

## INDICE

Tomo VII	
<b>Décima Novena Parte</b>	9
<b>La Jurisdicción Contencioso – Administrativa</b>	
<b>I. La constitucionalización del contencioso – administrativo</b>	11
<b>II. Las características de las jurisdicción contencioso – Administrativa</b>	19
1. Jurisdicción especial	19
2. El control de la administración	24
3. El control de la actividad de los entes públicos	25
4. El control de la legalidad (contrariedad al derecho)	26
A. La justicia constitucional y la justicia administrativa	26
a. El juez contencioso – administrativo como juez constitucional	26
b. La inconstitucionalidad distinción entre el “recurso de inconstitucionalidad” y el “recurso de ilegalidad”	28
B. El juez contencioso – administrativo como juez de amparo constitucional	33
C. El juez contencioso – administrativo como juez de la legalidad	38
5. El control de la legitimidad	38
<b>III. La Jurisdicción Contencioso Administrativa</b>	41
1. Los órganos de la jurisdicción contencioso – administrativa	41
A. La Corte Suprema de Justicia en Sala Político – Administrativa	41
B. La jurisdicción ordinaria contencioso – administrativa	44
a. La Corte Primera de la contencioso – administrativa	44
b. Los tribunales superiores en lo civil y contencioso – administrativa	45
C. La jurisdicción especial contencioso – administrativa	50
a. El Tribunal de la carrera administrativa	50
b. Los tribunales superiores en lo contencioso – administrativa con competencia en inquilinato	50
c. Los tribunales superiores de lo contencioso – tributario	51
d. La jurisdicción especial contencioso – administrativa agraria	52
2. La competencia de la contencioso – administrativa	53
A. La delimitación de la competencia	53
B. Los poderes del juez	55
C. Las Excepciones a la competencia de anulación	59
D. Las exclusiones de la competencia	60
a. Exclusión de las actividades de otros entes jurídicos extrañas al Estado Venezolano	60
b. Exclusión de control sobre los actos legislativos, judiciales y de gobierno	61
E. Los problemas jurisdiccionales de la competencia	61
E. Los problemas jurisdiccionales de la competencia	64
<b>IV. Los Diversos Tipos de Acciones y Recursos Contencioso Administrativo</b>	67
1. El proceso contencioso contra los actos administrativos	70
A. El contencioso de anulación de los actos administrativos	72
a. La distinción entre los actos administrativos de efectos generales y los actos administrativos de efecto particulares	72

b. La acción popular y el contencioso – administrativa de anulación de los actos administrativos de efectos generales	74
c. El contencioso – administrativa de anulación de los actos administrativos de efectos particulares	77
a´. La generalidad de recurso y la extinción de las antiguas “apelaciones” administrativas	77
b´. El tema de la legitimación activa	78
a´´. La exigencia de un interés personal, legítimo y directo	78
b´´. El tema de los intereses colectivos y difusos	83
c´´. El tema de la legitimación activa de la propia administración	85
c´. El tema de la legitimación pasiva	86
c. el contencioso de anulación de los actos administrativos bilaterales (contratos)	89
B. El contencioso de anulación y condena	89
C. El contencioso de anulación y amparo	92
2. El proceso contencioso de las demandas contra los entes públicos	96
3. El proceso contencioso contra las conductas omisivas de la administración	100
4. El proceso contencioso de la interpretación	105
5. El contencioso – administrativo de los conflictos entre autoridades	108
6. Apreciación general	110
<b>V. Algunos Aspectos del Procedimiento Contencioso – Administrativo</b>	113
1. Características generales	113
A. El carácter contencioso	114
B. Elementos inquisitivos	117
a. Instancia de parte y actuación de oficio	117
b. El objeto del litigio establecido por las partes y los elementos inquisitivos	119
c. La decisión conforme a lo aprobado por las partes y los elementos inquisitivos	120
d. Decisión ajustada a lo pedido y los elementos inquisitivos	121
C. El carácter no suspensivo	121
2. Los requisitos procesales de admisibilidad	127
A. La legitimación	130
a. La legitimación en el proceso contencioso – administrativo contra los actos administrativos	130
a´. Legitimación activa	130
b´. Legitimación pasiva	135
b. Legitimación en el proceso contencioso – administrativo de las demandas contra los entes públicos	136
B. El agotamiento de la vía administrativa	141
a. El agotamiento de la vía administrativa en el proceso contencioso – administrativo contra los actos administrativos de efectos particulares	142
a´. Antecedentes históricos	142
b´. El régimen general: el agotamiento de la vía administrativa y el acto administrativo que causa estado	145
c´. El agotamiento de la vía administrativa en la Ley Orgánica de procedimiento administrativo	146

b. El remedio contra la indefensión provocada por la inacción administrativa: el silencio administrativo	150
a´. El silencio administrativo en el sistema contencioso – administrativo	151
b´. La naturaleza jurídica del silencio administrativo en la Ley Orgánica de la Corte	159
c´´. El recurso derivado del silencio como garantía jurisdiccional de los administrados	161
d´´. El silencio no exime a la administración de su obligación de decidir	166
e´´. Recapitulación sobre la figura del silencio administrativo en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia	166
f´´. La modificación del criterio jurisprudencial en 1982	169
c´. El sistema de silencio administrativo en la Ley Orgánica de procedimiento administrativos (1981)	171
a´´. El silencio negativo como un beneficio de los administradores	174
b´´. El silencio negativo no exime a la administración de su obligación de decidir	176
c. El agotamiento de la vía administrativa en el proceso contencioso – administrativo de las demandas contra la República	178
C. El lapso de interposición	178
a. El lapso de caducidad en el proceso contencioso de anulación de los actos de efectos particulares	181
a´. El inicio del lapso de caducidad	182
b´. Los lapsos breves	185
c´. El lapso de caducidad y el silencio administrativo	187
d´. La excepción de ilegalidad	188
e´. El lapso de caducidad y los vicios de nulidad absoluta	188
b. El lapso de interposición en las demandas contra los entes públicos	188
190	
D. La no existencia de recurso paralelo	190
E. El cumplimiento del requisito del solve at repete	196
F. Los documentos que deben acompañarse al recurso y su incidencia respecto de la admisibilidad	202
a. Los documentos que permitan verificar la admisibilidad	202
b. Los documentos que permitan verificar el agotamiento de la vía administrativa	203
c. Los documentos que acrediten el cumplimiento del requisito solve et repete	204
d. Los documentos que acrediten el carácter con el que actúan el recurrente y su relación con la admisibilidad	205
e. La copia del acto administrativo impugnado y su relación con la admisibilidad	207
f. Los otros documentos que deben acompañarse al libelo y su relación con la admisibilidad	208
3. La decisión de admisibilidad o inadmisibilidad	209
A. El auto de admisión: antecedentes	209
B. La oportunidad del auto de admisión	210
C. La autoridad competente y los requisitos del auto	211
D. Contenido del auto de admisión	211
a. El contenido y efectos del auto en los juicios de nulidad de los actos	211

administrativos de efectos particulares	
a'. Las notificaciones y el emplazamiento	211
b'. La ausencia de "citación" a la administración autora del acto y sus consecuencias	212
c'. La legitimación de los interesados que concurran al emplazamiento	213
d'. La oportunidad de la comparecencia de los interesados	215
b. El contenido del auto de admisión en la demandas contra la República	216
E. La apelación del auto	217
a. La apelación de los autos de inadmisibilidad	217
b. El lapso de apelación y el tribunal a quem	217
c. La posibilidad de apelar los autos de admisión	217
F. Naturaleza y efectos del auto de admisión	218
a. Distinción con la admisión en el juicio ordinario	218
b. Efectos de admisión en relación a las excepciones de inadmisibilidad	219
4. La prueba en el proceso contencioso – administrativo	219
A. La prueba en materia administrativa	219
a. La prueba en general	219
b. La carga de la prueba	221
c. La carga de la prueba en materia administrativa	222
B. La carga de la prueba en el procedimiento contencioso – administrativo	223
a. El carácter del procedimiento contencioso – administrativo	223
b. El principio general de la carga de la prueba	225
a'. La Prueba del cumplimiento de los requisitos procesales	225
b'. La prueba de la lesión alegada	226
c'. La prueba de la ilegalidad alegada y sus excepciones	227
c. La vigencia del principio de la presunción de veracidad del acto administrativo como fundamento de la carga de prueba	231
d. Limitaciones al efecto de la inversión	233
C. Algunos medios de prueba en el derecho administrativo	235
a. La prueba de confesión	236
b. La prueba por escrito	238
a'. El libelo y los documentos fundamentales	238
b'. La exhibición de documentos	239
c'. Los documentos administrativos	241
c. Inspección judicial	242
<b>VI. El Iter Procesal Contencioso – Administrativo</b>	245
1. La secuencia procesal en los juicios de nulidades de los actos administrativos	246
A. La iniciación del procedimiento: el escrito del recurso	246
B. La información del recurso y la solicitud del expediente administrativo	247
C. La sustanciación del expediente y la admisión	248
D. El emplazamiento de los interesados	250
E. La comparecencia y el lapso de las pruebas	251
F. La relación de la causa y los informes	252
G. La sentencia y sus efectos temporales	253
2. La secuencia procesal en las demandas contra los enes públicos	256
A. La demanda, la admisión y la etapa emplazamiento	256
B. Las medidas prevenientes y la etapa probatoria	258

C. La relación, los informes y las sentencias	258
3. Otros Aspectos procesales de los juicios contencioso – administrativos	260
A. La imposibilidad de la acumulación de los juicios contencioso – administrativos	260
B. El procedimiento de los interpretación y en los casos de recursos contra las conductas omisivas	261
4. El procedimiento de segunda instancia	261
A. La apelación y el recurso de hecho	261
B. La formalización de la apelación	262
C. Casos de urgencia y de mero derecho	263
D. Las pruebas en segunda instancia	263
E. La relación. Los informes y la sentencia	264
F. Los casos de consultas	264
<b>VII. Los Poderes del Juez y la Sentencia en el Contencioso – Administrativos</b>	265
1. El principio dispositivo en el contencioso – administrativo y la ampliación de sus poderes como controlar de la legalidad	266
A. La decisión conforme a “normas de derecho”	266
B. El principio dispositivo y los poderes inquisitivos	268
a. El fundamento del recurso y el control de la legalidad	268
b. El control de legalidad y el principio iura novit curia	270
c. Lo alegado y probado en autos y sus matices	270
a´. Precisiones sobre lo alegado respecto al acto impugnado cuando se trata de actos normativos	271
b´. Lo alegado en cuanto a las normas violadas y la ampliación de los poderes del juez en materia de derecho	271
c´. Lo alegado en cuanto a los vicios del acto y la apreciación de oficio de los vicios de orden público	272
d´. Lo alegado en cuanto a las razones y los poderes del juez	274
d. El control de la legalidad, lo probado en autos y los poderes ,inquisitivos	274
2. Los poderes del juez contencioso – administrativo en materia de medidas cautelares y de ordenes en el procedimiento	276
A. Las medidas cautelares en el contencioso – administrativo	276
a. Un retroceso en materia de suspensión de efectos	276
b. La ampliación de los poderes cautelares del juez contencioso – administrativo	276
B. Los poderes inquisitivos y las órdenes de procedimiento	278
A. Los diversos tipos de sentencias	279
a. Las sentencias declarativas	279
b. Las sentencias constitutivas	279
c. Las sentencias de condena	283
B. Las diversas sentencias en el ámbito contencioso – administrativo	284
a. Sentencias desestimatorias	284
b. Sentencias en el contencioso – administrativos	284
a´. Sentencias de mera anulación	284
b´. Sentencias de anulación y condena	286
c´. Sentencias de anulación y amparo	288
c. Sentencias en le contencioso de las demandas	288

d. Sentencias en el contencioso de la interpretación	288
e. Sentencias en el contencioso de la abstención	289
f. Sentencias en el contencioso de los conflictos entre autoridades	289
4. Efectos de la sentencia	289
A. Efectos en relación al acto impugnado: Nulidad absoluta y nulidad relativa	289
B. Efectos en relación a las partes y al proceso	291
C. Efectos en relación a otros procesos	292
D. Efectos de la sentencia en el tiempo	292
E. Efectos de la sentencia en relación a las costas procesales	294
5. La ejecución de las sentencias contencioso – administrativas	296
A. La ejecución de las sentencias declarativas	297
B. La ejecución de las sentencias constitutivas	297
C. La ejecución de las sentencias constitutivas y de condena	297
a. Ejecución de las sentencias de condena a dar	298
a´. La condena al pago de sumas de dinero	298
b´. La condena a la entrega de bienes	300
b. Ejecución de sentencias de condena de hacer o no hacer	300
D. Medios de ejecución forzosa	302
<b>Vigésima Parte.</b>	
<b>Las Principales Acciones Contencioso – Administrativas</b>	
<b>I. El Recurso Contencioso – Administrativo de Anulación</b>	309
1. Rasgos fundamentales	309
A. Características generales	309
B. Distinción entre el recurso contencioso – administrativo de anulación y otros medios de impugnación judicial	311
C. La clasificación de los actos administrativos y su incidencia en el procedimiento del recurso contencioso – administrativo de anulación	316
2. El objeto del recurso contencioso – administrativo de anulación: del acto administrativo	321
A. La separación orgánica de poderes y la función del estado	322
B. Las actividades del estado y la actividad administrativa	332
C. El problema de la definición del acto administrativo	338
a. La necesidad de un criterio mixto	338
b. La ley orgánica de procedimientos administrativos de ciertos actos de los órganos legislativos	352
c. El tema de los actos administrativos sometidos de ciertos actos de los órganos legislativos	348
D. La caracterización como actos administrativos de ciertos actos de los órganos legislativos	352
E. La caracterización como actos administrativos de ciertos de los tribunales	354
F. El problema de la caracterización de los actos administrativos dictados por rangos administrativos en ejercicio de la función jurisdiccional	356
a. Las caracterización como actos administrativos de las decisiones de las Comisiones Tripartitas previstas en la ley contra despidos injustificados	357
a´. La sentencia de la sala de casación civil de 1978 y la noción de “acto jurisdiccional”	358

b'. La doctrina de la corte primera de lo contencioso – administrativo en 1979 y la distorsión de la noción de “acto jurisdiccional”	359
c'. La doctrina de la sala político – administrativa de la Corte Suprema de Justicia en 1980	365
b. La caracterización como actos administrativos de las decisiones del consejo de la judicatura en materia disciplinaria	367
G. La caracterización como actos administrativos de los actos de la administración concerniente al derecho privado	372
a. El Problema de la impugnabilidad de los actos administrativos de registro	372
a'. Los criterios jurisprudenciales	373
b'. El registro como actividad del Estado cumplida en ejercicio de la función administrativa	378
a''. El servicio de registro como parte de la estructura orgánica del poder ejecutivo	376
b''. El registro como actividad del Estado cumplida en ejercicio de la función administrativa	378
c''. La actividad de registro como actividad administrativa y la denominada “Administración pública de derecho privado ”	381
c'. La impugnación de los actos de registro	384
a''. La impugnación en vía de administrativa	384
b''. La impugnación de los actos administrativos en la vía contencioso administrativa	385
c''. Los motivos de impugnación	388
b. El problema de la impugnabilidad de los actos administrativos concernientes a cuestiones societarias respecto de sociedades anónimas del Estado	390
c. La caracterización como actos administrativos de aquellos que se refieren a relaciones laborales	394
H. La caracterización como actos administrativos de actos adoptados por entidades privadas en ejercicio de la autoridad	401
3. Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos de efectos particulares	405
A. El requisito de que el acto administrativo sea definido	406
B. El requisito de que el acto administrativo cause estado	412
C. El requisito de que el acto administrativo no se firme	416
4. Los motivos del recurso	420
A. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el bloque de la legalidad	420
a. La obligación de la administración de sujetarse a la ley	420
b. El carácter sublegal de la actividad administrativa	421
c. La jerarquía de los actos administrativos	422
d. La inderogabilidad de los actos de efectos generales	422
e. El valor y efectos del precedente	423
f. La sujeción a la cosa juzgada administrativa	423
B. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y los requisitos de validez de los actos administrativos	426
a. La requisitos de fondo de los actos administrativos	426
a'. La competencia	426

b´. El objeto	427
c´. La causa	427
d´. La finalidad	428
b. Los requisitos de forma	428
a´. Las formalidades procedimentales	429
b´. La motivación	429
c´. Otros requisitos formales	429
C. Los vicios de los actos administrativos	429
A, Vicios de inconstitucionalidad	430
a´. Violación directa de la constitución	430
b´. La incompetencia de orden constitucional	430
a´´. La usurpación de autoridad	430
b´´. La usurpación de funciones	431
b. Vicios de ilegalidad	431
a´. La violación de la Ley u otra norma de derecho administrativo	431
b´. Los vicios que afectan los requisitos del fondo de los actos	432
a´´. La incompetencia	432
b´´. La ausencia de base legal	432
c´´. El vicio en el objeto	432
d´´. La desviación de poder	433
e´´. El abuso o exceso de poder (vicio en la causa)	433
a´´´. Vicios en la comprobación de los hechos	433
b´´´. Vicios en la calificación y aplicación de los hechos	434
a´´´´. Las violaciones al principio de la racionalidad	435
b´´´´. Las violaciones al principio de la justicia	435
c´´´´. Las violaciones al principio de la igualdad	435
d´´´´. La violación del principio de la proporcionalidad	436
c´. Vicios que afectan los requisitos de forma de los caos administrativos	436
a´´. Los requisitos adjetivos	436
b´´. Los requisitos formales	437
d´. Vicios que afectan los efectos de los actos administrativos	438
a´´. En relación a los efectos temporales de los actos	438
b´´. En relación a la cosa juzgada administrativa	438
e´. En relación a la ejecución de los actos administrativos	439
5. La suspensión judicial de los efectos de los actos administrativos	439
A. La creación jurisprudencial de la suspensión de efectos	440
B. El carácter de la decisión judicial de suspensión de los efectos de un acto administrativo	441
C. El fundamento de la decisión judicial de suspensión	443
a. La garantía del recurrente	443
b. Los interese lesionados con la decisión judicial	443
D. La dificultad de reparación de los perjuicios causados	446
E. Cuestiones procesales de la decisión	448
a. La obligación del juez de decidir	448
b. La prueba de lo alegado en autos	449
c. La oportunidad de la decisión y su apelación	450
d. Efectos de la decisión	450
F. Algunos cambios jurisprudenciales en relación con los efectos de la interposición de los recursos	456

a. La admisión de poderes de oficio de los jueces en materia de suspensión de efectos	452
b. La suspensión automática de efectos respecto de los llamados actos “cuasi - jurisdiccionales”	453
c. La posibilidad de suspensión de efectos de los actos consecuenciales	453
d. La posibilidad de suspensión de efectos de los actos sobrevenidos	454
e. La suspensión de efectos de pleno derecho de los actos tributarios y su extensión al ámbito municipal	455
f. El carácter cautelar de la acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso de nulidad y la suspensión expedida de los efectos del acto recurrido	456
g. La posibilidad de suspensión de efectos de actos de efectos generales	459
6. La decisión del recurso contencioso – administrativo de anulación	459
A. El contenido de la decisión	459
a. La inadmisibilidad del recurso	460
b. La improcedencia de la impugnación	461
c. La anulación del acto	461
a´. Efectos de la anulación respecto al acto impugnado: efectos en el tiempo	462
b´. Efectos de la anulación respecto de los administrados: valor erga omnes	463
c´. Efectos de la anulación respecto de la administración: obligatoriedad	463
d. La condena y el amparo	464
II. Las Demandas Contra los Entes Públicos	465
1. Características fundamentales	465
2. El ámbito del contencioso de las demandas: los entes públicos demandados	466
A. Las personas jurídicas estatales	467
a. La clasificación de los sujetos de derecho	468
a´. La distinción ente personas jurídicas de derecho público y personas jurídicas de derecho privado	468
b´. La distinción entre las personas estatales y las personas no estatales	469
b. Las personas jurídicas – estatales político – territoriales	473
c. Las personas jurídico – estatales de carácter no territorial	473
a´. Las formas jurídicas de derecho público: los establecimientos públicos	474
a´´. Los establecimientos públicos institucionales	474
b´´. Los establecimiento público corporativos	475
c´´. Las fundaciones del Estado	479
B. Las demandas contra personal jurídicas de derecho público territoriales: La República	480
C. Las demandas contra personas jurídicas estatales de derecho público no territoriales. Los instituto autó nomos	482
D. Las demanda contra personas jurídicas estatales de derecho privado las empresa (nacionales) del Estado	482
3. El ámbito material de las demandas contra los entes públicos	490
A. El contencioso contractual y la caracterización de los “contratos administrativos”	490
B. El contencioso de la responsabilidad administrativa	494

C. El contencioso del restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas	496
4. La decisión en el contencioso de las demandas contra los entes públicos	497
A. Contenido de la decisión	497
B. Efectos de la decisión	498
C. Las prerrogativas de la administración en la ejecución de la decisión	499
Apéndice	
Jurisprudencia Contencioso – Administrativa	501
I. La jurisdicción contencioso – administrativo como jurisdicción especial	503
II. Control de la legalidad	504
1. El control de la legalidad como conformidad al derecho	504
2. La justicia constitucional y la justicia administrativa	506
III. El Contencioso de Anulación de los Actos Administrativos	507
1. La legitimación	507
2. Objeto	521
A. Caracterización de los actos administrativos	521
B. La distinción entre los actos administrativos de efectos generales y de efecto particulares	526
C. Actos administrativos emanados de entidades privadas	529
D. El silencio administrativo negativo	531
3. Ámbito del contro	544
A. Control de la discrecionalidad administrativa	544
B. Conceptos jurídicos administrativa	544
4. Poderes cautelares y suspensión de efectos de los actos administrativos	567
IV. Demandas contra los Entes Públicos	576
1. Demandas contra personas jurídicas de derecho público no territoriales	576
2. Demanda contra personas jurídicas estatales de derecho privado: las empresas del Estado	579
3. El contencioso contractual. Caracterización de los contratos administrativos	581
4. El contencioso de la responsabilidad administrativa	591
V. El contencioso contra las conductas omisivas	599
VI. El contencioso interpretación	606
VII. El contencioso de los conflictos entre autoridades	613