones que no sean de improcedencia del impuesto.

III) Jurisdicción contenciosa en materia de contratos.—La gestión del servicio público, que la Administración realiza, llévala a celebrar contratos para arreglar los derechos y obligaciones respectivos. Estos contratos no difieren en su forma de los modelos civiles, se distinguen, no obstante, por su objeto, que es el servicio público. Su característica es la realización directa e inmediata del fin propuesto. Este fin, hace de ellos los llamados contratos administrativos y se rigen en gran parte por el Derecho administrativo.

El contrato administrativo es de naturaleza mixta, en cuyo seno el poder reglado y la potestad pública se mezclan íntimamente, confiriendo derechos adquiridos al contratista, reservándose la supervigilancia del servicio, el poder de concesión en nombre de la utilidad pública y todo ello frente al doble interés del servicio objeto del contrato y de los derechos económicos del contratista (46).

Los problemas litigiosos girarán alrededor de estos centros y su solución habrá de buscarse en el equilibrio de interés, al tenor de la letra del contrato.

Esta figura de la cual emanan derechos y obligaciones a cargo de la Administración y del contratista, es una de las pocas cuyos efectos hayan sido expresamente previstos por nuestras leyes respecto de los posibles litigios. Así, estos han sido atribuidos por la Constitución Nacional a la competencia de la Corte Federal y de Casación, en su carácter de Tribunal contencioso-administrativo (47).

La tendencia moderna es la de procurar reducir a la sola jurisdicción contencioso-administrativa el total contenido de las concesiones de servicio público y de los contratos administrativos en general, pero no han quedado excluidas del todo las acciones civiles relativas a daños y perjuicios y otras de la misma índole.

(45) Véase el Art. 50 del Capítulo XII de dicha Ley especial.

(46) Sobre este punto, recomendamos consultar las págs. 160 y 163 de nuestro “Tratado Elemental de Derecho Administrativo” (Tomo I, Segunda Ed., 1943), en la parte relativa a “Los contratos administrativos” y a “La concesión”.

(47) Véase el Ord. 12 del Art. 123 de la Constitución Nacional.

Aparte de estas materias que hemos estudiado, las más importantes dentro de nuestro medio jurídico, existen otras cuyo menor interés no amerita un estudio detallado y que por lo tanto bastará con enumerar”.

IV) El dominio público.—El Dominio Público, o sea, la afectación de ciertos bienes al uso o goce común. Esta afectación puede dar nacimiento a un derecho subjetivo susceptible de lesión y de ulterior ventilación ante la autoridad judicial. El conocimiento de ello debe corresponder a los Tribunales administrativos. Como ejemplo de ello, es la condición jurídica del agua, sobre la cual el Código Civil ha establecido el dominio público. Los particulares tienen derecho al uso de las aguas públicas, previo permiso o concesión del Estado, para hacerlo efectivo. Este sistema jurídico tiene, por ende, su raíz en la Ley civil, pero se vivifica y perfecciona mediante las leyes, reglamentos y actos administrativos”.

V) Funcionarios públicos.—El discutido carácter de la situación del empleado público, ligado al Estado por un contrato, según unos; en posesión de una mera situación reglamentaria, según otros (48), tiende cada día a precisarse y progresan en el sentido de conferir mayor estabilidad al empleado. Leyes con esta finalidad abren camino universalmente. Donde ellas existen, el Poder Ejecutivo no tiene la facultad discrecional de remoción, sólo tiene una facultad reglada. Su estabilidad está garantida por la Ley y por los jueces ante quienes ocurrirá en recurso indudablemente contencioso, en caso de remoción indebida”.

VI) Jubilaciones y Pensiones.—La concepción de la jubilación y de la pensión es en casi todas partes la representación de un servicio prestado, o un sueldo diferido, según lo expresa la jurisprudencia francesa. Este carácter define y configura la jubilación como un derecho, eventual al principio y termina por ser adquirido, al cumplirse las condiciones fijadas por la ley (49).

La lesión de este derecho subjetivo acarrea indefectiblemente en los países donde tiene ese carácter, la sanción de la ley y el necesario conocimiento de cualquier infracción por el Tribunal contencioso-administrativo.

Este punto de vista no tiene aplicación entre nosotros, donde las jubilaciones y pensiones concomitantes sólo tienen en su gran mayoría el

(48) Para mayores detalles acerca de la naturaleza de la relación jurídica que liga al empleado con el Estado, véase la p. 206 del Tomo I de nuestro *Tratado Elemental* cit.

(49) Véase lo que al efecto establece la “Ley de Pensiones”, de 13 de julio de 1928, donde se dispone todo lo relacionado con las Pensiones Militares (Arts. 24 y sigs.); a las Pensiones Civiles (Arts. 1º y sigs.), y a las Jubilaciones (Art. 4º), regidas por la “Ley de Educación”. Podrán obtenerse mayores detalles sobre esta materia, en el No. 5 del Cap. XXV de este mismo Tomo.

carácter de concesión graciosa (50). Es, sin embargo, de esperarse que la tendencia al amparo y a la previsión social vayan empujando poco a poco a la concesión por parte del Estado, con carácter de derecho estable, a la constitución de estas justas retribuciones. Ya se ha dado un paso con el establecimiento del Seguro Social Obligatorio, el cual, dicho sea de paso, podría eventualmente dar pie a una reclamación de carácter contencioso-administrativo, para la obtención de las prestaciones que el Estado garantiza al asegurado”.

Ya en prensa este capítulo, las Cámaras Legislativas en sus sesiones ordinarias de 1.945, sancionaron las reformas parciales a la Constitución Nacional de 1.936, aceptadas por las Legislaturas de los Estados, una de ellas referente a “la Nacionalización de la Justicia” en Venezuela, y se han venido discutiendo también por el Cuerpo Legislativo varias Leyes especiales para llevar a la práctica ese principio de la nacionalización. De estas Leyes hay una de indudable importancia en cuanto concierne a la materia del presente capítulo: la **“Ley Orgánica del Poder Judicial”**. Como la Administración de la Justicia ha sido reservada por los Estados a la competencia Federal (51), ya no podrá hablarse de **“Tribunales Federales”**, en contraposición a los ordinarios, pues ahora todos los Tribunales de jurisdicción ordinaria del País, serán **“Federales”**. En este orden de ideas, la Ley Orgánica citada declara “que los organismos que concurren a la Administración de Justicia son la Corte Federal y de Casación y los Tribunales de jurisdicción especial que se organizan conforme a sus leyes respectivas, y a los Tribunales de jurisdicción ordinaria que son la materia preferente de la propia Ley.”

Lo contencioso-administrativo no ha sufrido, como se vé, ninguna alteración en el nuevo régimen que pronto se iniciará en la Administración de Justicia del País. Se evadió tocar esta delicada materia, en vista de la premura con que se actuó para poner en marcha la reforma centralizadora, y considerada también la dificultad de uniformar los procedimientos pautados en las numerosas Leyes especiales. Es de lamentar, pues,

(50) La Constitución Nacional y la “Ley de Pensiones” (Art. 8º), ordenan incluir anualmente en la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos el crédito necesario para atender a las pensiones civiles, militares y de jubilación, cuyo pago proceda legalmente. Si la cantidad acordada resultare insuficiente, el Ministerio respectivo, mediante instrucciones del Presidente de la República, prorrateará dicha cantidad, equitativamente y como lo juzgare conveniente, entre todos los derechohabientes; y no habrá derecho a reclamaciones posteriores por razón de la distribución que se hiciere.

La Constitución ordena que el Congreso fijará las partidas en globo destinadas a cubrir esas erogaciones para auxiliar a las **clases pasivas** (como algunos tratadistas llaman al conjunto de personas pensionadas por el Estado), pero es al Ejecutivo Federal a quien compete, como dijimos, distribuir las debidamente, otorgando en cada caso particular la respectiva Cédula, por órgano del Ministro a quien corresponda el ramo.

(51) Véase el inciso 7º del art. 15 de la Constitución Nacional, reformada en 1945.

que se haya perdido esta oportunidad para perfeccionar nuestro incompleto y anticuado sistema contencioso-administrativo, acusado de no responder ya a "la creciente necesidad" de esta rama de la Justicia. Tal vez convenga promulgar más adelante una Ley especial, estructurada orgánicamente, contentiva de los principios generales que rigen la materia contencioso-administrativa, principios actualmente dispersos en el campo de nuestra legislación, sugerencia ésta consignada desde hace algunos años en las Memorias de los Despachos de Hacienda y Relaciones Interiores, presentadas a los Congresos de 1.940 y 1.942, respectivamente (52).

Algún día llegará en que "la rama de lo contencioso-administrativo, con su organización y su procedimiento propio", funcione en nuestra Patria independientemente, beneficiándose con ello no sólo la colectividad sino también la Administración Pública. Pero, repetimos, el trabajo será árduo, "ya que implica, de una parte, un análisis minucioso para discriminar las materias, separando las correspondientes al orden jerárquico administrativo de las que privativamente corresponden al contencioso-administrativo", y de la otra, estudiar con esmero, igualmente, "los sistemas establecidos en cada una de las leyes administrativas para determinar la conveniencia de conservar, eliminar o modificar los organismos judiciales y los procedimientos que hoy existen". Agréguese a esto, la conveniencia "de sintetizar en un procedimiento adaptable a todas las circunstancias y en una organización judicial que responda a todas las posibilidades, el resultado de aquellos análisis".

El advenimiento de ese día venturoso marcará época en la historia de las instituciones jurídicas nacionales.

BIBLIOGRAFIA

Bonnard, *Ob. cit.*; Berthélemy, *Ob. cit.*; Royo Villanova, *Ob. cit.*; Fraga, Jr., *Ob. cit.*; Paul Errera, "*Droit Public*" (Bélgica); M. Vauthier, *Ob. cit.*; Gascón y Marín, *Ob. cit.*, Tomo II; Bielsa, *Ob. cit.*, Tomo I; Fábregas del Pilar, *Ob. cit.*; Santamaría de Paredes, *Ob. cit.*; Guido Zanobini, "*Corso di Diritto Amministrativo*", Tomo II (*La Giustizia Amministrativa*, Milano, 1937); Dr. Bullrich, *Ob. cit.*, Tomo II; Fleiner, *Ob. cit.*; Dr. Ludwig Spiegel, "*Derecho Administrativo*" (traducción española del alemán), Editorial "Labor", Barcelona, 1933; Dr. Alfredo Machado Gómez, "*Lo Contencioso-Administrativo. Historia y Doctrina*" (Tesis Doctoral, Caracas, 1944); Dr. G. Manrique Pacanins, "*Jurisprudencia y Crítica de la Doctrina de la Casación Venezolana*" (1876-1923), Caracas, 1925; "*Compilación Legislativa de Venezuela*", Tomo II (Caracas, 1941); Temístocles Brandao Cavalcanti, "*Instituciones de Direito Administrativo Brasileiro*", Tomo II (Segunda edición, Río de Janeiro, 1938); Profesor José Mattos de Vasconcellos, "*Di-reito Administrativo*", Tomo I (Río de Janeiro, 1936).

(52) Véase la Pág. XIII, "Exposición", de la Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores, Año 1942.