

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DERECHO



ACREDITADA POR RESOLUCIÓN CEUB No. 1126/02

MONOGRAFÍA

**“NECESIDAD DE UNA LEY COMO
JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA QUE
REGULE EL PROCESO CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVO PARA UN MEJOR
CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS
ACTOS ADMINISTRATIVOS EN BOLIVIA”**
Para optar al título académico en licenciatura en Derecho

Postulante: Huanca Uluri Martha Julieta

Tutor académico: Dr. Justino Avendaño Renedo

Institución: Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

LA PAZ - BOLIVIA
2014

DEDICATORIA

Este trabajo monográfico está dedicado a los seres más importantes que formaron parte de mi vida y que tengo la dicha de tenerlos aun a mi lado, mis padres por su apoyo y amor para lograr este sueño anhelado de ser un profesional pulcro e idóneo.

AGRADECIMIENTOS

Agradecer a mis docentes y tutores por ser ejemplos de vida, especialmente a aquellos que hacen de la Abogacía una verdadera ciencia al servicio de la gente en Bolivia que busca justicia.

ÍNDICE GENERAL

1. ELECCIÓN DEL TEMA DE LA MONOGRAFÍA	1
2. FUNDAMENTACIÓN O JUSTIFICACIÓN DEL TEMA	1
3. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE LA MONOGRAFÍA	3
3.1.- Tema o materia	3
3.2.- Espacio	3
3.3.- Tiempo	3
4. BALANCE DE LA CUESTIÓN O MARCO TEÓRICO.....	3
4.1.- Marco Teórico	3
4.2.- Marco Histórico	11
4.3.- Marco Conceptual	24
4.4.- Marco Jurídico.....	34
4.4.1 Legislación Comparada.....	48
5. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA MONOGRAFÍA.....	60
6. LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS.....	60
6.1.- Objetivo General	60
6.2.- Objetivos Específicos	60
7. ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	
MONOGRÁFICA	60
7.1.- MÉTODOS	60
7.1.1.- Métodos Generales	60
7.1.2.- Métodos Específicos.....	61
7.2.- TÉCNICAS.....	62

CAPITULO I

EL ACTO ADMINISTRATIVO

I.1 EL ACTO ADMINISTRATIVO	65
I.2 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	75
I.3 PRINCIPIOS Y CARACTERES JURÍDICOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	77
I.4 LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN BOLIVIA	92
I.5 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN BOLIVIA.	93

I.6 REVISIÓN Y/O CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.... 95

I.7 CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS 96

CAPITULO II

LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ADMINISTRATIVA Y CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

II.1 CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	100
II.2 CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE CONTROL JURISDICCIONAL	100
II.3 CLASES DE IMPUGNACION ADMINISTRATIVA EN BOLIVIA	101
II.4 EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN BOLIVIA ...	103
II.5 EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL.....	105
II.6 ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 778 Y 781 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL... .	106

CAPITULO III

“PROPUESTA DE LEY ESPECIALIZADA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”

III.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	111
III.2. TEXTO DE LA PROPUESTA DE LEY ESPECIALIZADA DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	112
4. CONCLUSIONES	146
5. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS	146
6. BIBLIOGRAFÍA	148

PRÓLOGO

Existe una noción tan simplista de la jurisdicción en Bolivia que se ha venido confundiendo que en esencia sólo un tribunal unipersonal o colegiado con la suficiente imparcialidad y con la legalidad que le otorgue la norma, puede definir lo que le corresponde a cada uno, en la definición clásica de justicia, aspecto que hoy en día se ha distorsionado para dar lugar a un excesivo control de la actividad administrativa por la misma administración pública, coartando de esta forma el supremo derecho de los administrados al debido proceso y a la legítima defensa.

“Octavio Gutiérrez Loayza, Escritor y doctrinario del derecho”

INTRODUCCIÓN

A manera de introducción se puede afirmar que en Bolivia la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ha tenido un desarrollo muy limitado ello en razón a la escasa legislación, jurisprudencia y doctrina nacional que existe, sin embargo este trabajo intenta indagar e investigar respecto al Proceso Contencioso Administrativo desde la perspectiva científica jurídica, analizando sus componentes y proyectando al final un proyecto de norma jurídica.

1. ELECCIÓN DEL TEMA DE LA MONOGRAFÍA O DE ESTUDIO

“NECESIDAD DE UNA LEY COMO JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA QUE REGULE EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO PARA UN MEJOR CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN BOLIVIA”

2. FUNDAMENTACIÓN O JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.-

La Administración Pública mediante sus diversos órganos exterioriza su voluntad a través de actos administrativos que son emitidos cumpliendo el procedimiento administrativo establecido, dichos actos administrativos, obviamente surten efectos frente a los administrados, mismos que tienen la facultad y el derecho de presentar recursos de impugnación siempre que se consideren lesionados sus derechos en sede administrativa en una primera instancia y en sede judicial para la revisión de los mismos, una vez agotada dicha vía; pero además, como se señala en la doctrina moderna, con el fin de lograr la tutela judicial efectiva.

Nuestro ordenamiento jurídico nacional ha previsto mecanismos para que el administrado que se sienta afectado en sus derechos subjetivos o en sus intereses legítimos pueda impugnar el acto administrativo emitido por la Administración Pública. La Ley de Procedimiento Administrativo, Ley No. 2341 de 23 de Abril de 2002 regula el procedimiento administrativo en todas sus etapas desde el inicio hasta la etapa recursiva o de impugnación, así como también establece que agotada la impugnación en sede administrativa se abre la vía jurisdiccional a través del proceso contencioso administrativo que a la fecha se encuentra regulada simplemente por 4 artículos del Código de Procedimiento Civil, hecho que ha ocasionado, como se demostrará en el desarrollo de la presente monografía, mora procesal que es consecuencia del desconocimiento de los juzgadores del Derecho Administrativo, quienes han intentado adecuar las normas del Procedimiento Civil al Proceso Contencioso Administrativo desvirtuando de ésta forma, el objeto y naturaleza del mismo.

Pese a que la doctrina jurídica nos habla de medios de impugnación de los actos de la administración pública, es evidente que existe un vacío jurídico en lo que refiere al instituto jurídico del Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que esta figura sólo se prevé de forma superficial en los Arts. 778 al 781 del Código de Procedimiento Civil, donde delega la facultad a la Corte Suprema de Justicia, ahora Tribunal Supremo de Justicia, para que resuelva de puro derecho.

Más preocupante aún es que, al promulgarse el nuevo Código Procesal Civil el 19 de noviembre de 2013 la mayoría de las personas que están involucradas en los temas de los procesos Contenciosos Administrativos esperaban un que se regularice y se defina la relación de los proceso Contenciosos Administrativos, por que el procedimiento es el instrumento a través del cual el proceso logra su finalidad, logra su función, por eso se considera al proceso como un todo, y al procedimiento como esas actuaciones humanas de distinta naturaleza consideradas de manera singular, de tal manera que hay que estudiar cada acto en particular, comenzando por el acto inicial que da inicio al procedimiento, que es la demanda. En el nuevo Código Procesal Civil, se observa que la ley procesal distingue entre procesos de conocimiento, procesos de ejecución, y procesos especiales. Basados en el principio de que todo litigio controversia, respecto al cual la ley no haya establecido una ley especial para resolver el conflicto que se tiene en los Procesos Contenciosos Administrativo. Asimismo se observa la Ley del Órgano Judicial de 24 de junio de 2010, al definir las atribuciones de las máximas instituciones de la justicia boliviana omite hacer referencia al Procedimiento Contencioso Administrativo y no faculta a ningún tribunal de la Justicia Ordinaria, para resolver este tipo de Procedimientos tan importante en la mayoría de las legislaciones del continente.

En efecto de la revisión del texto de dicha Ley, encontramos que dentro de la Jurisdicción Agroambiental (Título III), en el Art. 144 sobre las Atribuciones de las Salas, indica que *“4.- Conocer y resolver en única instancia procesos contenciosos Administrativos respecto a actos y resoluciones administrativas*

que definan derechos en materia agraria, forestal...”, sin embargo en la Jurisdicción Ordinaria (Título II), no encontramos una disposición similar, pese a ser igual de relevante e importante para la seguridad jurídica de los administrados en territorio nacional.

En ese entendido, resulta imperativa la necesidad de crear una Ley como Jurisdicción Especializada que regule el Proceso Contencioso- Administrativo para un mejor control Jurisdiccional de los Actos Administrativos e implementación de normativa adecuada que llene este vacío jurídico e instaure de forma legal el Proceso Contencioso Administrativo en Bolivia.

3. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE MONOGRAFÍA.-

3.1.- Tema o Materia.-

El tema está enmarcado y contendrá un análisis de las normas que regulan la tramitación del Proceso Administrativo Contencioso-Administrativo y su aplicación práctica en el ámbito del control jurisdiccional referido a actos de la Administración Pública Municipal. El tema central de la Monografía es el proceso Contencioso Administrativo que se encuentra establecido en el Código de Procedimiento Civil, de manera insuficiente para la correcta tramitación del proceso y sobre todo para el cumplimiento de sus fines.

3.2.- Espacio.-

El espacio que comprenderemos por razones de viabilidad será el Municipio de La Paz, ubicado en la Provincia Murillo, del Departamento de La Paz, del Estado Plurinacional de Bolivia.

3.3.- Tiempo.-

La Monografía contempla el periodo 2012 al 2013, ello en razón a la factibilidad que debe existir.

4. BALANCE DE LA CUESTIÓN O MARCO TEÓRICO O DE REFERENCIA.-

4.1.- Marco Teórico.-

Los procesos, han surgido básicamente dos sistemas que la doctrina ha denominado: el Sistema Francés o de Régimen Administrativo, y el Sistema Inglés o *Rule Of Law*, cuyas, características se desarrollan a continuación:

4.1.1 SISTEMA FRANCÉS O DE RÉGIMEN ADMINISTRATIVO (*droit administratif*).

La Administración Pública en el Estado de Derecho que se configura a partir de la Revolución Francesa de 1789, se encuentra sometida al Derecho Administrativo y no a la ley civil o derecho común.

Los administrados se encuentran en cierto grado de inferioridad respecto de la Administración, lo cual sin embargo no constituye un desconocimiento del Estado a los derechos y garantías de aquellos, toda vez que el Estado precautela intereses colectivos.

A partir de la separación de poderes tal y como fue introducida en la legislación francesa, las controversias que se suscitan en ocasión de actuaciones administrativas son de conocimiento o competencia de tribunales administrativos independientes del Poder Judicial.

La jurisdicción contencioso-administrativa especial, tiene como instancia máxima el Consejo de Estado.

La Administración goza de prerrogativas imperativas (potestad imperativa o de mando), del privilegio de autotutela (privilegio de la acción de oficio) o potestad ejecutiva, que le permite ejecutar por sí misma sus actuaciones.

A lo largo del siglo XIX, el sistema francés termina por implantarse en toda la Europa Continental y en cada país con sus propias peculiaridades: Alemania (justicia administrativa confiada a tribunales administrativos especializados integrados al Poder Judicial), Italia (la justicia administrativa encomendada a tribunales administrativos y tribunales ordinarios, según se trate de intereses legítimos y derechos subjetivos, respectivamente), España (justicia administrativa encomendada a los tribunales contencioso-administrativos especializados que forman parte del poder judicial).

Por lo que este sistema que nació con la Revolución Francesa que pregonaba la división de poderes, consistía en excluir los actos de la Administración negando las posibilidades de intervención en sus actos a los órganos judiciales.

La administración tenía un ámbito propio, específico en el que la justicia no tenía ninguna posibilidad de intervención.

La Administración era la que por sí y ante sí podía determinar los mecanismos para examinar sus propios actos de acuerdo a su organización, se denomina como jurisdicción retenida, en nuestro caso, se puede dar como ejemplo, a los jueces coactivo fiscales que eran ejercidos por la Contraloría General de la República. Existía otra forma que era la de la jurisdicción delegada, su revisión se enmarcaba dentro del ámbito exclusivamente administrativo, pero cuando existían cuestiones litigiosas se encargaba su resolución a órganos especiales encargados de revisar sus actuaciones. En Francia era el Consejo de Estado el que se enmarcaba en estos planteamientos.

4.1.2 SISTEMA INGLÉS O DEL *RULE OF LAW* (Anglosajón).-

La Administración Pública en el Estado de Derecho que se configura a partir de la Revolución Inglesa de 1688, se encuentra sometida al derecho privado o ley común (*common law*).

La legalidad de la actividad administrativa es controlada por tribunales ordinarios que forman parte del poder judicial, pero las normas aplicables y el procedimiento a seguir no son las mismas que rigen para las controversias entre particulares. Se debe diferenciar las relaciones de la Administración y los particulares, reguladas por el derecho privado de aquellas reguladas por el Derecho Administrativo.

La Administración tiene potestad reglamentaria, y potestad ejecutiva para ejecutar por sí misma sus actuaciones administrativas: privilegio de la acción de oficio (privilegio de autotutela).

A lo largo del siglo XIX, el sistema inglés reduce su ámbito de aplicación a Inglaterra y a los países de habla inglesa.

En los Estados Unidos de Norteamérica, las actividades de interés público o de utilidad pública (*public utilities*) están sometidas a reglamentación administrativa

(potestad reglamentaria de la administración) y el control de la actividad administrativa es competencia de los Tribunales ordinarios del Poder Judicial.

Entrena Cuesta, sostiene que “(...) hoy existe en Inglaterra una serie de normas que atribuyen a la Administración prerrogativas del mismo tipo de las que ésta posee en los países de la Europa Continental. Lo que equivale a afirmar la existencia del Derecho Administrativo en aquel país (...) No puede, por tanto, mantenerse en la actualidad la existencia de dos sistemas de sometimiento de la Administración al Derecho, que constituyen únicamente un simple recuerdo histórico (...)”¹.

El profesor Guido Santiago Tawil, señala que “El principio de legalidad – propio del Estado de Derecho- presupone (...), que toda violación formal o material a la legalidad sea rectificada por la propia estructura administrativa o resulte al menos susceptible de ser impugnada ante quienes tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional”².

El profesor Tawil, explica que la jurisdicción contencioso administrativa se ha organizado en tres grupos de sistemas, a saber: el sistema administrativo francés o de jurisdicción administrativa a través de tribunales administrativos y el Consejo de Estado; los sistemas judicialistas, como el sistema norteamericano y el sistema inglés, en los que la revisión judicial de la actividad administrativa fue otorgada al Poder Judicial; y los sistemas mixtos, como el italiano, en los que coexisten la jurisdicción general en sede administrativa y la jurisdicción especial en sede judicial³.

Nuestro país asimila el sistema judicial, así la Ley N° 2341, de 23 de abril de 2002, de Procedimiento Administrativo, en su Artículo 4 inciso i) expresamente reconoce y establece el principio de control judicial, por el que el Poder Judicial controla la actividad de la Administración Pública conforme a la Constitución Política del Estado y las normas legales aplicables.

¹ ENTRENA CUESTA, Rafael, ob.cit. ps.56 y 58.

² TAWIL, Guido Santiago. Administración y Justicia, Ediciones Depalma, Tomo I, Buenos Aires, 1993, pág. 51.

³ TAWIL, Guido Santiago. ob.cit., ps. 54-73. • 61 • Derecho Administrativo Boliviano

A su vez, el Artículo 70 de la referida norma legal, prevé que resuelto el recurso jerárquico, el interesado podrá acudir a la impugnación judicial por la vía del proceso contencioso-administrativo, ante la Corte Suprema de Justicia.

El Código Civil boliviano, en sus Artículos 775 y 778, norma el proceso contencioso aplicable a los contratos, negociaciones o concesiones del Poder Ejecutivo, y el proceso contencioso administrativo aplicable a las resoluciones del Poder Ejecutivo, ambos en única instancia ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, según lo dispone el Artículo 55º atribución 10 de la Ley Nº 1455, de 18 de febrero de 1993, de Organización Judicial.

- **Sistema Alemán.-**

El artículo 19, apartado 4, de la Ley Fundamental establece la garantía de una tutela jurídica efectiva contra cualquier acto del poder soberano. Para la tutela jurídica contra la acción administrativa se creó en Alemania la jurisdicción contencioso-administrativa como orden jurisdiccional independiente. En principio se compone de hasta tres instancias:

En el nivel inferior, los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo de Primera Instancia (*Verwaltungsgerichte*) resuelven la mayoría de los litigios. Corresponde en especial a este nivel jurisdiccional el examen de los actos administrativos. Los *Verwaltungsgerichte* los crean los Estados Federados. Están subdivididos en Salas, las cuales, por lo general, deciden también sobre la litis. Una Sala se compone de tres jueces profesionales (un Presidente y dos Jueces Adjuntos) y, en el caso de llegar a un fallo, de dos jueces más que actúan *ad honorem*. Ante los *Verwaltungsgerichte* cada ciudadano puede asumir su propia defensa, no existe una intervención obligatoria de letrado.

En el nivel inmediatamente superior deciden los Tribunales Administrativos Superiores (*Oberverwaltungsgerichte*), que, en algunos Estados Federados (Baviera, Baden-Württemberg, Hesse), por motivos de tradición, son llamados Cortes Administrativas (*Verwaltungsgerichtshöfe*). Los Tribunales Administrativos Superiores se pronuncian en principio, como instancia de

apelación, sobre sentencias dictadas por los *Verwaltungsgerichte*. En el caso de contravenciones directas de ciertas normas jurídicas, los Tribunales Administrativos Superiores son, sin embargo, competentes en primera instancia. Esto afecta concretamente al procedimiento de control de legalidad (*Normenkontrollverfahren* - § 47 de la Ley de la Justicia Administrativa, LJA), que permite el examen de reglamentos y estatutos. Los Tribunales Administrativos Superiores son también creados por los respectivos Estados Federados. Constan de Salas, que a su vez se componen de tres jueces profesionales y dos jueces honorarios. En principio sólo los abogados pueden actuar de manera efectiva ante los Tribunales Administrativos Superiores.

En el nivel superior le compete a la Corte Federal Administrativa (*Bundesverwaltungsgericht*) la resolución de litigios. Es la instancia de casación para la revisión de sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos Superiores. Cuando se trata de la ejecución de grandes proyectos, como en el caso de la construcción de un aeropuerto, le corresponde a la Corte Federal Administrativa decidir en primera instancia.

- **Sistema Boliviano**

Se considera que el sistema que rige en nuestro país es mixto en razón a que el artículo 778 del Código de Procedimiento Civil establece que podrá acudir al Proceso Contencioso Administrativo previo agotamiento de la vía ante el Órgano Ejecutivo o los Gobiernos Municipales.

Por su parte, el artículo 69 de la Ley No. 2341, de Procedimiento Administrativo, prevé el proceso contencioso- administrativo agotados los medios de impugnación en sede administrativa. La Jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional, ha establecido la diferencia que existe entre el Procedimiento Administrativo que es “el conjunto de actos realizados ante la autoridad administrativa, por parte del particular tendiente a obtener un acto administrativo” y el Proceso Contencioso - Administrativo que es “el conjunto de actos recíprocamente coordinados entre sí, conforme a reglas establecidas, que tienen por fin decidir una controversia entre partes, por autoridad imparcial e

independiente (Juez) mediante una decisión o sentencia con fuerza legal (cosa juzgada)”.

Nuestro país, no dispone de una Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para el conocimiento y resolución de las demandas emergentes de la actividad administrativa.

La anterior Constitución de 1967 reformada a julio de 2005, en su Artículo 118º atribución 7a., respecto de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, estableció dos tipos de causas contenciosas: las que resulten de los contratos, negociaciones y concesiones del Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Ministros de Estado, según el Artículo 85 constitucional), y las que dieren lugar las resoluciones del mismo, es decir resoluciones de alcance general, a saber: decretos supremos, resoluciones supremas, resoluciones ministeriales.

En ese sentido, y ante la ausencia de una norma legal específica de la jurisdicción contencioso-administrativa, el Código de Procedimiento Civil, de 6 de agosto de 1975, en sus Artículos 775 y 778, norma el procedimiento del proceso contencioso resultante de los contratos, negociaciones y concesiones del Poder Ejecutivo, y el procedimiento del proceso contencioso *administrativo* a que dieren lugar sus decretos y resoluciones supremas, en caso de existir oposición entre el interés público y el privado y lesiones al derecho privado de la persona, y por su parte la Ley N° 1455 de 18 de febrero de 1993, de Organización Judicial, en su Artículo 55º numeral 10, le atribuye a la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, el conocimiento de dichos procesos.

Al normarse el proceso contencioso y el proceso contencioso *administrativo*, en el Código de Procedimiento Civil Boliviano, que exige el agotamiento previo de la vía administrativa, se estableció su procedencia únicamente en contra de los actos bilaterales (Art. 775) y decretos supremos y resoluciones supremas, del Poder Ejecutivo (Art. 779), debiendo tramitarse en la vía ordinaria de hecho o de puro derecho (Art. 777), y de puro derecho (Art. 781), respectivamente, ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

Toda vez que por disposición constitucional y legal, ambas causas contenciosas, son de competencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, y no de los Jueces y Cortes Superiores de Distrito, los procesos contenciosos aplicables a dichas causas, son de conocimiento y resolución en única instancia ante el máximo tribunal de justicia, y no disponen de una segunda instancia de revisión jurisdiccional, como la generalidad de los procesos ordinarios del orden interno civil, laboral, social, familiar, tributario, como tampoco consultan las instancias de apelación y revisión, que consignan los procesos contenciosos administrativos de la legislación comparada analizada.

- **LOS MEDIOS DE IMPUGNACION ADMINISTRATIVA-DOCTRINAS**

DOCTRINAS DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACION

Doctrina Normativista – Doctrina Francesa.

Medio de impugnación para esta doctrina es la etapa del procedimiento administrativo en la que se impugna ante la propia administración la decisión que le pone fin a la actuación administrativa, decisión denominada el acto administrativo definitivo, llamado “El privilegio de la decisión previa” la cual necesariamente debe estar prevista en una norma legal suficiente.

En el concepto francés de la división de poderes, la justicia no debe inmiscuirse para nada en los asuntos relativos a la administración, siendo ésta la que debe decidirlos en última instancia y por sí sola, es por ello que los tribunales contenciosos administrativos son parte del poder ejecutivo y no del poder judicial.

Doctrina Procesalista Judicial – Doctrina Alemana.

Según esta doctrina un Medio de Impugnación es el conjunto de Mecanismos Procesales consagrados por la Ley para los interesados puedan obtener la revisión de ciertas decisiones administrativas por las autoridades que las expidieron o por sus superiores y éstas, a su vez, tengan la posibilidad de confirmar la juridicidad de las mismas.

En este sistema la interpretación de la división de poderes distinta, no se concibe negarle a las personas particulares el acceso a una instancia judicial propiamente dicha, siendo inconstitucional el que la administración o cualquier otro órgano u organismo pretenda ejercer funciones propias de los jueces, por eso en los países que adoptan esta concepción, no existe jurisprudencia administrativa sino únicamente la que viene de las sentencias constitucionales emitidas por los Tribunales Constitucionales.

4.2.- Marco Histórico

▪ Francia

La mayoría de autores consideran que es en Francia donde el Derecho Administrativo tiene su origen como rama jurídica, ahora bien si es a partir de la revolución francesa que surge este Derecho, es de precisar que fue en esta época en la que emergieron diferentes cambios sociales, económicos, y políticos; tratando de darle una nueva perspectiva en cuanto a la forma de administrar el poder, dejando de lado lo que se conocía como la obediencia a un ente superior como lo era la divinidad u otros mitos de carácter religiosos que se tenían en esa época, y así diferentes formas de ver la administración de los ciudadanos.

Asimismo este periodo es caracterizado por ser en el que surgen nuevos métodos de administración, como también nuevas prácticas administrativas debido a los constantes cambios de carácter económico, social, y político; cuando se habla de cambios se hace referencia a la Revolución Francesa y la Revolución Industrial, que constituyeron la base de lo que hoy se conoce como Administración Pública.

La Revolución Francesa viene a significar un importante suceso que se da en Francia entre los años de 1789 y 1799, este trascendental acontecimiento viene a constituir cambios elementales en dicho país, puesto que con la revolución se destaca el derrocamiento del Rey Luis XVI a finales del siglo XVIII, Francia en esta época se encontraba en un régimen antiguo como lo fuera la monarquía absoluta, la sociedad estaba dividida en tres categorías: el clero y la aristocracia

eran estratos sociales privilegiados puesto que tenían toda la tierra y no pagaban impuestos; y el tercer grupo social era aquel que se encontraba en un estatus inferior sin embargo eran los únicos que pagaban impuestos, asimismo fue en este periodo es donde se da la abolición de la monarquía en Francia y la proclamación de la República, con lo que viniera a poner fin al antiguo régimen en ese país, así es como se toman en cuenta las ideas de la administración con la implementación de nuevas instituciones, sus funcionarios y la forma en que funcionarían.

Por lo que la expresión Contencioso Administrativo proviene de la Revolución Francesa.

Justificada por el recuerdo negativo de la actitud conservadora de los Parlamentos Judiciales del Antiguo Régimen, que llevarían al extremo de incriminar con graves penas a los jueces que conocieran de actos administrativos de cualquier naturaleza. Además se pretendía un autocontrol de la Administración al modo militar, creado por Napoleón en la Constitución de dicha época, no tendría poderes de decisión propios, sino simplemente de propuesta al gobierno quién es el que tiene la facultad de decidir. El modelo Francés Napoleónico de justicia administrativa nace pues como un sistema de autocontrol, como una justicia militar de la época. Dicha expresión une dos conceptos opuestos: contencioso y administrativo, el primero significa contienda, el cuál se utilizó en Francia como vocablo de litigio; y el segundo concepto es Administrativo, sustantivación de Administración, significa dirección ejecutiva de personas y cosas, se utilizó en Francia como materia correspondiente a esta clase de litigio.

Por eso, en su origen, la expresión significó “Litigio Administrativo”, pero como debían tramitarse ante órganos que formaban parte de la Administración Pública, se llamó “Jurisdicción Contencioso Administrativa” por consiguiente, el término originalmente comprendía litigios desenvueltos en la Administración Pública.

Esta nueva frase “Jurisdicción Contencioso Administrativa”, identifica dos funciones más contradictorias que las anteriores; como lo son litigios

jurisdiccionales resueltos por órganos de la Administración Pública. Éstos se oponen a la Teoría de la División de Poderes, ya que ésta reconoce funcionalmente al mismo poder en que se había dictado o realizado “el entuerto”, la facultad de juzgarlo por sí mismo es decir, que la Administración Pública juzgaba como juez sus mismos actos.

En 1789, se crearon las normas de La Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cuál rezaba que “las Administraciones de Departamentos de Distrito no podrán ser perturbadas, en el ejercicio de sus funciones administrativas, por ningún acto del poder judicial” y en 1791 se reguló que “los Tribunales no pueden intervenir en las funciones administrativas o citar ante ellos a los agentes de la Administración, por razón de sus funciones”. Asimismo, en 1795 se ratificó dicha regulación en la cual “se prohibió intervenir a los Tribunales de conocer los actos de la Administración de cualquier especie que ellos sean”.

La Jurisdicción Contencioso Administrativa, reconoce su causa creadora en accidentes históricos e ideológicos completamente circunstanciales. Para los Franceses la jurisdicción Contencioso Administrativa, se introduce en el Estado de Derecho, el derecho administrativo Francés, es el que le ha dado materialmente origen al régimen administrativo de la mayoría de los países latinos del mundo occidental, sin embargo, su sistema de Jurisdicción Administrativa tiene menor influencia en cuanto a su forma, por su larga evolución y tradición.

- **Alemania.-**

A mediados del siglo XIX se deja atrás el feudalismo y el absolutismo ya no contemplado desde ese punto, sino más bien se ve una figura personificada de carácter jurídica del Estado, es aquí donde nace la idea de Estado como persona jurídica, es en este estadio en que se concibe únicamente la administración pública como parte integrante al Órgano Ejecutivo; Alemania adopto el Derecho Romano, para la regulación de vínculos del Estado con sus súbditos, siendo esta época en la que se pierde la idea de Estado omnipotente. Al final de la edad media, el centro de la vida política de Alemania está enfocado en los territorios, donde se forma el poder, pero no siguiendo

directrices de los antepasados sino propios de los pueblos germanos, estos pueblos no fueron capaces de asimilar civilizaciones antiguas.

En palabras del jurista alemán Otto Mayer en su libro “Derecho Administrativo Alemán”, sostiene que *“el acto administrativo es un acto de autoridad que emana de la Administración y que determina frente al súbdito lo que para él debe ser de Derecho en un caso concreto”*, y es a través de los tribunales que comienzan a manifestarse las primeras relaciones del poder público con sus súbditos en su carácter jurídico general, en donde el Derecho Administrativo pertenecía a las reglas básicas del Derecho Civil.

En esta época, se destaca también la aparición del principio de legalidad en el procedimiento administrativo, puesto que el príncipe no podía realizar ninguna acción judicial en contra del súbdito si la pretensión no estaba plasmada en algún derecho, es decir, que se le otorga una gran importancia a los derechos de los ciudadanos, los cuales debían cumplirse tal y como lo establecía la ley, derechos que constituyen límites frente a la Administración Pública, cualquiera sea la forma en que esta aparezca, ya sean instituciones descentralizadas o por sus órganos de poder como el legislativo, ejecutivo o judicial, etc.

En el año 1830, en muchos casos los doctrinarios se han referido a que la causa administrativa debía ser conocida por tribunales colegiados, lo cual llevaría a una descoordinación en cuanto a los casos que se presentaran ante ellos, puesto que a partir que eran colegiados tenían divergencias en cuanto a sus criterios empleados a la hora de resolver, ante estas divergencias existieron dos estructuras doctrinarias que se emplean para la posible solución de este problema:

a) Los Juristas apoyaban que fueran los tribunales ordinarios quienes tuvieran la competencia administrativa para conocer de las causas que a ellos le llegaran; al respecto fue la Constitución Alemana quien plasmara en sus normas la potestad de que las causas administrativas fueran conocidas por tribunales civiles, existiendo en algunas ciudades como Hamburgo, Bremen, donde los ciudadanos tenían que demandar, la protección de los tribunales

civiles, contra las ordenes que dictaran las autoridades administrativas que afectaban sus derechos privados.

b) También estaba el grupo que propugnaba la creación de tribunales especializados para el conocimiento de las causas administrativas, y fue tan importante el llamado a la creación de estos tribunales, que en el año de 1875 en Prusia, Alemania, se crearon los tribunales especializados en la materia, siendo estos los entes con mayor nivel para el conocimiento de las causas administrativas.

c) El Tribunal Supremo Contencioso Administrativo.⁴ Para el control judicial de lo administrativo, se optó por la solución judicial, es decir, la Actividad de la Administración Pública es controlada por jueces y tribunales pertenecientes al Órgano Judicial. Este tribunal viene a constituir una de las instancias más significativas en Alemania, puesto que es donde él, que se ventilan en última instancia los casos de derecho administrativo, haciendo una comparación viene a ser como nuestra Sala de lo Contencioso Administrativo que es la última instancia para resolver las controversias entre el Estado y los particulares.⁵

▪ España

La Jurisdicción Contencioso Administrativa de España fue una pieza capital de Estado de Derecho, desde que fue instaurada por las Leyes del 2 de abril y 6 de julio de

1845 y a lo largo de muchas vicisitudes ha dado sobrada muestra de sus virtualidades sobre todo desde que la ley del 27 de diciembre de 1956, la dotó de las características que hoy tiene y de las atribuciones imprescindibles para asumir la misión que le corresponde de controlar la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las exorbitaciones de la Administración. Dicha ley, acertó a generalizar el control judicial de la actuación administrativa, aunque con algunas excepciones notorias que imponía el régimen político bajo el que fue aprobada. Se ratificó con énfasis en el carácter judicial del orden Contencioso

⁴ FARRANDO Ismael, Op. Cit. pp. 38 y 39

⁵ Ibidem. pp. 38 y 39

Administrativo, ya establecido por la legislación precedente, preocupándose por la especialización de sus magistrados y dio luz a un procedimiento simple y en teoría ágil, coherente con su propósito de lograr una justicia eficaz y ajena a interpretaciones y prácticas formalistas que pudieran enervar su buen fin.

De esta manera, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956, abrió una vía necesaria y suficiente para colmar las numerosas lagunas y limitaciones históricas del Estado de Derecho de dicho país. Sin embargo, las cuatro décadas que han transcurrido desde que se aprobara dicha ley, ha traído consigo numerosos y trascendentales cambios, en el ordenamiento jurídico, en las instituciones político administrativas y en la sociedad.

Solo a raíz de la Constitución de 1978, se garantizaron los postulados del Estado de Derecho y entre ellos, el derecho de toda persona a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos; el sometimiento de la Administración Pública a la ley, al Derecho y al control de la potestad reglamentaria de la legalidad de la actuación administrativa por los Tribunales. La proclamación de sus derechos y principios en la Constitución y su eficacia jurídica directa, produjeron la derogación implícita de aquellos preceptos de la ley jurisdiccional que establecían limitaciones en el acceso a los recursos o en su eficacia carentes de justificación en un sistema democrático.

La jurisprudencia tanto constitucional como administrativa, extrajo los principios y preceptos constitucionales de muchas otras reglas, que imponían determinadas interpretaciones de dicha Ley, e incluso sostenían potestades y actuaciones judiciales no contempladas expresamente en su texto. Por último la influencia en la Constitución en el régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no se reduce de manera mediata a la organización, el ámbito y extensión material, el funcionamiento de este orden jurisdiccional se vio afectado por otras muchas disposiciones constitucionales, tanto las que regulaban principios sustantivos y derechos fundamentales.

No obstante, la trascendencia y amplitud de la transformaciones a la que la Administración debe acomodarse hacia una inevitable revisión general del

régimen jurídico, imposible de abordar mediante simples retoques de la legislación anterior, la reforma introduce preceptos y cláusulas generales que a la doctrina y la jurisprudencia corresponde dotar de contenido preciso con el fin de perfeccionar el funcionamiento de la jurisdicción.

- **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A PARTIR DE LOS SIGLOS XIX y XX.**

Es importante aclarar que en sentido estricto La Administración pública debe ser en primer lugar una organización que participa del poder público en su sentido jurídico, es decir, *“capacidad de crear, modificar o extinguir unilateralmente derechos y obligaciones y posibilidad de imponerlo, incluso coactivamente”*⁶

A continuación se hace referencia a la Administración Pública desde los orígenes del derecho administrativo hasta la actualidad.

- **Teoría de la División de Poderes.-**

Es menester aclarar que la División de Poderes significa que, la creación de las leyes (función legislativa) corresponde al poder legislativo – que ha de ser necesariamente representativo - y la aplicación de las mismas (funciones ejecutiva y judicial) a los poderes ejecutivo y judicial. Pero esta separación no debe entenderse en forma absoluta y rígida como si las diferentes funciones y poderes del Estado constituyesen compartimentos aislados, totalmente incomunicables entre sí. Al contrario no se trata propiamente de una rígida separación sino más bien de una distribución de funciones y poderes, necesitada de una serie de relaciones, controles e interacciones mutuas y recíprocas. Y ello debido a que el significado histórico de este principio reside en el hecho de que más que una separación de poderes lo que pretenden evitar es la concentración de los mismos. Es, pues, un simple arbitrio práctico e instrumental, una técnica organizativa ingeniosa y mecánica para proteger la libertad. Este es el sentido que, frente a la concepción británica, atribuye a este principio Montesquieu⁷.

⁶ *El Concepto de Derecho Administrativo y sus Características*. Ob. Cit. p. 10.

⁷ **RACIONERO CARMONA, Francisco.** *Temas del Derecho Administrativo I: “Conceptos fundamentales de Derecho Administrativo, Medidas Cautelares en la Jurisdicción Contencioso Administrativo*. Primera Edición, Consejo Nacional de

El nacimiento de los partidos⁸, supone una modificación de este principio; no sustancial, por cuanto el principio de concentración sigue vigente, pero sí fuertemente cualificada.

En los países cuasi bipartidista o en los casos en que un solo partido obtenga la mayoría absoluta del Parlamento, el jefe del Gobierno es, a la vez, líder del partido mayoritario. En consecuencia, a través del mecanismo del voto que impone el partido, el líder controla de facto la mayoría parlamentaria y el Gobierno. De ello se deduce que, en estos supuestos, la diferenciación entre estos dos poderes es más formal que real, si consideramos que un mismo partido político controla de hecho a ambos.

La división de Poderes es una Teoría necesaria para combatir el absolutismo, establecer un gobierno de garantías se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos.

▪ APARECIMIENTO DEL ESTADO

A través del tiempo se han dado diferentes formas de ejercicio de poder para algunas personas, todo para lograr lo que hasta el día de hoy se busca y es la convivencia pacífica en la sociedad, sin embargo este punto se ha visto de diferentes perspectivas a lo largo de la historia. Es por ello que a continuación se hará una reseña histórica de cómo ha evolucionado el ejercicio del Poder al paso del tiempo.

Según *JORGE OLIVERA TORO* en su Manual de Derecho Administrativo⁹, manifiesta que “el estado para imponerse ante los particulares requiere cuatro elementos fundamentales que son: La *titularidad*, es decir el órgano encargado de realizar la función; es decir la forma de actividad del Estado, luego esta la *legitimación*: para el caso es la existencia de una norma que valide al Estado el poder de actuar; la *finalidad*: que obviamente es el objeto de mando y finalmente una *Organización Compleja*, que es el orden que se ha establecido de acuerdo a la realidad”.

la Judicatura. Escuela de Capacitación Judicial (CNJ-ECJ), Unidad de Producción Bibliográfica y Documentación. San Salvador, El Salvador, 2004. P. 19

⁸ **DUVERGER. Maurice.** *Los partidos políticos.* Fondo de Cultura Económica. Méjico 1979. p. 320.

⁹ **72 OLIVERA TORO, Jorge.** *Manual de Derecho Administrativo.* 7° Edición, Argentina, 1997 p. 9

Al tener en cuenta lo anterior se inicia hablando de las formas de organización que con el paso del tiempo la sociedad se ha ido transformado. El Matriarcado es la organización primitiva donde la mujer predominaba sobre el hombre, puesto que esta es la que tiene la capacidad de crear la descendencia, esta forma de vida se vio en las Tribus.

Posterior a ello la forma de organización del patriarcado surge con el objeto del predominio del hombre sobre la mujer, es decir lo contrario de la primera, el ejemplo de este tipo de organización es en la época de Moisés, llevando una vida nómada, siendo este un personaje representativo de organización en la humanidad.

Después de la época primitiva, Grecia es otro de los referentes en el tema del manejo del poder, las ciudades eran soberanas e independientes, es entonces que al mencionar estos dos conceptos, da paso a hablar de la existencia de libertad, su forma de organización se dividía entre Asamblea, Consejo y magistraturas; la primera consistía en un grupo de ciudadanos que no tenían mayor fundamento, el segundo desempeñó su función con mas potestades de hecho y de derecho regulaban las actividades de los magistrados vigilaban la administración pública, y manejaban la política ciudadana; y finalmente la tercera que solo tomaban decisiones de poco interés, solo ejecutaban lo ya decidido.

Asimismo Roma también contó con una forma de organización para ejercer el poder dividiéndose así en tres períodos: Monarquía, Republica, e Imperio. En la Monarquía el poder lo maneja o se encuentra en unos pocos.

Sin embargo, en la República, donde se sustituye al Rey por Cónsules que tenían el poder, que luego este se expandió y ya el poder lo tenían los senados y magistrados. La etapa de la civilización Romana se da con el Imperio Romano, sin embargo cae a fines del siglo V, por esclavos y colonos y así mismo Los Bárbaros que dividieron en clanes y elegían a sus jefes, distribuyéndose la tierra en común, teniendo un lote cada familia y una parte que pertenecía a todo el clan.

Es en el siglo VII donde surge el Feudo que es la tierra concesionada por parte del señor feudal a los vasallos que se encomendaban a este y le mostraban fidelidad. Es importante destacar que en esta época los hombres poseían la característica de ser libres, sin embargo tenían que encomendarse a un señor que es el que les brindaba la ventaja de las tierras.

Los vasallajes eran jerarquizados siempre al servicio del Rey, dividiéndose en territorios y Estados. Luego con el poder de la monarquía se ve un panorama religioso que otorga un derecho divino a los reyes y la soberanía de Dios

Entre los siglos XIV y XV, entra en crisis el feudalismo; concentrándose la soberanía en el pueblo, y no de la divinidad como se manejaba con anterioridad teniendo una diferente percepción de poder, es así como nace el Estado Moderno, que surgió de conflictos entre los poderes medievales, obteniendo un estado nacional centralizador y territorial de todos los poderes públicos.

En esta misma etapa del estado liberal de Derecho, se da el reconocimiento de derechos individuales a través de una constitución escrita, así mismo se enfatizó en los derechos fundamentales, entre ellos derecho a la vida, la integridad física, a la dignidad, libertad de creencia, libertad de pensamiento, con ello el estado moderno se fortaleció; sin embargo el Capitalismo y el Proletariado se abrió paso gracias a vacíos que este sistema tenía. Es por ello que se da una transformación encaminada a darle mayor interés a otros derechos de interés nacional.

El Estado Social de Derecho surge dándole auge a los Derechos Sociales, definiendo esto como una progresión evolutiva beneficiando a los más desprotegidos de protección Económica y Jurídica, cambiando así la organización política para que se tenga un nivel de vida aceptable, además surge la intervención del ciudadano inclusión de las clases y movimientos sociales a las nuevas ideologías que se crearon después de la segunda guerra mundial.

- **El Estado como medio de Poder**

Para avanzar de manera cronológica y por lo tanto histórica en el tema de investigación, es de suma importancia hablar del Estado. Ahora es necesario

hablar de este tema desde el punto de vista de su concepto, atribuciones y funciones.

*“El Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva otorga”*¹⁰73.

El ser humano al verse imposibilitado de alguna manera para realizar algunas acciones como satisfacer sus necesidades, es menester de un ente que sea intervencionista para regular las relaciones entre particulares y la actividad privada, dándose así una progresión evolutiva.

▪ Surgimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativo

Para entender la situación actual del ámbito y del objeto del recurso contencioso-administrativo, resulta imprescindible conocer su origen histórico, que dio lugar a la cristalización de dicho concepto, también llamado el “dogma del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa”.

En este sentido, es de remontarse al modo en que el principio de separación de poderes se transmuta en la Francia napoleónica en los albores del siglo XIX. Inicialmente, ya en la época clásica, el principio de separación de poderes fue concebido por Aristóteles como una mera distribución de funciones que podían confluir en una misma autoridad, pero más cercanamente a nosotros, con el pensamiento de Polibio y de Marsilio de Padua, adquiere una vertiente política, al objeto de separar la función legislativa de la ejecutiva y limitar así los poderes del rey. En el siglo XVIII, John Locke en *Two Treaties on Civil Government* (dos Tratados de Gobierno Civil), insiste en este mismo planteamiento y lo difunde por todo occidente, inspirando las revoluciones constitucionalistas de finales de dicho siglo¹¹.

¹⁰ Gabino Fraga en su libro “Derecho Administrativo” expone esta definición y también hace la reflexión del porque el uso de la palabra “atribuciones” y menciona que su connotación gramatical, la más adecuada porque puede adecuarse a cualquiera de las organizaciones políticas y estructuras de Estado. **FRAGA, Gabino**. *Derecho Administrativo*, D.F., México, primera edición, Editorial Porrúa, año 1963. p. 13

¹¹ Citado por **GAMERO CASADO, Eduardo**. *Temas de Derecho Administrativo II, “La Jurisdicción Contencioso Administrativa”*. Consejo Nacional de la Judicatura. Escuela de Capacitación Judicial “Dr. Arturo Zeledón Castrillo”. San Salvador, Julio 2004. p. 3

Es a partir de la proclamación de la Revolución Francesa en la cual por ser esta una revolución política, social y económica se construye el Estado de Derecho y el Liberalismo, como modelo económico y político imperante, dando fin con esto al Estado Absoluto, originándose la limitación de poderes en la Organización política, no solamente por encontrarse separado al Estado en sus poderes para realizar el adecuado balance y contrapeso entre ellos, sino porque el poder legislativo y a través de él, la ley va a tener la supremacía, frente al poder personal y arbitrario existente con anterioridad, el gobierno por y en virtud de las leyes va a prevalecer, y de ahí la sumisión del Estado al Derecho y al Principio de la Legalidad.

Aunado a ello, la Revolución Francesa es la que formula los principios de la filosofía política que permanecerán como base de toda la elaboración ulterior: la primacía de la ley, la separación de las autoridades administrativas y judiciales, el liberalismo político, la igualdad de los ciudadanos ante la Administración y el liberalismo económico¹².

La separación de poderes que nace a partir de la Revolución francesa en 1789, es la época donde podemos hablar del nacimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa¹³96 todo ello para controlar el Acto administrativo⁹⁷ el fin de que este sujeto a control jurídico de parte del estado. Se reflejan en esta época el uso de dos principios capitales: el principio de legalidad de la acción de los poderes públicos y el principio de libertad.

La jurisdicción francesa aproximadamente en el Siglo XVIII, dividía la misma en dos tipos una en Judicial y la otra en Administrativa. La primera es la que resuelve conflictos entre los particulares, mientras que la segunda es la que resuelve conflictos entre el particular para con el Estado, este control lo tenía el rey, sin embargo no era del todo positivo ya que ellos mismos eran juez y parte en los litigios. Por otra parte, se hace una división entre la administración activa

¹² **RIVERO, Jean.** *Derecho Administrativo*. Traducción de la 9ª Edición. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Derecho Público. Caracas, 1984. p. 23

¹³ **MEJÍA, Henry Alexander.** "La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en El Salvador". *Publicación del Curso de Derecho Procesal Constitucional*, Quinto Año. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. 2010. p. 9.

y la contenciosa, siendo esta última la que se encarga de regular únicamente los actos administrativos, buscando la no intromisión ni buscar favoritismos.

En el Derecho francés, la competencia para juzgar a la Administración se encomendó inicialmente al Consejo de Estado, que se erige en un órgano de carácter mixto (compuesto por jueces y por funcionarios públicos administrativos), de carácter tanto consultivo como revisor, creándose una Sección específica (que actualmente es la décima), a la que se encomienda la competencia jurisdiccional para dirimir los litigios que enfrenten a los ciudadanos con la Administración¹⁴.

Este acaparamiento por parte de la Administración de sus asuntos litigiosos, y la impunidad judicial que comporta, son sencillamente inadmisibles en un Estado de Derecho.

En efecto, como asevera *JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ*, “cuando es el Estado la parte que deduce o frente a la que se deduce la pretensión, únicamente existirá proceso (y función jurisdiccional) en la medida en que se dé una independencia real del órgano al que se confía la satisfacción de la pretensión” 100. Por ello, el sistema evoluciona después inevitablemente.

La solución que se va articulando en el Derecho francés –primero, con ficciones de justicia retenida; después, proclamando un sistema de justicia delegada, y por último, proclamando la independencia de los órganos judiciales contencioso administrativos– es el surgimiento de una verdadera jurisdicción, paralela a las restantes y dotada de todas las garantías constitucionales de independencia frente al poder político.

No es procedente hablar ahora de esta evolución: nos basta con saber que, en la actualidad, el Consejo de Estado francés es el máximo órgano judicial de una jurisdicción específica, que se encuentra compuesta por otros órganos jurisdiccionales inferiores. (Tribunales Regionales de Apelación).

En el modelo de control jurisdiccional del contencioso administrativo francés se inspiran después todos los ordenamientos jurídico-administrativos, que son los

¹⁴ **COSIMINA PELLEGRINO, Pacera.** Derecho Administrativo y Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Su objeto ¿Pretensiones fundadas en el Derecho Administrativo. *Revista 112. Publicaciones Jurídicas Venezolanas.* Venezuela 2005

que imperan en la Europa Continental (España, Italia, Alemania, Bélgica, etc.) y también en muchos países de América Latina (Colombia, Argentina, El Salvador).

Lo que sucede es que la evolución que experimentan esos modelos de control judicial de la Administración difiere en cada Estado, como consecuencia de sus propios avatares políticos y también del contexto jurídico que va desatándose en cada ordenamiento.

Es en 1789 que se decreta la “Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano”, que contendría los principios elementales en que descansaría el nuevo sistema de libertades públicas que habían sido vedadas en el régimen absolutista; es el artículo 16 el que plantea la necesidad de controlar los actos dictados por la Administración, aunque en principio predominó la idea que los actos de la administración fueran controlados por ella misma, por la desconfianza que existía hacia los tribunales, que estaban a favor del nuevo sistema.

El Estado, entendido como la sociedad jurídica y políticamente organizada, formado por una población, gobierno, dotado de un poder de mando y asentado en un determinado territorio, tiene como una de sus principales actividades a la Administración Pública, cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades colectivas en procura del Bien Común. Tomando en cuenta que el Derecho Administrativo y por lo tanto la Administración Pública responde a las necesidades de la población en su conjunto y a efectos de dar cumplimiento con sus fines expresa su voluntad a través de los Actos Administrativos; el problema surge cuando, a consecuencia de dichos actos, se lesionan los intereses de los particulares, por lo que nace la necesidad de la búsqueda de la justicia administrativa como uno de los valores jurídicos primordiales al igual que el bien jurídico y la seguridad jurídica.

4.3.- Marco Conceptual

- **Definición de Acto Administrativo**

- **Rafael Bielsa** señala que el acto administrativo “es la decisión general o especial de una autoridad administrativa, en el ejercicio de sus propias

funciones, y que se refiere a derechos, deberes, e intereses, de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas”.

- **Marienhoff S. Miguel:** “por acto administrativo a de entenderse toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud del cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas”.

Para el tratadista **Agustín Gordillo**, el acto administrativo, “es una declaración unilateral realizada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos individuales en forma inmediata”.¹⁵

- **Definición de Procedimiento Administrativo.**

El **Procedimiento administrativo** es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. El procedimiento tiene por finalidad esencial la emisión de un acto administrativo.

- **Definición de Recurso Administrativo**

El Recurso Administrativo es un acto por el que un sujeto legitimado para ello pide a la Administración que revoque o reforme una resolución administrativa, o excepcionalmente un trámite, dentro de unos determinados lapsos y siguiendo unas formalidades establecidas y pertinentes al caso.

Los Recursos Administrativos se interponen y resuelven ante la misma Administración. “El control administrativo o autocontrol es el practicado por la propia Administración, quien debe ajustar su actuación a las normas que rigen y a la finalidad que sustenta su existencia: el bien común”¹⁶

- **El recurso de reposición o de revocatoria**

También llamado de reconsideración, de advertencia u oposición y en nuestra legislación conocida como **recurso de revocatoria**, y según **Escola** citado por

¹⁵ PARADA, Ramón, Derecho Administrativo I, Parte General pág. 87

¹⁶ FARRANDO, Ismael. Manual de Derecho Administrativo.

el profesor **Max Mostajo** dice: “es el recurso administrativo que se plantea ante el mismo órgano que dictó el acto que se recurre, para que aquél, por contrario imperio, y en caso de que lo considere procedente, lo revoque, reforme o lo restituya por otro distinto, sobre la base de las impugnaciones efectuadas por el recurrente y las demás circunstancias que resulten de lo actuado”. Por otra parte **Marienhoff** señala que: “es la petición que se le hace a la misma autoridad que emitió el acto, a fin de que lo modifique o lo deje sin efecto”.

- **El recurso jerárquico o de alzada**

También se la conoce como **recurso de alzada**, y sobre el tema el profesor Marienhoff la define: “como la reclamación que se promueve para que el superior jerárquico del autor del acto que se cuestiona, examinando este acto, lo modifique o lo extinga, siguiendo para ello el procedimiento expresamente establecido en las normas vigentes”.

Este recurso, procede, contra los actos administrativos que resuelvan el recurso de revocatoria, o cuando vencidos los plazos no se hubieren emitido el acto expreso (el caso del silencio administrativo); que agravia o lesiona los derechos subjetivos o intereses legítimos del interesado.¹⁷

- **Definición de Proceso Contencioso Administrativo.**

- **Bielsa** dice proceso contencioso - administrativo, se define la institución en general, en el concepto de juicio, es decir, de un medio jurisdiccional defensivo del derecho del administrado en que la Administración pública es parte y cuyo acto administrativo impugnado ha de ser juzgado tanto en su legitimidad cuanto en su mérito.
- **Osorio** señala que el pleito contencioso - administrativo es un pleito como otro cualquiera, pero con la diferencia de que en él se discute el ejercicio de las atribuciones del Poder Público. No se acciona contra la función civil sino contra la potestad administrativa del Estado, cuando con ésta se lesiona un derecho de ese carácter. El atropello de un derecho ordinario motivará

¹⁷ GARCÍA de Enterría, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo I y II

siempre un pleito civil; mas, el desconocimiento de uno de índole administrativa dará origen al contencioso - administrativo. Ahí resalta la diferencia de ambas jurisdicciones: una cosa es discutir la conducta civil del Poder Público como la de una persona (colectiva) cualquiera, y otra muy distinta llevar a juicio la jurisdicción administrativa del Estado o de sus órganos, equiparando el Poder a las meras personas particulares y discutiendo al Poder mismo como tal Poder.

- **Definición de ejecutoriedad**

La **ejecutoriedad**, según el profesor Cassagne, “es la facultad atribuida por el ordenamiento a los órganos estatales que ejercen su función administrativa, para disponer per se la realización o cumplimiento del acto administrativo, sin necesidad de acudir a la intervención de la justicia, empleando para ello, de ser necesario, procedimientos de ejecución coactivas”

La ejecución coactiva puede realizarse por la propia Administración; es la denominada autotutela administrativa.¹⁸

- **Recursos de Impugnación.-**

Es el acto de combatir, contradecir o refutar una actuación administrativa, cualquiera sea su índole. Todos los recursos que se interponen contra las resoluciones administrativas constituyen actos impugnación procesal.

Asimismo, se entiende como el acto cuya calidad la parte que se considera agraviada por una resolución administrativa, pide su reforma o anulación total o parcial, sea la misma autoridad administrativa o por la Máxima Autoridad Ejecutiva.¹⁹

- **Administración Pública**

La Administración Pública es aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta, continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a

¹⁸ INSTITUTO DE LA JUDICATURA, Curso “El Derecho Administrativo: Su Aplicación Incidencias y Características Administrativas y Tributarias, Bolivia, 2006.

¹⁹ DROMI (José Roberto), *Introducción al derecho administrativo*, Madrid, Editorial Grouz,S.E., 1986.

los poderes del Estado y que tienen por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades e intereses colectivos y el logro de los fines del Estado dentro el orden jurídico establecido y con arreglo a este.

La Administración Pública se encuentra conformada por: (1) el Órgano Ejecutivo, que comprende la administración nacional, las administraciones departamentales, las entidades descentralizadas o desconcentradas; (2) los Gobiernos Autónomos

Municipales en el marco de lo establecido en la *Ley de Municipalidades* y la *Ley Marco De Autonomías Y Descentralización*; (3) las Universidades Públicas en el marco de la Autonomía Universitaria.

- **Administración Privada**

La Administración Privada se ocupa del manejo de todas las actividades que no están a cargo del Estado y tiene el objeto de proveer bienes de capital, bienes de uso y bienes de consumo, así como la prestación de servicios de acuerdo a peculiares intereses.

Ambas utilizan los principios y técnicas de la Ciencia de la Administración.

- **Capacidad Procesal**

Toda persona ya sea natural o jurídica que comparece a incoar una acción ante un

Tribunal, solicitando se le respeten los derechos inherentes a la persona, debe cumplir con ciertas condiciones, dentro de ellos está la capacidad para ser parte y la capacidad procesal.

La primera se define como aquella que se adquiere desde el momento de la concepción, pero que se ejercita hasta que se cumpla con ciertas cualidades como el haber cumplido la mayoría de edad, adquiriendo así la capacidad de obrar o capacidad procesal, entendida ésta como la aptitud que nos permite realizar diferentes actos procesales, siendo así titular de obligaciones cargas y derechos dentro de un proceso.

- **Legitimación Procesal**

Legitimación procesal: una persona está legitimada para actuar en un proceso, cuando tiene una relación directa con el objeto jurídico; éste es un punto

imposible de obviar en todo proceso, por lo que se exige que la partes intervinientes sean titulares de un derecho subjetivo que consideran infringido o un interés legítimo y directo con el objeto del litigio. Es por ello que si una persona ejercita su derecho de acción ante un Tribunal, y el juez comprueba la falta de legitimación, el aplicador del derecho no puede valorar la pretensión de quién no ostente la calidad de parte, calidad que se obtiene si se está legitimado para ello.

- **Legitimación Activa:**

Primeramente, es necesario señalar que procesalmente hablando, la legitimación es entendida por la relación que existe entre el sujeto que pretende algo y el objeto (jurídico) de dicha pretensión, en otra palabras es la aptitud para ser demandante en un proceso concreto, un requisito procesal sin el cual sería imposible que las pretensiones del interesado puedan ser admitidas en cualquier Tribunal.

Ahora bien, en el contencioso administrativo tienen legitimación activa para pedir un pronunciamiento sobre la ilegalidad del acto impugnado.

- **Legitimación Pasiva**

Normalmente en el proceso contencioso administrativo la Administración Pública es quién ostenta la legitimación pasiva, lo anterior en consecuencia de la posición administrativa frente al administrado, esto en virtud de sus potestades y de la prevención de legalidad que le permiten ejecutar sus actos sin necesidad de acudir a los Tribunales. Es decir, que será parte demandada la que se considera legitimada pasivamente, ya sea el órgano persona u órgano institución en concreto; es decir, aquél del que proviene el acto administrativo impugnado, por el cual el agraviado ha iniciado proceso contencioso.

- **Postulación Procesal**

Aparentemente, el sujeto procesal que reúne la aptitud genérica para litigar o capacidad, y la aptitud específica en que consiste la legitimación, no le falta ningún requisito que le impida actuar ante los Tribunales.

- **La Pretensión Procesal**

Es la petición de una determinada consecuencia jurídica dirigida al órgano jurisdiccional frente a otra persona, fundamentada en unos hechos de la vida que se afirman coincidentes con el supuesto de hecho de una norma jurídica de la cual se hace derivar la consecuencia pretendida.

- **DIRECCIÓN²⁰.-**

Es la función ejecutiva continua y permanente que representa el poder jurídico de guiar y supervisar las acciones de los recursos humanos de todos los niveles de la organización, impartir órdenes y asignar responsabilidades para el cumplimiento de los objetivos determinados.

Implica la materialización de los programas y proyectos a fin de alcanzar o lograr los objetivos trazados que originaron el Plan.

- **CONTROL**

Es importante advertir que el control no se sitúa en la última etapa del proceso administrativo sino que está presente en todas y cada una de las fases administrativas anteriormente referidas.

Es un proceso cíclico que guía todas las actividades hacia el objetivo determinado. Es de singular importancia, ya que constituye un mecanismo de medición entre lo alcanzado y lo planificado.

- **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

El Artículo 29 de la Ley N° 1178 SAFCO, establece que la responsabilidad es administrativa, cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria.

²⁰ CHIAVENATO, Idalberto, ob. cit., pág.260; RAMIO MATAS, Carlos, ob. cit., pág.106; FERNANDEZ CH., Lindo, ob.cit., pág.73

- **RESPONSABILIDAD EJECUTIVA**

El Artículo 30 de la Ley N° 1178 SAFCO, establece que la responsabilidad es ejecutiva, cuando: la autoridad o ejecutivo de la entidad no rinda cuenta de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados y la forma y resultado de su aplicación; no envíe a la Contraloría copia de los contratos suscritos, dentro los cinco días de haber sido perfeccionados; no presente a la Contraloría los estados financieros de la gestión anterior junto con las notas que correspondieren y el informe del auditor interno; no respete la independencia de la unidad de auditoría interna y la imparcialidad y calidad profesional de su trabajo; se encuentre que las deficiencias o negligencia de la gestión ejecutiva son de tal magnitud que no permiten lograr, dentro de las circunstancias existentes, resultados razonables en términos de eficacia, eficiencia y economía, procediendo en este caso, la suspensión o destitución del principal ejecutivo.

- **RESPONSABILIDAD CIVIL**

El Artículo 31 de la Ley N° 1178 SAFCO, establece que la responsabilidad es civil, cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas cause daño al Estado valuable en dinero: uso indebido de bienes, servicios y recursos, beneficio indebido con recursos públicos o daños al patrimonio del Estado y de sus entidades.

El dictamen por el que se atribuye responsabilidad civil, que es una opinión técnica jurídica emitida por el Contralor General, tiene por finalidad que la entidad requiera al responsable el pago del presunto daño y que inicie la acción legal que corresponda.

- **DEBIDO PROCESO**

Principio que garantiza que el administrado habrá de ser oído, que se le permitirá ofrecer y producir pruebas antes de la emisión del acto, e impugnarlo a través de los recursos y procesos administrativos, en sede administrativa o jurisdiccional, respectivamente.

- **LA AUTORIZACIÓN**

Es aquel, que faculta al administrado el ejercicio de un derecho pre-existente.

Tal es el caso de una licencia de funcionamiento de un establecimiento comercial para el ejercicio del derecho al comercio; la licencia de conducir para el ejercicio de las libertades de locomoción; la autorización de edificación, para el ejercicio del derecho de propiedad.

- **PERMISO**

Aunque algunos autores, entre ellos Olivera Toro, consideran la autorización y el permiso o licencia como sinónimos, nos adherimos a la distinción que realiza Dromi, cuando señala que el permiso es un acto que faculta a una persona el ejercicio de un derecho, en principio prohibido por el orden público.

Es una exención especial respecto de una prohibición general (portación de armas, venta de bebidas alcohólicas, permiso para vendedores ambulantes, para la colocación de propagandas en vías públicas, para el cierre de vías públicas).

- **ADMISIÓN**

Es aquel, que previo cumplimiento de ciertos requisitos, incorpora al administrado a una actividad de interés público invistiéndolo de una determinada situación jurídica general y pre-establecida.

Es el caso del diploma de bachiller y título profesional como medios de admisión a instituciones de enseñanza y organizaciones profesionales.

- **SANCIONES**

Constituyen la consecuencia punitiva que impone la administración pública en vía administrativa a raíz de infracciones al ordenamiento jurídico administrativo.

Es el caso de recargos, multas, intereses, decomiso, clausuras, inhabilitación, retiro de permisos y licencias, paralización y demolición de obras, declaratoria de caducidad en las concesiones de explotación de bienes de dominio público o de prestación de servicios públicos de competencia estatal.

- **LA EXPROPIACIÓN**

Constituye un acto traslativo de derecho por el cual la administración pública, por razones de utilidad pública, impone coactivamente al particular la privación parcial o total de su propiedad, previo pago de una indemnización justa.

La Constitución Política del Estado, en su Artículo 57, dispone que la expropiación de la propiedad privada individual o colectiva, se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme con la ley y previa indemnización justa.

- **LA REVERSIÓN**

Es el acto traslativo de derecho por el cual la administración pública, retrotrae al dominio público los bienes adjudicados a los particulares, sin indemnización alguna.

El Artículo 401 de la Constitución Política del Estado, dispone que el incumplimiento de la función económico-social o la tenencia latifundista de la tierra, será causal de reversión y la tierra pasará a dominio y propiedad del pueblo boliviano.

- **LA CADUCIDAD**

El acto administrativo deja de producir efectos jurídicos por causas que le son imputables al administrado.

Es el caso de la caducidad de la concesión cuando el beneficiario no ha hecho uso de ella en el tiempo que establece la ley o incumple las obligaciones que establece ésta.

En nuestro país, la caducidad de las concesiones, se rige por la Ley de Minería, Ley Forestal, Ley del Sistema de Regulación Sectorial.

- **REVOCATORIA**

Es un acto administrativo unilateral que tiene por objeto eliminar los efectos del acto impugnado, y en principio debe ser dictado por el órgano que emitió dicho acto.

Procede contra actos regulares e irregulares, es decir válidos e inválidos, por razones de ilegitimidad u oportunidad.

Por ilegitimidad, cuando sean contrarios al ordenamiento jurídico existente o por incompetencia del órgano que emitió o produjo el acto.

Por oportunidad, cuando las condiciones materiales que sustentaron la emisión del acto a ser revocado, hubieran cambiado.

4.4.- Marco Jurídico.

- **La Constitución Política Del Estado:**

La Constitución política (CPE) es fuente primaria del Derecho Administrativo porque organiza y distribuye competencias a los órganos superiores así como a las entidades territoriales autónomas.

Una CPE es la norma jurídica suprema positiva que rige la organización de un Estado, estableciendo: la autoridad, la forma de ejercicio de esa autoridad, los límites de los órganos públicos, definiendo los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos y garantizando la libertad política y civil del individuo.

Interesa al Derecho administrativo la forma de ejercicio de la autoridad estatal, sus deberes y los límites de los órganos públicos.

- **La Ley**

La ley, es fuente del Derecho Administrativo porque organiza el Órgano Ejecutivo.

La ley es una norma jurídica sancionada por el Órgano Legislativo establecida como manifestación de voluntad soberana del Estado mandando o prohibiendo una cosa.

- **Leyes De Las Asambleas Departamentales**

Son fuentes del Derecho Administrativo porque organiza el gobierno departamental y regula en todo lo que le compete la administración pública departamental.

- **Decretos Supremos**

Un Decreto supremo es fuente de Derecho Administrativo porque a través de esta norma el Estado pone en movimiento toda la administración pública. Así

tenemos el Decreto Supremo No 29894 Estructura Organizativa Del Órgano Ejecutivo Del Estado Plurinacional de 7 de Febrero de 2009 que organiza el Órgano Ejecutivo.

Un Decreto supremo es una norma dictada por el Presidente de la República juntamente con sus Ministros para una determinada materia en sus modalidades de aplicación General (Decreto Supremo) y aplicación Especial (Resolución Suprema).

- **Ordenanzas Municipales**

Una Ordenanza municipal es fuente del Derecho Administrativo porque organiza y regula los servicios que la alcaldía provee los habitantes y estantes de la sección de provincia.

Una Ordenanza municipal es una norma general sancionada el Concejo Municipal para el gobierno de su respectiva sección de provincia en sus modalidades de carácter General (Ordenanza Municipal) y de carácter Específico (Resolución Municipal).

Las Resoluciones son notas de gestión administrativa.

Una Ordenanza municipal se aprueba por mayoría absoluta de los concejales presentes (Ley N° 2028 Ley de Municipalidades Art. 20 - 22).

- **Los Decretos Leyes.-**

Un Decreto-Ley es fuente del Derecho Administrativo en tres casos:

En caso de emergencia nacional o desastre el Órgano Ejecutivo puede dictar un Decreto-Ley.

En caso de una guerra civil o un Golpe de Estado.

Si el Órgano Legislativo cede una parte de sus facultades de formación de leyes al Órgano Ejecutivo.

Un Decreto-Ley es norma híbrida originada en el Órgano Ejecutivo. Es ley por su contenido y decreto por su forma ya que emanan del Órgano Ejecutivo.

Un Decreto-Ley puede ser (clases):

Auténtico. La ley autoriza su emanación en razón de una emergencia nacional.

Impropio. Emanan de un gobierno de hecho.

- **Función Legislativa.-**

A partir de esta concepción, todas las atribuciones conferidas a la Asamblea Legislativa Plurinacional en el Artículo 158 constitucional, constituyen función orgánicamente legislativa, sin distinguir si se trata de una actividad general como la sanción de leyes, o particular o meramente administrativa, así tenemos: la sanción de leyes; la aprobación de amnistía e indulto decretados por el Presidente del Estado; el nombramiento de miembros del Órgano Electoral Plurinacional; la preselección de los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental y del Consejo de la Judicatura; la designación del Contralor General del Estado, del defensor del Pueblo, del Fiscal General del Estado; el control y fiscalización de los órganos del Estado y las instituciones públicas; el control y fiscalización de las empresas públicas, las de capital mixto y toda entidad en la que el Estado tenga participación económica; la autorización de salida de tropas militares, armamento y material bélico del territorio del Estado; la autorización excepcional del ingreso y tránsito temporal de fuerzas militares extranjeras; la creación de nuevas unidades territoriales; la ratificación de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo.

Serán también actividades orgánicamente legislativas aquellas que realizan las Cámaras de Diputados y Senadores, y por ende sus unidades administrativas, tales como administración de personal, bienes y servicios.

Con la constitución del Estado Plurinacional Autónomo, a partir de la actual Constitución Política del Estado, resultan función orgánicamente legislativa, las competencias asignadas al nivel central del Estado, las Asambleas Departamentales Autónomas y Consejos Municipales Autónomos, previstas en los Artículos 277, 283 y 297 a 304 constitucionales, que se ejerzan o expresen mediante leyes nacionales, departamentales y municipales, respectivamente.

- **Función Jurisdiccional**

Desde la concepción orgánica, función jurisdiccional, es toda aquella actividad que emana del órgano judicial, sin más consideraciones, a saber: la emisión de

fallos: Autos interlocutorios definitivos, Sentencias, Autos de Vista, Autos Supremos, como así mismo aquellas actividades meramente administrativas, tales como la atribución del Tribunal Supremo de designar, de las ternas presentadas por el Consejo de la Magistratura, a los vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia(Artículo 184 constitucional) y todas aquellas atribuciones establecidas en el Artículo 193 de la Constitución Política del Estado, para el Consejo de la Magistratura que constituye el órgano administrativo y disciplinario del Órgano Judicial (Artículos 178 a 204 constitucionales). De igual forma, son funciones orgánicamente jurisdiccionales aquellas que realizan las unidades administrativas del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental, del Tribunal Constitucional Plurinacional, y de los Tribunales Departamentales de Justicia, cuando contratan personal o adquieren bienes y servicios.

- **Función Administrativa**

A partir de esta concepción, la función administrativa es toda aquella actividad general o particular, unilateral o bilateral, que produce y realiza el órgano ejecutivo y los entes que dependen o están supervisados por éste.

En consecuencia constituyen función orgánicamente administrativa, las competencias asignadas por la Constitución Política del Estado a las Universidades Públicas en el Artículo 92; al Presidente del Estado en cuanto a la declaratoria del Estado de excepción en el Artículo 137; al Presidente del Estado en el Artículo 172; a los Ministros de Estado en el Artículo 175 ; al Consejo de la Magistratura en el Artículo 195; al Tribunal Supremo Electoral y a los Tribunales Departamentales Electorales en los Artículos 205 a 208; a la Contraloría General del Estado en los Artículos 213 y 217; a la Defensoría del Pueblo en el Artículo 222; al Ministerio Público en el Artículo 225; al Presidente del Estado en cuanto a la designación del Procurador General del Estado en el Artículo 230; a la Procuraduría General del Estado en el Artículo 231; a las Fuerzas Armadas del Estado dependientes del Presidente del Estado en los Artículos 243 a 250; a la Policía Nacional dependiente del Presidente del

Estado en los Artículos 251 a 254; a los Prefectos y Consejeros de Departamentos Descentralizados en el Artículo 274; al Órgano Ejecutivo de Departamentos Autónomos en el Artículo 279; a los Alcaldes de Gobiernos Autónomos Municipales en los Artículos 283 a 284.

Constituyen función orgánicamente administrativa, las competencias contempladas en los Artículos 297 a 304 constitucionales, asignadas al nivel central del Estado, a los gobiernos departamentales autónomos y a los gobiernos municipales autónomos, que se ejerzan o expresen mediante actos que no sean leyes, como así mismo las competencias conferidas a las autonomías indígenas originarias campesinas.

- **Ley de Municipalidades.-**

Es un importante marco jurídico, al ser la Ley No. 2028 de 28 de octubre de 1999, la que reconoce a los Gobiernos Municipales, con carácter exclusivo, la facultad de percibir y administrar impuestos ya sea a la propiedad privada, a los vehículos automotores, impuestos a las transferencias municipales de inmuebles y vehículos automotores y tasas por servicios prestados y patentes.

Asimismo, el Art. 96 de la Ley de Municipalidades, establece que la Hacienda Pública Municipal comprende el conjunto de normas y procedimientos que regulan la administración de los recursos municipales; por otro lado, el Art. 97 de la mencionada ley, establece que el régimen tributario que forma parte de la Hacienda Municipal está regulado por el Código Tributario, por lo que el Art. 21 del Código Tributario y el Art. 3 de su Reglamento establecen que los municipios forman parte de la Administración Tributaria regulando sus facultades, control, verificación, valoración, inspección previa, fiscalización, liquidación, determinación y ejecución de los tributos.

- **Ley marco de Autonomías “Andrés Ibañez”.-**

La ley N° 031 de 19 de julio de 2010, ley faculta a los Gobiernos Autónomos la capacidad de poder legislarse en el marco de la Constitución, señala por ejemplo que:

Artículo9.- (Ejercicio de La Autonomía). I. La autonomía se ejerce a través de:

1. La potestad de crear, recaudar y/o administrar tributos, e invertir sus recursos *de acuerdo a la Constitución Política del Estado y la ley.*
2. ***La facultad legislativa, determinando así las políticas y estrategias de su gobierno autónomo.***

4.4.1 Bolivia y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Nuestro país, no dispone de una Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Tributaria, para el conocimiento y resolución de las demandas emergentes de la actividad administrativa y tributaria estatal.

- El Proceso Contencioso y el Proceso Contencioso *Administrativo*, en impugnación de contratos y resoluciones del Poder Ejecutivo

La anterior Constitución de 1967 reformada a julio de 2005, en su Artículo 118º atribución 7a., respecto de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, estableció dos tipos de causas contenciosas: las que resulten de los contratos, negociaciones y concesiones del Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Ministros de Estado, según el Artículo 85 constitucional), y las que dieren lugar las resoluciones del mismo, es decir resoluciones de alcance general, a saber: decretos supremos, resoluciones supremas, resoluciones ministeriales.

En ese sentido, y ante la ausencia de una norma legal específica de la jurisdicción contencioso-administrativa, el Código de Procedimiento Civil, de 6 de agosto de 1975, en sus Artículos 775 y 778, norma el procedimiento del proceso contencioso resultante de los contratos, negociaciones y concesiones del Poder Ejecutivo, y el procedimiento del proceso contencioso *administrativo* a que dieren lugar sus decretos y resoluciones supremas, en caso de existir oposición entre el interés público y el privado y lesiones al derecho privado de la persona, y por su parte la Ley N° 1455, de 18 de febrero de 1993, de Organización Judicial, en su Artículo 55º numeral 10, le atribuye a la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, el conocimiento de dichos procesos.

Al normarse el proceso contencioso y el proceso contencioso *administrativo*, en el Código de Procedimiento Civil Boliviano, que exige el agotamiento previo de

la vía administrativa, se estableció su procedencia únicamente en contra de los actos bilaterales (Art. 775) y decretos supremos y resoluciones supremas, del Poder Ejecutivo (Art. 779), debiendo tramitarse en la vía ordinaria de hecho o de puro derecho (Art. 777), y de puro derecho (Art. 781), respectivamente, ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

Toda vez que por disposición constitucional y legal, ambas causas contenciosas, son de competencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, y no de los Jueces y Cortes Superiores de Distrito, los procesos contenciosos aplicables a dichas causas, son de conocimiento y resolución en única instancia ante el máximo tribunal de justicia, y no disponen de una segunda instancia de revisión jurisdiccional, como la generalidad de los procesos ordinarios del orden interno civil, laboral, social, familiar, tributario, como tampoco consultan las instancias de apelación y revisión, que consignan los procesos contenciosos administrativos de la legislación comparada analizada.

- El Proceso Contencioso Tributario, en impugnación de actos administrativos tributarios unilaterales de alcance particular

La Ley N° 1340, de 28 de mayo de 1992, Código Tributario, que en su Artículo 182° crea la jurisdicción contencioso-tributaria para el conocimiento de las demandas que se interpongan con ocasión de los actos de la administración o de los distintos entes de derecho público por los cuales se determinen tributos en general, así como de las relaciones jurídicas emergentes de la aplicación de decretos y normas tributarias en general, estableció un procedimiento contencioso tributario ante el Tribunal Fiscal de la Nación y la Corte Suprema de Justicia, que contempla: demanda, subsanación de demanda, suspensión de la ejecución del acto impugnado, contestación, excepciones procesales dilatorias (falta de personalidad en el actor, falta de personería en el representante del actor, litispendencia, obscuridad en la demanda, falta de competencia del tribunal), excepciones procesales perentorias (vencimiento del plazo para presentación de la demanda, cosa juzgada, reconocimiento de

crédito sobre la obligación objeto de la demanda, acogimiento a la opción de recurso administrativo de revocatoria, incidentes, medidas precautorias, término probatorio, alegatos en conclusiones, sentencia en primera instancia, recurso de apelación, recurso extraordinario de nulidad, recurso extraordinario de compulsión.

La Ley N° 1455, de 18 de febrero de 1993, de Organización Judicial, en su Artículo 300° dispuso la eliminación del Tribunal Fiscal, previsto en el Artículos 185° de la Ley N° 1340 Código Tributario, y en su Artículo 157° B) 1, atribuyó competencia a los Juzgados Administrativos, Coactivos Fiscales y Tributarios, para el conocimiento y resolución, en primera instancia, de los procesos contencioso-tributarios por demandas originadas en los actos que determinen tributos y en general, de las relaciones jurídicas emergentes de aplicación de las leyes tributarias.

En ese orden, la referida Ley N° 1455, de Organización Judicial, en su Artículo 109° numeral 1) atribuyó competencias a las Salas Sociales y Administrativas, el conocimiento en grado de apelación de las sentencias de primera instancia de los jueces administrativos, coactivos fiscales y tributarios, en las causas contencioso-fiscales y contencioso-tributarias, y en su Artículo 60° numeral 1) faculta a la Sala Social, Minera y Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, a conocer en recurso de nulidad o casación, los autos de vista dictados por las Cortes Superiores de Distrito, en causas administrativas, sociales, mineras, coactivas fiscales y tributarias.

Como se podrá advertir, el proceso contencioso tributario regulado por la Ley N° 1340 Código Tributario, con las modificaciones introducidas por la Ley N° 1455 de Organización Judicial, a diferencia del proceso contencioso y del proceso contencioso *administrativo*, normados impropriamente en el Código de Procedimiento Civil, constituye un proceso judicial ordinario en el que las partes tienen derecho a producir pruebas, a objetar la del contrario, y ejercen el derecho a la segunda instancia a través de los recursos de apelación y de nulidad.

- **El Proceso Contencioso *Administrativo*, en impugnación de actos administrativos unilaterales de alcance particular**

Posteriormente, el contencioso *administrativo*, no solo es aplicable a los contratos, y resoluciones de alcance general del Poder Ejecutivo (Presidencia y Ministerios de Estado), sino también a los actos administrativos de carácter particular de entidades públicas que no integran la administración central del Poder Ejecutivo, así lo disponen los Artículos 141º y 142º de la Ley N° 1488, de 16 de abril de 1993, de Bancos y Entidades Financieras; el Artículo 23 de la Ley N° 1600, de 28 de octubre de 1994, del Sistema de Regulación Sectorial (telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, aguas); el Artículo 45 de la Ley N° 1700, de 12 de julio de 1996, Forestal; el Artículo 28 de la Ley N° 1715, de 18 de octubre de 1996, del Instituto Nacional de Reforma Agraria; el Artículo 66, de la Ley N° 2027, de 27 de octubre de 1999, del Estatuto del Funcionario Público; el Artículo 143 de la Ley N° 2028, de 28 de octubre de 1999, de Municipalidades; el Artículo 70 de la Ley N° 2341, de 23 de abril de 2002, de Procedimiento Administrativo.

Sin embargo, el procedimiento aplicable, sigue siendo el mismo que para los decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo, previsto en los Artículos 778 a 781 del Código de Procedimiento Civil, es decir, ante el máximo tribunal de justicia, sin posibilidad de etapa probatoria y sin segunda instancia de revisión jurisdiccional.

A objeto de descongestionar la labor de la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena respecto de las demandas contencioso-administrativas, el Artículo 10 de la Ley N° 3324 de 18 de enero de 2006 que incorporó el numeral 22 en el Artículo 103 (atribuciones de Sala Plena) de la Ley N° 1455 de Organización Judicial, y atribuyó competencia a las Cortes Superiores de Distrito en Sala Plena, para el conocimiento y resolución de los procesos contencioso-administrativos señalados en la Ley de Municipalidades, correspondientes a los Municipios de todo el Departamento o Distrito Judicial.

A partir de esta modificación, las demandas contencioso-administrativas en contra de resoluciones y ordenanzas municipales, no son más de conocimiento y resolución de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, y se trasladan a las Cortes Superiores de Distrito en Sala Plena, manteniéndose el procedimiento previsto en los Artículos 778 a 781 del Código de Procedimiento Civil, en única instancia ante dicho tribunal judicial, sin recurso ulterior de apelación, casación o nulidad.

- El Proceso Contencioso *Administrativo* como vía de control de legalidad de decretos y resoluciones de alcance general

Siguiendo con nuestra revisión del proceso contencioso administrativo, no tributario, tenemos que la Ley N° 1979, de 24 de mayo de 1999, en su Artículo Sexto, dispuso la aplicación de los procesos contenciosos administrativos, por las autoridades judiciales competentes, cuando se impugnen decretos y resoluciones que se consideren ilegales por su oposición a una norma superior, salvo que la contradicción acusada se refiera de manera directa a una o más disposiciones de la Constitución Política del Estado, en cuyo caso se aplicarán los procedimientos, constitucionales regulados en la Ley N° 1836 del Tribunal Constitucional.

A partir de esta ley, el contencioso *administrativo*, no solo se acciona en caso de oposición entre el interés público y el privado y por lesiones o perjuicio al derecho privado de la persona, como lo establece el Artículo 778 (procedencia) del Código de Procedimiento Civil, sino también como un mecanismo de control de legalidad de decretos y resoluciones.

- El Proceso Contencioso *Administrativo*, en materia tributaria y la Jurisprudencia Constitucional

Con la publicación de la Ley N° 2492, de 2 de agosto de 2003, Código Tributario Boliviano, que elimina el proceso contencioso tributario e incorpora el proceso contencioso administrativo, se inaugura el debate respecto de la constitucionalidad o no del proceso contencioso administrativo, principalmente

por su aplicación a las controversias entre la Administración Tributaria y los Contribuyentes, en ocasión de los actos administrativos tributarios de determinación de obligaciones tributarias e imposición de sanciones.

El Tribunal Constitucional, mediante Sentencia Constitucional 0009/2004, de 28 de enero, emergente del Recurso Directo o Abstracto de Inconstitucionalidad del 1 de septiembre de 2003 por el que, entre otros, se demanda la inconstitucionalidad de los Artículos 143º, 144º y 147º referidos al Recurso de Alzada, Jerárquico y Proceso Contencioso Administrativo ante la Corte Suprema de Justicia, respectivamente, de la Ley No.2492 Código Tributario Boliviano del 2 de agosto de 2003, declaró, entre otros, la inconstitucionalidad de los Artículos 131º y 147º referidos al Proceso Contencioso Administrativo en materia tributaria.

En entendimiento del Tribunal Constitucional, la supresión de la impugnación judicial del acto administrativo tributario mediante el Proceso Contencioso Tributario, lesiona la garantía constitucional (derecho humano) del Debido Proceso, toda vez que el Proceso Contencioso Administrativo es una vía de puro derecho en única instancia de control de legalidad del acto administrativo tributario, en tanto que el Proceso Contencioso Tributario es un proceso de hecho en una vía de impugnación directa y alternativa a los Procedimientos Administrativos Tributarios que tiene su fundamento en el derecho de contradicción del contribuyente, a ser oído en igualdad de condiciones, a defenderse, alegar, probar e interponer los recursos que la ley procesal prevea.

La Sentencia Constitucional 0009/2004, al diferenciar el proceso contencioso administrativo y el proceso contencioso tributario¹, y atribuirle a la primero la calidad de vía de control de legalidad, y al segundo, caracterizarlo como una vía de impugnación directa y controversial que admite los recursos procesales previstos y por ende la segunda instancia, expresa:

“Al respecto cabe aclarar que el fundamento expresado por el Presidente del Congreso Nacional, en el alegato presentado a favor de la Ley impugnada, no es atendible, toda vez que el proceso contencioso administrativo previsto por el

art. 131, dada su naturaleza jurídica, no reemplaza al proceso contencioso – tributario, el que, como se tiene referido precedentemente, difiere de aquél en su naturaleza jurídica, su finalidad y objetivo, así como en su propia configuración procesal; pues entre tanto aquél es una vía de control de legalidad, éste es una vía de impugnación directa y controversial del acto administrativo tributario, el primero es una que requiere del agotamiento de las instancias administrativas, el segundo es una vía directa y alternativa a los procedimientos administrativos tributarios; mientras aquél se tramita como un proceso de puro derecho y en única instancia, éste se tramita como un proceso de hecho admitiendo los recursos previstos en el ordenamiento procesal. En ese orden, las normas previstas por el art. 147 de la Ley impugnada, que son concordantes y conexas con el art. 131, también son incompatibles con la Constitución, conforme se tiene referido y fundamentado precedentemente”.

- El Proceso Contencioso *Administrativo* y la Jurisprudencia Constitucional

Sin embargo, no obstante de declarar e identificar, en la Sentencia 0009/2004, la inconstitucionalidad del proceso contencioso administrativo en materia tributaria (Art. 131 Ley N° 2492 Código Tributario Boliviano), por las violaciones al debido proceso, falta de etapa de producción de pruebas, y además por la ausencia de recursos procesales judiciales (apelación, casación), el Tribunal Constitucional no efectúa precisiones doctrinales, respecto del proceso contencioso y contencioso *administrativo* previstos en los Artículos 775 y 778 del Código de Procedimiento Civil, del proceso contencioso *administrativo* previsto en el Artículo 55° numeral 10 de la Ley N° 1455 de Organización Judicial; en los Artículos 141° y 142° de la Ley N° 1488, de 16 de abril de 1993, de Bancos y Entidades Financieras; en el Artículo 23 de la Ley N° 1600, de 28 de octubre de 1994, del Sistema de Regulación Sectorial (telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, aguas); en el Artículo 45 de la Ley N° 1700, de 12 de julio de 1996, Forestal; en el Artículo 28 de la Ley N° 1715, de 18 de octubre de 1996, del Instituto Nacional de Reforma Agraria; en el Artículo

66, de la Ley N° 2027, de 27 de octubre de 1999, del Estatuto del Funcionario Público; el Artículo 143 de la Ley N° 2028, de 28 de octubre de 1999, de Municipalidades; en el Artículo 70 de la Ley N° 2341, de 23 de abril de 2002, de Procedimiento Administrativo, cuyo procedimiento aplicable resulta ser el mismo que en materia tributaria (segundo párrafo del Art. 131 Ley N° 2492 Código Tributario Boliviano), es decir, el procedimiento judicial consignado en los Artículos 778 a 781 del Código de Procedimiento Civil vigente. • **255** • Derecho Administrativo Boliviano.

En relación al derecho a la segunda instancia, como elemento del debido proceso, el Tribunal Constitucional en su Sentencia Constitucional 0022/2006, de 18 de abril, de 2006, expresa:

“Al respecto, corresponde señalar que uno de los elementos que compone el debido proceso es el derecho a la segunda instancia consagrado en normas internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, integrada a la legislación interna mediante Ley 1430, de 11 de febrero de 1993, que en la norma de su art. 8.2 inc. h) dispone que toda persona tiene “Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”, garantía judicial que al ser parte del debido proceso, se constituye en irrenunciable para las personas, pues, sobre la base de la falibilidad humana, constituye la garantía de que la imposición de una sanción pueda ser revisada, para enmendar los errores de hecho y de derecho que pudieron haberse cometido, y que en caso de ser imposible su revisión pueden ocasionar daño y afectar los derechos de las personas.

En el caso concreto en análisis, las normas cuestionadas, establecen un procesamiento administrativo en única instancia, para sancionar a los funcionarios de la Policía Nacional que infrinjan el régimen disciplinario y cometan las faltas calificadas como graves, previstas en el inc.”D” del art. 6 del Reglamento de Faltas Disciplinarias y sus Sanciones de la Policía Nacional, estipulando de forma expresa que los fallos del Tribunal Disciplinario Superior son definitivos e inapelables, lo que vulnera el

derecho a una segunda instancia, que es parte de un debido proceso; por tanto, dichas normas cuestionadas vulneran el derecho al debido proceso consagrado por el art. 16 de la CPE, por lo que deben ser declaradas inconstitucionales y expulsadas del Reglamento de Faltas Disciplinarias y sus Sanciones de la Policía Nacional; empero, corresponde aclarar que en el caso del inc. a) del art. 31, sólo deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico la frase “en única instancia”, subsistiendo el resto de dicha norma, que debe ser entendida como la atribución de la competencia de procesar y sancionar a los miembros de la Policía Nacional, concedida al Tribunal Disciplinario Superior”.

- Situación Constitucional actual en Bolivia

La Constitución Bolivia vigente, de 7 de febrero de 2009, no atribuye al Tribunal Supremo de Justicia, competencia para el conocimiento y resolución de los procesos contenciosos, abriendo la posibilidad que la norma legal pertinente reconfigure el procedimiento del proceso contencioso administrativo boliviano, y lo adecúe a la doctrina, a la legislación comparada y al actual procedimiento del proceso contencioso tributario, como proceso ordinario de hecho o de puro derecho, que consigne período procesal probatorio, consulte el principio de la segunda instancia jurisdiccional, y se aplique a demandas contencioso-administrativas, incluyendo las tributarias, en relación a actos administrativos unilaterales de alcance particular, resoluciones de alcance general, contratos administrativos, procedimientos de contrataciones públicas, actos administrativos estables declarados lesivos al interés público, actividad administrativa de los órganos judicial y legislativo.

Respecto al derecho a la segunda instancia jurisdiccional judicial, la actual Constitución Política del Estado, en su Artículo 180 parágrafo II, reconoce y garantiza expresamente el principio de impugnación en los procesos judiciales, con lo que estaría dispuesta y garantizada, desde el orden constitucional, la aplicación de la segunda instancia en los procesos contenciosos resultantes de la función administrativa estatal.

4.4.1 LEGISLACION COMPARADA.-

- **ESPAÑA:**

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española, norma el recurso contencioso administrativo en las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujetas al Derecho Administrativo (General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las entidades que integran la Administración Local, de las entidades de derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales) así mismo en relación a los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial, sujetos al derecho público, adoptados por los órganos competentes del Congreso, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los órganos del Gobierno de los Juzgados y Tribunales, y en relación a las actuaciones de la Administración electoral.

El recurso contencioso administrativo, procede en las pretensiones relativas a contratos administrativos, actos de preparación y adjudicación de contratos administrativos de las Administraciones públicas, actos administrativos de control o fiscalización dictados por la Administración concedente, respecto de los dictados por los concesionarios de los servicios públicos, en casos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

El Procedimiento contencioso-administrativo, establece las etapas procesales siguientes: presentación del recurso, emplazamiento al demandado, admisión del recurso, demanda, medidas cautelares, contestación, alegaciones previas, pruebas, conclusiones, sentencia, recurso de súplica, recurso ordinario de apelación, recurso de casación, recurso de casación para la unificación de doctrina, recurso de casación en interés de la ley, recurso de revisión.

- **ARGENTINA:**

La Ley 12.008, vigente desde el 1 de junio de 1999, de la Provincia de Buenos Aires, norma el proceso contencioso administrativo en los casos originados por la actuación u omisión de los órganos de la Provincia, los Municipios y los entes descentralizados, en el ejercicio de funciones administrativas y regidas por el Derecho Administrativo, en controversias que tengan por objeto la impugnación de actos administrativos de alcance particular o general, ordenanzas municipales, las que se susciten entre prestadores de servicios públicos o concesionarios de obras públicas y usuarios, las que versen sobre la responsabilidad patrimonial de la Provincia, los Municipios y los entes públicos estatales, las relacionadas con la aplicación de tributos provinciales o municipales, las relativas a los contratos administrativos.

La Ley establece un procedimiento judicial en el que las partes deben probar sus pretensiones, a saber: demanda, subsanación de defectos, contestación, excepciones (de incompetencia del tribunal, de impersonería del demandante o del demandado, de litispendencia, de defecto legal en el modo de proponer la demanda, de cosa juzgada, de transacción, conciliación y desistimiento del derecho, de falta de legitimación para obrar en el demandante o en el demandado, de prescripción), reconvenición, medidas cautelares, contracautela, eventual suspensión del acto administrativo impugnado, determinación de los hechos y de la prueba, período procesal probatorio, formulación de alegatos, sentencia, recurso de aclaratoria, recurso de reposición, recurso de reconsideración, recurso de apelación, sentencia en recurso de apelación, recursos extraordinarios.

La Ley N° 189, de 13 de mayo de 1999, Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, norma el procedimiento judicial de las causas contencioso administrativas cuando se trate de actos administrativos definitivos de alcance particular, actos administrativos de alcance general, de las autoridades administrativas de la Ciudad de Buenos Aires, específicamente de la administración pública centralizada,

desconcentrada y descentralizada, como así mismo de los órganos legislativo y judicial de la Ciudad de Buenos Aires, en ejercicio de la función administrativa y los entes públicos no estatales en cuanto ejerzan potestades públicas otorgadas por ley.

La Ley establece un procedimiento que comprende las etapas procesales siguientes: demanda, excepciones previas (inadmisibilidad de la instancia, falta de personería, defecto legal en el modo de proponer la demanda, litispendencia, cosa juzgada, transacción, conciliación y desistimiento del derecho, prescripción, arraigo) contestación, reconvención, rebeldía, medidas precautorias, incidentes, eventual suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, fijación de los hechos y de la prueba, período probatorio, formulación de alegatos, sentencia, recurso de reposición, recurso de aclaratoria, recurso de apelación.

- **MÉXICO:**

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de México, de 1 de diciembre de 2005, modificada en diciembre de 2006, regula los juicios contenciosos administrativos federales que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en contra de las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos.

El Procedimiento, prevé las etapas propias de un proceso judicial de hecho, en que las partes habrán de probar sus pretensiones, a saber: demanda, contestación, medidas cautelares, eventual suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, incidentes (de incompetencia, de acumulación de juicios, de nulidad de notificaciones, de recusación, de reposición de autos), período procesal probatorio, formulación de alegatos, sentencia, recurso de reclamación, recurso de revisión.

A su vez la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal mexicano, de 21 de diciembre de 1995, que norma el procedimiento de

los juicios contenciosos administrativos que se promuevan ante dicho tribunal, establece las etapas propias de un proceso judicial de hecho, a saber: demanda, contestación, eventual suspensión de la ejecución del acto impugnado, período procesal probatorio, improcedencia y sobreseimiento, audiencia de desahogo de pruebas ofrecidas, formulación de alegatos, sentencia, recurso de reclamación, recurso de revisión.

- **CHILE:**

La aparición y consolidación de los contenciosos administrativos especiales en el Derecho administrativo chileno.

Como ya se señaló, en nuestro Derecho existe un conjunto de procesos administrativos especiales para impugnar ciertos actos de la Administración del Estado, controlando la legalidad de éstos o tutelando los derechos o intereses de los particulares afectados. El profesor Carmona Santander, en un estudio publicado el año 2005, cifraba en 120 los contenciosos administrativos especiales al año 2003, cifra que ha seguido incrementándose posteriormente, alcanzando una cifra cercana a los 140 actualmente, dando lugar a una verdadera “inflación contenciosa” en nuestro Derecho. Es cierto que muchos de ellos ya venían desde hace treinta años o más, especialmente con la construcción del modelo neoliberal de mercado y la configuración de un Estado regulador que requería de procedimientos de control de la actividad estatal frente a estos nuevos operadores privados, pero ello parece acentuarse en las dos últimas décadas, abandonando lamentablemente la opción de generar un contencioso administrativo general, como se había previsto originalmente en la *Constitución* de 1980.

En este contexto, como ya se ha venido señalando, el legislador chileno ha establecido procesos administrativos especiales para conocer las impugnaciones de actos emanados de órganos especializados de la Administración del Estado en ámbitos tan diversos como las telecomunicaciones (artículo 39 de la *Ley general de telecomunicaciones*), la televisión (artículo 34 de la Ley N° 18.838), el servicio del transporte público (artículo 3° de la Ley N° 18.696), la inscripción de vehículos motorizados

(artículo 43 de la *Ley del tránsito*), la prestación de salud privada (artículo 7° de la Ley N° 18.933), las controversias generadas en los procesos de licitación pública destinadas a la compraventa de bienes muebles o servicios por el Estado (artículo 22 ss. De la Ley N° 19.886), la operación de privados de los servicios de electricidad y agua potable (artículo 19 de la Ley N° 18.410 y 13 de la Ley N° 18.902, respectivamente), el establecimiento de la calidad de indígena de una persona (artículo 3° de la Ley N° 19.253) y el acceso a la información pública (artículo 28 al 30 de la Ley N° 20.285), por nombrar algunos de los procesos más relevantes y conocidos.

Ahora bien, estos procesos contenciosos administrativos especiales operan, como se puede observar, en diversos ámbitos, concentrándose sin embargo con mayor claridad en el ámbito de los sectores económicos regulados, en que el impacto de la actividad administrativa, los derechos o intereses involucrados y la relevancia de los actores privados, parecen mover al legislador al establecimiento de un proceso y un tribunal especial en estas materias. En este sentido se ha ido configurando una justicia administrativa especializada, con tribunales y procesos diferenciados que cautelan de mejor forma, más eficiente y eficazmente, ciertos derechos e intereses, en desmedro de otros de menor impacto social.

Por otro lado, en cuanto a las características de estos procesos especiales, la verdad es que es difícil construir una tipología muy ordenada de éstos, atendido la diversidad de reglas que ha dado el legislador en esta materia.

Así ya desde su denominación (reclamación, apelación, recurso o demanda), la tramitación que debe seguir la demanda (ordinaria, sumaria, proceso de protección, tramitación incidental o sin forma de juicio), los plazos de interposición de ésta (5, 10, 15, 30 o 60 días), las reglas probatorias que siguen (ya sea en cuanto al término probatorio, los medios de prueba y la valoración de éstos) y el contenido mismo de la sentencia (anulatoria, condenatoria o reparatoria), denotan una pluralidad y heterogeneidad difícilmente sistematizable.

Sin perjuicio de lo anterior, y sin que ello implique una caracterización general de estos procesos, pareciera existir en el último tiempo una cierta tendencia a aplicar como procedimiento general el dispuesto para el recurso de protección en el auto acordado dictado por la Corte Suprema en 1992, ya sea haciendo referencia explícita a éste o diseñando un procedimiento muy similar a aquel. Este es el caso de los reclamos o recursos establecidos para la revisión de la decisión administrativa en materia municipal (artículo 141 de la *Ley orgánica constitucional de municipalidades*), telecomunicaciones (artículo 30 A de la *Ley general de telecomunicaciones*), salud privada (artículo 7° de la Ley N° 18.933), televisión (artículo 27 de la Ley N° 18.838) y de acceso a la información pública (artículo 30 de la Ley N° 20.285).

- **COLOMBIA:**

La existencia de medios de impugnación en lo contencioso administrativo se enmarca en el ámbito de un proceso, entendido aquí como el conjunto de etapas encaminadas a la resolución justa de una controversia judicial para hacer, de este modo, efectivos los derechos de las partes. Todo proceso se desarrolla con sujeción a las disposiciones que establecen su trámite, y a las que regulan las relaciones entre los distintos sujetos procesales, las facultades del juez y las providencias que puede dictar éste en ejercicio de su potestad jurisdiccional.

En ese contexto el debido proceso se considera -a la luz de la Constitución Política de 1991-, una garantía y derecho fundamental que paulatinamente se consignó no sólo en esa normativa sino también en disposiciones de inferior jerarquía que buscan hacerlo efectivo en sus distintas expresiones.

Una de ellas es, justamente, la posibilidad de impugnar las decisiones judiciales según las reglas previamente establecidas, si se considera que las providencias dictadas por el Juez, como toda obra humana, pueden contener equivocaciones. Con todo, y así aquellas estén plenamente ajustadas a la legalidad, con la interposición de los recursos y la resolución de los mismos, las partes de un proceso o los terceros habilitados pueden, de algún modo, tener la

confianza de que la decisión es la correcta o zanjar las dudas o la incertidumbre que, eventualmente, les pueda generar la providencia judicial.

De este modo, el derecho al debido proceso abarca un “conjunto complejo de circunstancias (por ejemplo, la definición del status de las personas, o la consagración de actos, etapas, oportunidades e intercambios), señaladas por la Constitución y la ley que ‘protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso’, asegurándole a lo largo del mismo la posibilidad de defender sus intereses mediante el señalamiento expreso de los requisitos y obligaciones que debe cumplir y de los recursos con los que cuenta para impugnar las decisiones de la autoridad. Pero también la existencia de un principio de esta naturaleza refiere la necesidad de dar cumplimiento a una secuencia de actos, relacionados entre sí de manera directa o indirecta, que persiguen un objetivo adicional: la racionalización del ejercicio del poder de tal manera que se reconozca en la ley, y no en la voluntad, en la fuerza, o en la arbitrariedad, la forma de resolución de las contenciones de derecho”.

Al ser una de las expresiones del derecho al debido proceso, los recursos son de meridiana importancia no solo en el ámbito de un proceso judicial sino también al interior de la organización sociopolítica de un país “por cuanto permiten a los jueces no hacer efectivas decisiones contrarias a derecho” pues se caracterizan –salvo algunas excepciones- por impedir que lo ordenado en la providencia impugnada se cumpla, mientras no sean resueltos.

Adicionalmente, los medios de impugnación se asocian con la idea de preservar el principio de legalidad y la integridad en la aplicación del derecho, toda vez que aseguran la posibilidad de corregir los errores en que pueda incurrir el juez en la adopción de una decisión, y permiten enmendar la aplicación indebida de la Constitución o la Ley. Con este propósito, la existencia de recursos constituye una garantía contra la arbitrariedad, y un mecanismo principal, idóneo y eficaz para la corrección de los yerros en que pueda incurrir una autoridad judicial.

Algunos de los recursos como el de apelación, están directamente asociados con la garantía de la segunda instancia prevista no solo en los artículos 31 y 29

de la Constitución Política, según los cuales “*toda sentencia podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley*”; y toda persona tiene derecho a “... *impugnar la sentencia condenatoria...*”; respectivamente; sino también en las disposiciones de derecho internacional, concretamente, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales le otorgan el carácter de garantía judicial y de mecanismo de protección, destinado a hacer efectivos los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico y a velar por la recta actuación de la administración.

En materia de lo contencioso administrativo, el procedimiento judicial que ha de seguirse se encuentra previsto en la Ley 1437 de 2011 que, frente a los medios de impugnación conserva la clásica distinción entre los recursos ordinarios y extraordinarios, que venía de antaño. Dentro de éstos últimos, estableció uno nuevo: el de unificación de jurisprudencia, el cual se analizará más adelante.

Aclarando que en este escrito se abordarán los aspectos más importantes de cada uno de los recursos previstos para impugnar las decisiones judiciales a la luz de la referida normativa, en este acápite basta con señalar que la idea del respeto al precedente judicial es transversal en la nueva codificación y se encuentra latente en las disposiciones que regulan los recursos. En efecto, ésta inspiró la creación del extraordinario de unificación de jurisprudencia y el trámite de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, los cuales se establecieron con el fin de brindar seguridad jurídica al ciudadano, así como una justicia oportuna y eficaz que proteja sus derechos y libertades y, en especial la igualdad de trato. No obstante, a pesar de lo bien intencionado de la regulación de esas figuras, de no establecerse algunos límites por la jurisprudencia, se podría llegar a abusar de las mismas.

- **VENEZUELA:**

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

El Estado de derecho implica, ante todo, la necesaria sumisión de todas las actuaciones de los órganos del Estado al ordenamiento jurídico preestablecido,

compuesto no sólo por la Constitución y las leyes, sino por el conjunto de reglamentos y normas dictados por las autoridades competentes. De ello deriva el principio de la legalidad, que en relación con los órganos de la administración pública les impone la obligación de actuar con arreglo a lo establecido en la ley y las otras normas jurídicas que regulan su actividad.

Esta idea del Estado de derecho implica, además, la indispensable previsión de garantías de control judicial a los efectos de asegurar la sumisión de los órganos del Estado al derecho, a cuyo efecto se han desarrollado y estructurado jurisdicciones especiales, como la jurisdicción constitucional, la jurisdicción contencioso electoral y la jurisdicción contencioso administrativa, las cuales se distinguen, básicamente por los actos objeto de control.

En particular, para asegurar la sumisión de los actos y demás actuaciones de la administración pública al derecho, es que se han desarrollado los procesos contencioso administrativos y la misma la jurisdicción contencioso administrativa ubicada generalmente dentro del poder judicial, lo que no excluye la previsión, también, de garantías de orden administrativo. Los particulares, en efecto, pueden requerir el control de la legalidad y de la oportunidad de los actos administrativos ante la misma administración mediante el ejercicio de los recursos administrativos, es decir, del recurso jerárquico, del recurso de reconsideración y del recurso de revisión regulados en las leyes de procedimientos administrativos³. Estos recursos administrativos permiten a los interesados exigir el control de la legalidad de los actos dentro de la propia administración, además de que les permite exigir un control y revisión de la oportunidad de los actos cuestionados. Es decir, en el ámbito administrativo puede decirse que además de la garantía de la legalidad, existe la garantía del control de la oportunidad o inoportunidad de una actuación administrativa.

Pero fuera del seno de la propia administración, el principio de la legalidad que deriva del Estado de derecho tiene su respuesta específica en la garantía judicial frente a los actos y las actuaciones administrativas, cuya organización da origen a la jurisdicción contencioso administrativa, es decir, al conjunto de órganos judiciales encargados de controlar la legalidad y de la legitimidad de las

actuaciones de la administración, tanto por sus actos, omisiones y en general la actividad administrativa, como por las relaciones jurídico-administrativas en las cuales aquélla intervenga.

La norma fundamental que constitucionaliza esta jurisdicción en Venezuela está contenida en el artículo 259 de la Constitución de 1999, cuyo texto es el siguiente: “La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determina la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

Ha sido precisamente con base en esta norma constitucional, que repite casi textualmente el contenido del artículo 206 de la anterior Constitución de 1961, que en Venezuela se ha desarrollado la jurisdicción contencioso administrativa que se ejerce por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y otros tribunales establecidos por ley. La configuración de dicha jurisdicción, por otra parte, se ha completado en la Constitución de 1999, al regularse también en el artículo 297, a la “jurisdicción contencioso electoral” atribuyéndose su ejercicio a, “la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales que determine la ley”; especializándose así, el control de legalidad e inconstitucionalidad de los actos administrativos dictados por los órganos del poder electoral.

Con base en el artículo 259 de la Constitución (equivalente al 206 de la Constitución de 1961), fue la jurisprudencia de la antigua Corte Suprema de Justicia la que elaboró las bases del contencioso administrativo⁶, las cuales desarrolladas por la doctrina nacional⁷, condujeron a la elaboración de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, en cuyas normas se reguló el procedimiento contencioso administrativo ante la Corte. En

las disposiciones transitorias de esa ley, además, se reguló la organización de la jurisdicción contencioso administrativa, con indicación de los diversos tribunales que además de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema, la integraban (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y tribunales superiores contencioso administrativos). Incomprensiblemente, en mayo de 2004, con ocasión de promulgarse la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia⁹, dichas disposiciones transitorias desaparecieron, y con ellas, la base legal fundamental de la organización de la jurisdicción. Los principios del procedimiento contencioso administrativo que se regularon en los artículos 18 a 21 de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo, siguiendo literalmente lo que regulaba la derogada Ley Orgánica, sin embargo, se dispuso en la disposición derogatoria, transitoria y final de la ley, que mientras se dictase la ley de la jurisdicción contencioso administrativa, sólo se aplicaría al desarrollado ante el propio Tribunal Supremo. En cuanto a “la jurisdicción especial para estas materias” que se indica en dicha disposición, podría entenderse que se refería a los tribunales inferiores con competencia contencioso administrativa, disponiéndose que la Sala Plena dictaría un reglamento especial que regularía “el funcionamiento y la competencia de los tribunales respectivos”.

Ahora bien, de acuerdo con la Constitución y con la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la jurisdicción contencioso administrativa en Venezuela es una jurisdicción especial integrada al poder judicial, por lo que los tribunales que la integran, lo que tienen en realidad es una competencia especial. En Venezuela, por tanto, el derecho administrativo no se ha construido con base en los criterios de distinción entre jurisdicción judicial y jurisdicción administrativa, tan extendido en el derecho administrativo francés, y que has sido seguidos en algunos países, como por ejemplo en Colombia.

En Venezuela, al contrario, la tradición ha sido la existencia de una competencia especializada de determinados tribunales para conocer de litigios en los cuales interviene la administración, pero integrados en el poder judicial¹⁰. Por ejemplo, en materia de anulación de actos administrativos, fue la

Constitución de 1925 la que por primera vez consagró la posibilidad de que la antigua Corte Federal y de Casación declarase la nulidad de ciertos actos, decretos y reglamentos del poder ejecutivo, referidos más precisamente en esta época, a los decretos y reglamentos del Presidente de la República y de los actos ejecutados con “extralimitación de facultades”

Este principio, establecido en 1925, tuvo una evolución bastante rápida, pues en la Constitución de 1931 se amplió a todos los actos administrativos e incluso, agregó, los viciados “de ilegalidad o abuso de poder”. Pero la competencia atribuida al Supremo Tribunal en materia administrativa no se inició en el año de 1925, sino que realmente se remonta a la Constitución del año

1830, la cual atribuyó a la Corte competencia para conocer de las controversias que resultaran de contratos o negociaciones en los cuales interviniera el ejecutivo nacional¹³. Esta competencia se amplió en 1864 y se estableció la distinción entre “juicios civiles cuando sea demandada la república” y “contratos o negociaciones que celebre el presidente de la unión”, lo que permitía percibir la aplicación de la célebre “teoría del fisco”.

En el año de 1925, la Constitución también se refirió a la materia de contratos, al regular en forma ampliada las competencias del Tribunal Supremo para conocer las cuestiones de nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación y cumplimiento de los contratos celebrados por el ejecutivo nacional¹⁵; y en el texto de 1961, se aclaró definitivamente el panorama, como se deduce de la norma contenida en el artículo 206, que inspiró el artículo 259 de la Constitución de 1999, la cual incluye la competencia del Tribunal Supremo y de los otros tribunales contencioso administrativos en materia de responsabilidad de la administración en general, lo cual abarca no sólo la contractual, sino también la extracontractual. La innovación en esta materia de la Constitución de 1999 fue incorporar entre las atribuciones de los tribunales contencioso administrativos, las reclamaciones por la prestación de los servicios públicos.

5.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA MONOGRAFÍA

¿Es necesario proponer una ley como jurisdicción especializada que regule defina y delimite las facultades en los Proceso Contencioso-Administrativos para un mejor control Jurisdiccional de los Actos Administrativos dentro el marco de la Constitución Política del Estado?

6.- LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS

6.1.- Objetivo General

Demostrar la necesidad de la dictación de una Ley como jurisdicción especializada que regule el Proceso Contencioso Administrativo en la Legislación Boliviana.

6.2.- Objetivos Específicos

- Analizar el Procedimiento Administrativo en la legislación boliviana
- Probar que en la legislación boliviana existen vacíos legales respecto a la tramitación del Proceso Contencioso Administrativo.
- Criticar el Código de Procedimiento Civil en lo relacionado al Proceso Contencioso Administrativo.
- Plantear una propuesta de Ley como jurisdicción Especial que regule el Proceso Contencioso Administrativo.

7. ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA

7.1.- MÉTODOS

7.1.1.- Métodos Generales

- **Método de Análisis.-** Para el tema de monografía se utilizará este método, el cual consiste en: “La separación mental o material del objeto de investigación en sus partes integrantes para descubrir los elementos nuevos que la conforman”. Eso es lo que haremos con los preceptos de son la base de nuestra investigación, los iremos analizando uno por uno para obtener nuevos conocimientos.
- **Método Inductivo.-** Complementaremos esta investigación con este método que se caracteriza por partir de lo particular a lo general; es decir de los hechos a la causa y al descubrimiento de leyes. Y es

precisamente lo que realizaremos con nuestro trabajo, partiendo de un punto específico para luego ir hacia aspectos más generales.

- **Método Deductivo.-** El método deductivo consiste en partir de principios y teorías generales para llegar a tener un conocimiento sobre un fenómeno particular. En nuestro caso revisaremos la teoría sobre el Procedimiento Administrativo y el Proceso Contencioso Administrativo, las normas vigentes en la Legislación boliviana respecto al proceso Contencioso Administrativo para demostrar la necesidad de la dictación de una Ley especial que regule el Proceso Contencioso Administrativo.
- **Método Analítico.-** El Método analítico es aquel método de investigación que consiste en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos. El análisis es la observación y examen de un hecho en particular. Dentro de la investigación analizaremos el ordenamiento jurídico vigente respecto a los Procesos Contencioso Administrativo.

7.1.2.- Métodos Específicos

- **Método Jurídico.-** Este método sirve para interpretar, construir, sistematizar y comunicar el conocimiento jurídico. Con este método explicaremos la naturaleza jurídica del la Código de Procesal Civil, porque nos ayudará a descubrir los principios generales y su concordancia con las normas positivas objeto de nuestro Trabajo de Investigación, las cuales son el como debe proceder los Procesos contenciosos Administrativos.
- **Método Teleológico.-** Permite encontrar el interés jurídicamente protegido y a partir de ello establecer su naturaleza socio jurídica.
- **Método Normativo.-** Permitirá recurrir a diferentes disposiciones legales para establecer el sentido y el alcance de las disposiciones legales destinadas a la definición de Control Jurisdiccional en los Procesos de Contenciosos Administrativos y su procedimiento que se

deberías regular en una ley como jurisdicción especializada de los Procesos Contenciosos Administrativos.

7.2.- TÉCNICAS A UTILIZARSE EN LA MONOGRAFÍA

- **Técnica Bibliográfica.-** Para este trabajo de investigación se empleara esta técnica para registrar información documental obtenida, la cual se halla contenida en las siguientes fichas:
- **Fichas Textuales.-** Para nuestra investigación usaremos fichas textuales, las cuales serán específicas y no generales debido a que utilizaremos solo algunas partes de libros y Códigos para nuestro estudio y posterior desarrollo del tema.
- **Fichas De Resumen.-** Utilizaremos este tipo de fichas para recoger información resumida de algunos libros referentes a nuestro tema que nos sean de utilidad o simplemente para la transcripción textual de las ideas más importantes de un libro o Código.
- **Fichas Bibliográficas.-** Las cuales nos servirán para recoger datos de libros, textos relacionados con nuestro tema y que nos sean de utilidad para el desarrollo de nuestro trabajo de investigación.

**“NECESIDAD DE UNA LEY COMO
JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA
QUE REGULE EL PROCESO
CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO
PARA UN MEJOR CONTROL
JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS
ADMINISTRATIVOS EN BOLIVIA”**

CAPITULO I

EL ACTO ADMINISTRATIVO

CAPITULO I

I.1 EL ACTO ADMINISTRATIVO

I.1.1.-Teoría General de los Hechos, Actos y Negocios Jurídicos

Según la Escuela francesa tenemos:

A. HECHOS MATERIALES.- Son eventos producidos por la naturaleza o por el hombre que no producen efectos de derecho. Ej., la caída de un cometa.

B. HECHOS JURÍDICOS.- Todo acontecimiento producido por la naturaleza o por el hombre que producen efectos de derecho:

(a) Hechos involuntarios.- Eventos producidos por la naturaleza que producen efectos de derecho. Ej.: el transcurso del tiempo, del que puede depender la constitución de un derecho. En *materia de seguros* un efecto sólo surge de un evento natural.

(b) Hechos voluntarios.- Eventos producidos por el hombre (conducta o comportamiento) que producen efectos de derecho. Ej., la compra - venta, el mutuo, los delitos, etc.

Hechos jurídicos propiamente dichos. Eventos producidos por el hombre pero sin la intención de producir efectos de derecho. Ej., la bigamia, los delitos, sus efectos surgen de la ley.

- **Acto Jurídico.-** Manifestación exterior de la voluntad destinada a producir efectos de derecho traducidos en un modificar extinguir una relación jurídica o derecho subjetivo. Los efectos surgen de la voluntad.

1.1.2.- Concepto de Acto Administrativo:

El acto administrativo (AA) es *toda declaración, disposición o decisión jurídica unilateral y ejecutiva concreta emanada de un órgano público administrativo, de oficio o a petición de parte, en virtud de la cual la administración tiende a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas de los administrados o de los propios órganos de la administración pública* (Fernández de Velazco).

Declaración unilateral. Es típica de todo acto y en consecuencia de los AA. A través de esa decisión se afecta a los administrados o al propio órgano, declaración unilateral que no está expresada en un contrato sino en una resolución administrativa, pero dentro su competencia.

Concreta. Va afectar a un particular. Los AA no deben ser abstractos como la ley o los Decretos Supremos. Tienen que individualizar la situación jurídica, ej., la expropiación, el nombramiento de un funcionario, extinción de una adjudicación, etc.

A petición o de oficio. En el primer caso son las autorizaciones y en el segundo las resoluciones.

Emana de órgano público administrativo. Los AA se diferencian, los AA se deslindan de los Actos Legislativos y de los Actos Judiciales. Ambos son también declaraciones unilaterales del Estado. Los primeros son las leyes y los segundos las sentencias, resoluciones, providencias, auto. El Órgano Ejecutivo se expresa a través de los:

Actos de gobierno (irrecurribles: por ejemplo el Estado de sitio),

AA plurilaterales (Contratos) y

AA Unilaterales (que son los AA propiamente.)

Tiende a modificar, extinguir o crear [efectos] jurídicos. P. ej., la privatización de ENFE, autorizaciones de importación de bienes de consumo, etc.

Los AA excluyen a los Contratos porque estos no son actos *unilaterales*, son bilaterales o plurilaterales. También excluye a los Reglamentos porque estos no son para un caso concreto, es decir para el caso particular, son abstractos, es decir para la generalidad.

1.1.3.- Objeto:

Es la finalidad del AA y se reduce a producir un efecto jurídico administrativo: de crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones de los administrados.

El acto debe pronunciarse, de manera expresa, sobre todas las peticiones y solicitudes de los administrados incoadas en el procedimiento que le da origen.

1.1.4.- Contenido:

El AA es una declaración jurídica especial concreta ajustada a la ley o limitada a la potestad discrecional administrativa. El contenido de una AA no puede afectar otra materia que no esté dentro su competencia. Si el AA recae sobre objeto distinto, es *nulo* (CPE, 122). Por ejemplo un AA no puede sancionar a un servidor público con penas de carácter criminal.

Artículo 122. Son nulos los actos de las personas que usurpen funciones que no les competen, así como los actos de las que ejercen jurisdicción o potestad que no emane de la ley. (CPE 122)

Si el AA es discrecional no puede alterar los reglamentos, la administración pública no puede legislar. En materia administrativa los AA siempre se ciñen a

los reglamentos, por ejemplo al *Sistema de Normas Básicas de Adquisición de Bienes*.

Un AA siempre debe estar en la esfera de la normatividad de derecho público.

I.1.5.- Caracteres del AA.-

Los caracteres del Acto Administrativo son:

Legitimidad

Competencia Estatal

Voluntad Administrativa

Exigibilidad

Ejecutoriedad

I.1.5.1 Legitimidad.-

El acto administrativo se presume válido mientras la nulidad del mismo no sea declarada en sede administrativa mediante resolución firme o en sede judicial mediante sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada.

I.1.5.2.- Competencia Estatal.-

El sujeto del que emana los AA siempre es un órgano de la administración pública.

Debe ser *competente* (para que el AA sea eficaz el órgano debe actuar en pleno ejercicio de sus atribuciones y facultades emanadas de la ley), y necesariamente *estatal*, o sea de derecho público.

La autoridad de la administración pública ha de obrar como persona de Derecho Público, ya que, de proceder como persona jurídica privada, las relaciones encuadran dentro de las civiles o comunes.

I.1.5.3.- Voluntad Administrativa.-

La voluntad administrativa necesariamente emerge de una autoridad competente, por ejemplo si tomamos el Gobierno Autónomo Municipal, el *sujeto* es el Alcalde, la *voluntad* es el Consejo. En caso de una expropiación, la ordenanza debe ser firmada por el Consejo y ejecutada por el Alcalde.

La manifestación de la voluntad administrativa se sujetará a las siguientes reglas y principios:

- a) Órgano Regular. El servidor público que emita el acto debe ser el legalmente designado y estar en funciones a tiempo de dictarlo.
- b) Autorización. Si una norma exige la autorización de otro órgano para el dictado de un acto, aquella debe ser previa y no puede otorgarse luego de haber sido emitido el acto.
- c) Aprobación. Si una norma exige la aprobación por un órgano de un acto emitido por otro, el acto no podrá ejecutarse mientras la aprobación no haya sido otorgada.
- d) Finalidad. Los servidores públicos deben actuar para alcanzar la finalidad de la norma que les confiere competencia. No deben perseguir otros fines públicos o privados.
- e) Razonabilidad. Los servidores públicos deben valorar razonablemente las circunstancias de hecho y la norma jurídica aplicable al caso y disponer medidas proporcionalmente adecuadas al fin perseguida por el orden jurídico.
- f) Colegialidad. Los órganos colegiados emitirán sus actos observando las reglas de sesión, *quórum* y deliberación.

I.1.5.4 Exigibilidad.-

El acto administrativo es obligatorio y exigible a partir del día siguiente hábil al de su notificación o publicación. El acto que requiera aprobación será exigible desde el siguiente día hábil al de la notificación o publicación de la resolución que lo aprueba.

I.1.5.5 Ejecutoriedad.-

La autoridad administrativa podrá ejecutar sus propios actos administrativos, a través de medios directos o indirectos de coerción, cuando el ordenamiento jurídico, en forma expresa le faculte para ello. En los demás casos, la ejecución coactiva de sus actos será requerida en sede judicial.

I.1.6 Requisitos de los AA.-

La competencia es la capacidad de conocer de una autoridad sobre una materia o asunto (Bielsa). La competencia es la facultad que tiene un tribunal o juez para ejercer la jurisdicción en un determinado asunto (Couture).

En materia administrativa se puede precisar: la competencia es el conjunto de facultades improrrogables e irrenunciables atribuidos por ley a un órgano público para el cumplimiento de sus fines asignados y que implica la capacidad de obrar y que es el límite del ejercicio del poder conferido.

Es irrenunciable porque es de orden público, es improrrogable excepto en caso de caducidad de mandato sin sustitución.

I.1.6.1 REQUISITOS ESENCIALES:

LICITUD. Este requisito tiene carácter constitutivo y consiste en el cumplimiento de las disposiciones de la ley o el cumplimiento de las limitaciones de la discrecionalidad administrativa.

ADECUADA MANIFESTACIÓN DE LA VOLUNTAD. La declaración debe ser solemne y expresa y debe provenir del titular del órgano. Por ejemplo aun existiendo autorización por el Alcalde sino hay ordenanza firmada de construcción de urbanización, esta no se puede llevarse a cabo. Este AA está viciado.

Otro vicio que también puede afectar a una adecuada manifestación de la voluntad es el *error*. Por ejemplo errónea designación de funcionario, lo que da lugar a la anulación o revocación. El *dolo* y la *violencia* siempre tienen carácter criminal.

I.1.6.2 REQUISITOS FORMALES:

La observancia del Derecho Público (Requisitos Formales) en Derecho Administrativo es regla, esto porque el AA sólo se exterioriza a través de normas escritas.

En el AA la forma, y la formalidad son establecidas por ley, si no son cumplidos afectan a la validez del AA.

FORMA. Es el modo de instrumentar la voluntad administrativa y en Derecho Administrativo es por escrito. La forma debe tener por contenido:

La individualización de la situación jurídica.

Debe ser por escrito.

Que autoridad dicta el AA.

Fecha.

Vistos y Considerando(s). Son fundamentos para su emisión. Es el hecho y la consecuente acción a tomar en respuesta al hecho causante. Por qué se emite tal AA.

Parte resolutive.(Decisión)

Rubrica (el garabato) y Firma (nombre y apellido escrito por `puño y letra) para validez plena.

FORMALIDAD. *La formalidad son los requisitos a cumplir para dictar un AA.*

La formalidad (requisitos de validez) debe tener por contenido:

Emitida por autoridad competente.

Esta autoridad debe ser designada idóneamente.

Es imprescindible que estos dos requisitos se cumplan porque sólo así el AA tendrá ejecutoriedad.

¿Qué pasa si se pide autorización en base al derecho de petición? La autoridad actuara a petición de parte, tiene que emitir *necesariamente* una autorización. Si no se pronuncia se sigue el *Principio del Silencio positivo*. Según el cual la autoridad si no contesta, está aceptando la petición. Pero otros afirman, siguiendo el *Principio del Silencio negativo*, que si la autoridad no contesta, no ha aceptado la petición.

En Bolivia se sigue el *Principio del Silencio negativo*, así: Transcurrido el plazo previsto de seis meses SIN QUE la Administración Pública hubiera dictado la resolución expresa, la persona podrá considerar desestimada su solicitud, por silencio administrativo negativo, pudiendo deducir el recurso jerárquico o, en su caso jurisdiccional (Ley No. 2341 Art. 17 parágrafo III)

El silencio negativo de la administración resultante DE NO EMITIR pronunciamiento en los términos de seis meses establecidos por la normativa vigente con relación a la solicitud, petición o recurso, dará lugar a que el administrado considere el trámite o procedimiento denegado, y en consecuencia, podrá hacer uso de los recursos que le franquea la ley No. 2341 *Ley de Procedimiento Administrativo* de 23 de abril de 2002 y el Reglamento Decreto Supremo N° 27113 *Reglamento A La Ley N° 2341 De Procedimiento Administrativo* de 23 de julio de 2003 (DS 27113 Art. 72).

Por eso una autoridad siempre tiene que pronunciarse, si no lo hace, estará perjudicando al administrado.

I.1.7 CLASIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA:

POR SU NATURALEZA

I.1.7.1 ACTIVA.-

Es aquella que se lleva en forma continua y diaria que se traduce en actos y decisiones administrativas. Ejemplo la actividad del conjunto de Ministerios.

I.1.7.2 JURISDICCIONAL.-

Actividad pública estatal encargada de resolver las controversias que se suscitan entre administrados y los órganos del Estado. No se refiere al Poder Judicial sino al Órgano Ejecutivo y su actividad jurisdiccional para solucionar conflictos.

POR SU ALCANCE

I.1.7.3 CONSULTIVA.-

Emite opiniones, pero no resuelve ni decide.

I.1.7.4 DE CONTROL.-

Resultante del examen de los actos provenientes de los órganos administrativos o de los vinculados con la administración pública, a fin de determinar si su conducta se ajusta a la norma vigente y/o corregir en caso de su vulneración y aplicar las normas de responsabilidades, ej., Contraloría a través de la ley SAFCO (*Sistema de Administración, Fiscalización y Control gubernamental*).

POR LA DIRECCIÓN O POR EL ÁMBITO DE APLICACIÓN

I.1.7.5 EXTERNA.-

Tiene por objeto la realización y cumplimiento de los fines e interés públicos, es decir que tiene que ver con terceros u otras instituciones públicas. Los efectos surten fuera del ente que los dictó y afectan a los administrados por ejemplo la Ordenanza Municipal.

I.1.7.6 INTERNO.-

Los efectos se agotan en el interior del órgano administrativo. Ej., circular de la HAM, las Circulares, el Orden de Servicios, etc.

POR LAS VOLUNTADES QUE INTERVIENEN

I.1.7.7 SIMPLE.-

El AA emana de un sólo órgano, no interesa cuantas personas hayan intervenido.

Ej., Resolución de la Gobernación.

I.1.7.8 COMPLEJOS O COLECTIVOS.-

En su dictación concurren dos o más órganos. Ej., Resolución Biministerial.

POR EL MARGEN DE LIBERTAD PARA SU CREACIÓN

I.1.7.9 REGLADOS.-

Son AA que están sometidos a la normatividad objetiva. La actividad está sujeta a una norma jurídica preestablecida. Ej., procedimientos de exportación estatal.

I.1.7.10 DISCRECIONALES.-

No están previstos en el ordenamiento jurídico y se producen en situaciones de emergencia. Tienen amplio margen pero no a capricho y voluntad de la autoridad, se basa en los *Principios de mérito, oportunidad y eficacia*. Si existen estos tres *factores*, la autoridad puede dictar actos que vayan en beneficio de la colectividad.

Es de más frecuente aplicación aunque la Ley SAFCO, (*Sistema de Administración,*

Fiscalización y Control gubernamental), no deja margen a la discrecionalidad y en muchos casos los AA discrecionales son impugnados.

POR LA SUBORDINACIÓN AL ORDEN JURÍDICO

I.1.7.11 BUROCRÁTICA.-

Basada en la jerarquía en la cual prevalece la voluntad del superior. ej., Ministro,

Secretario, Subsecretario.

I.1.7.12 COLEGIADO.-

Decisiones que resultan de la voluntad de una mayoría en un grupo de personas.

I.1.7.13 AUTÁRQUICA.-

Es la que llevan los entes que tienen personalidad diferenciada de la administración central y que supone la existencia de libertad limitada, ej., Gobierno Municipal.

I.1.7.14 ÍNTERORGÁNICO.-

Resultante de relaciones entre órganos de la administración central o diferentes órganos de una persona pública estatal, ej., el Consejo Universitario, reúne diferentes facultades.

POR LOS EFECTOS QUE PRODUCEN

I.1.7.15 DE CONCESIÓN.-

Se otorga un sujeto particular un derecho de explotación de un servicio o un bien.

Ej., recojo de basura, explotación de carreteras (Contrato de Concesión de Servicio).

I.1.7.16 AUTORIZACIÓN, LICENCIA O PERMISO.-

Se otorga la explotación de un derecho preexistente pero que la administración ha puesto limitaciones. Por ejemplo permiso de funcionamiento de TV no *debe* interferir otro canal (derecho preexistente).

I.1.7.17 DE DISPENSA.-

Son AA que exceptúan sobre algo que es *obligatorio*. Por ejemplo la Iglesia Católica no paga impuestos por importaciones. Estas dispensas están generalmente prescritas por ley, pero sólo surten efectos *previo trámite administrativo*.

I.1.8 ACTOS ADMINISTRATIVOS IRREGULARES.-

Son actos que manifiestamente han vulnerado las disposiciones legales para su dictación y que generalmente si no son impugnadas surten sus efectos.

Las vías para recomponer pueden ser administrativos (Recurso de Revocatoria y Recurso Jerárquico) o judiciales (p.j. Recurso contencioso Tributario en caso de impuestos, cuando se impugna su legalidad).

Cuando las irregularidades son graves, los actos son nulos y los efectos se retrotraen, es como si nunca se hubiera dictado tal acto administrativo.

I.1.9 REVOCACIÓN Y CADUCIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.-

Los actos se extinguen por *revocación* cuando autoridad jerárquica superior considera dejar sin efecto el AA vía administrativa, o por vía normal cuando el acto ha cumplido con su objeto y ha cumplido con su finalidad.

Un acto se extingue por *caducidad* cuando ha llegado el plazo o termino de duración del acto. Ej., las concesiones mineras casi en la mayoría se extinguen por caducidad.

I.1.10 SANCIÓN ADMINISTRATIVA.-

Una *Sanción Administrativa* es una medida disciplinaria que impone el Poder Ejecutivo o alguna de las autoridades de este orden, por infracción de disposiciones imperativas o abstención ante deberes positivos.

La sanción nunca puede ser de carácter penal.

Una *Sanción Administrativa* por lo general se reduce a multas, cuantiosas en ocasiones, como las de especulación.

En otros casos significa una inhabilitación, por privar del pase, patente, autorización o documento que permite ejercer una profesión o actividad, como el retiro del permiso de conducir a los automovilistas reincidentes en faltas de tránsito.

También se aplican cortos arrestos, detenciones o trabajos comunitarios como limpieza de parques los fines de semana.

I.1.11 RÉGIMEN JURÍDICO BOLIVIANO.-

Decreto Supremo Nº 27113 *Reglamento A La Ley Nº 2341 De Procedimiento Administrativo* de 23 de julio de 2003 Art. 25 adelante.

I.2 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.-

Concepto de procedimiento administrativo:

Para el profesor Roberto Dromi, en el Procedimiento Administrativo, “se distinguen dos etapas procedimentales: una primera, de formación de la voluntad administrativa, tanto de origen unilateral o bilateral, como de efectos individuales o generales; y otra de fiscalización, control e impugnación, que

comienza cuando la primera concluye. La participación de los administrados tiene lugar en los dos momentos. En la primera por vía de vistas, peticiones, observaciones, etc., y en la segunda por vía de reclamaciones y recursos administrativos”²¹.

A fin de precisar la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo tributario y del proceso contencioso tributario, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia Constitucional 0009/2004, de 28 de enero, expresa:

“Conforme enseña la doctrina, de manera general, el procedimiento es el conjunto de actos realizados ante la autoridad administrativa, por parte del administrado, tendientes a obtener el dictado de un acto administrativo. En cambio el proceso es el conjunto de actos recíprocamente coordinados entre sí, conforme a reglas preestablecidas, que tienen por fin decidir una controversia entre partes (litigio), por una autoridad imparcial e independiente (juez) mediante una decisión o sentencia con fuerza legal (cosa juzgada)”.

El Procedimiento Administrativo, es el conjunto de formalidades y requisitos que la Administración Pública debe observar en la formación, modificación y extinción de sus declaraciones y decisiones administrativas.

I.2.1 LAS PARTES EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO.-

Dos sujetos, el ente administrativo y el sujeto particular, a veces sólo uno, cuando el ente administrativo actúa de oficio. No hay controversia sólo una pretensión legítima. Por eso NO se llama proceso administrativo, sino, solo procedimiento administrativo. Es por eso también hasta la ley se llama Ley No 2341 —Ley De Procedimiento Administrativo de 23 de abril de 2002.

El ente administrativo es al cual se acude, el sujeto particular es la persona que reclama algo.

²¹ DROMI, Roberto. El Procedimiento Administrativo. Editorial de Ciencia y Cultura Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999, pág.31.

Si es persona individual debe ser hábil y ciudadano en ejercicio. Si falleció pueden acudir sus herederos, si viajó mediante mandato. Si es persona jurídica su representante debe acreditar ser tal.

I.2.2 OBJETO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.-

El objeto del procedimiento administrativo es asegurar la mayor eficiencia y tutelar los derechos de los particulares

Participa de una doble característica:

- Constituye una garantía administrativa porque debe hacer efectivo el ejercicio del derecho de petición ante la Administración Pública y,
- Constituye una garantía jurídica tutelar de los derechos individuales a los cuales pueden afectar un determinado acto administrativo.

I.2.3 OBLIGATORIEDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.-

Ley No 2341 Ley De Procedimiento Administrativo de 23 de abril de 2002 no se puede dejar de lado—a falta de este se debe utilizar el Código de Procedimiento Civil.

La Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso.

I.2.4 GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO.-

La Garantía del Debido Proceso es el conjunto de etapas formales secuenciadas e imprescindibles realizados dentro un proceso penal por los sujetos procesales cumpliendo los requisitos prescritas en la Constitución con el objetivo de que los derechos subjetivos de la persona no corran el riesgo de que sean desconocidos.

Su origen está en la Carta Magna de Juan Sin Tierra de Inglaterra emanado en 1215, que consagra el principio de que —Cláusula 39. — Ningún hombre libre podrá ser detenido o encarcelado o privado de sus derechos o de sus bienes, ni puesto fuera de la ley ni desterrado o privado de su rango de cualquier otra forma, ni usaremos de la fuerza contra él ni enviaremos a otros que lo hagan, sino en virtud de sentencia judicial de sus pares y con arreglo a la ley del reino.

Para que un proceso administrativo sea debido y legal debe cumplir los elementos o requisitos constitucionales como ser: Juez natural, Publicidad,

Prohibición de juzgamiento múltiple, Duración razonable del proceso, Derecho a ser oído, Derecho a ofrecer descargo y Derecho a obtener sentencia justa.

I.3 PRINCIPIOS Y CARACTERES JURIDICOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.-

La doctrina y la legislación han desarrollado una serie de principios y caracteres que informan al procedimiento administrativo y tienen por finalidad el resguardo de la legalidad objetiva y la protección de los derechos subjetivos de los administrados, en la tramitación de las actuaciones administrativas del Estado.

El profesor Roberto Dromi, en su obra el procedimiento administrativo³ precisa la existencia de principios jurídicos sustanciales, de rango constitucional, y principios jurídicos formales, de naturaleza legal o reglamentaria, que constituyen pautas directrices que justifican su finalidad y pautas procesales complementarias a través de las cuales se instrumentan aquellas, de los cuales resultan o derivan las notas características o caracteres del procedimiento administrativo.

I.3.1. PRINCIPIOS JURIDICOS SUSTANCIALES.-

Como referimos en el párrafo anterior, son principios de jerarquía constitucional que justifican la finalidad del procedimiento administrativo.

Garantizan la legalidad del procedimiento y la participación de los administrados en la formación, emisión e impugnación de las actuaciones administrativas del Estado.

I.3.1.1 LEGALIDAD OBJETIVA.-

Implica que toda actuación administrativa como expresión de la función administrativa del Estado, debe estar subordinada a normas jurídicas constitucionales, legales o reglamentarias preexistentes y externas al procedimiento administrativo.

El principio sustancial de legalidad objetiva exige que las actuaciones administrativas observen la jerarquía de las normas jurídicas, la igualdad de los administrados frente a aquellas y el control judicial de dichas actuaciones.

El referido principio se encuentra reconocido en nuestra Constitución, en su Artículo 122, que dispone la nulidad de los actos de las personas que usurpen funciones que no les competen, así como los actos de las que ejercen jurisdicción o potestad que no emane de la ley.

El Artículo 410 Constitucional, establece la supremacía de la Constitución Política del Estado y su aplicación preferente, a los tratados internacionales, leyes nacionales, estatutos autonómicos, cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena, y los decretos, reglamentos y demás resoluciones de los órganos ejecutivos correspondientes.

Por su parte el Artículo 14 de la Constitución, reconoce y garantiza la igualdad jurídica de todo ser humano, sin distinción de ninguna naturaleza.

El Artículo 4 incisos c) y g) de la Ley N° 2341, de 23 de abril de 2002, de Procedimiento Administrativo, establece que la actividad administrativa se regirá por los principios de sometimiento a la ley, de legalidad y presunción de legitimidad, por los que la Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso, presumiéndose legítimas sus actuaciones, salvo expresa declaración judicial en contrario.

En relación a los principios de la actividad administrativa, y específicamente del principio de legalidad en el ámbito administrativo, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia Constitucional 1464/2004-R, de 13 de septiembre, expresa:

“(…) El principio de legalidad en el ámbito administrativo, implica el sometimiento de la Administración al derecho, para garantizar la situación jurídica de los particulares frente a la actividad administrativa; en consecuencia, las autoridades administrativas deben actuar en sujeción a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que les están atribuidas y de acuerdo a los fines que les fueron conferidos. Este principio está reconocido en el art. 4 inc. c) de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) que señala: “La Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a

los administrados el debido proceso”; esto implica, además, que los actos de la Administración pueden ser objeto de control judicial (vía contenciosa administrativa), como lo reconoce el art. 4 inc. i) de la LPA, al establecer que “El Poder Judicial, controla la actividad de la Administración Pública conforme a la Constitución Política del Estado y las normas legales aplicables” (...) Otro signo del principio de sometimiento de la administración al derecho está referido a que la administración no puede sustraerse del procedimiento preestablecido, sino que debe sujetar su actuación y el de las partes en su caso, a lo previsto en la norma que regula el caso en cuestión. Conforme a esto, la Ley de Procedimiento Administrativo en su art. 2 establece que: “I La Administración Pública ajustará todas sus actuaciones a las disposiciones de la presente Ley”.

1.3.1.2 Principio de Contradicción:

La resolución del procedimiento se basa en los hechos y en los fundamentos de derecho, esto se consigue a través de la comprobación de los hechos, a través de las pruebas. En general, pueden acreditarse los hechos por cualquier medio admisible de derecho.

1.3.1.3 Principio de imparcialidad:

La administración en su actuación será imparcial, sin someterse a favoritismo o enemistades.

- **Abstención** los funcionarios se abstendrán y se lo comunicaran a su superior jerárquico en los siguientes casos:

Por tener interés personal en el asunto

Por tener parentesco hasta 4º grado de consanguinidad y en 2º en afinidad

Por tener amistad o enemistad manifiesta

Por ser testigo del procedimiento

La no abstención no invalida el acto pero crea responsabilidad en el funcionario.

- **Recusación** El interesado puede solicitar la recusación en cualquier momento del procedimiento, planteando las causas por escrito, se comprobarán los documentos presentados y el superior lo admitirá o no, de esta decisión no cabe recurso.

I.3.2. Caracteres Jurídicos:

Del principio de legalidad objetiva, derivan sus caracteres de *administrativo*, actuando la administración en ejercicio de la función administrativa del Estado; *funcional e integral*, aplicable a toda la función materialmente administrativa proveniente de cualquiera de los órganos de gobierno; *interno y externo*, por su aplicación a las relaciones intra-administración, dentro de cada entidad estatal que realice funciones administrativas, como extra-administración en relación a los administrados afectados por las decisiones administrativas.

I.3.2.1. DEBIDO PROCESO.-

Principio que garantiza que el administrado habrá de ser oído, que se le permitirá ofrecer y producir pruebas antes de la emisión del acto, e impugnarlo a través de los recursos y procesos administrativos, en sede administrativa o jurisdiccional, respectivamente.

La Constitución Política del Estado, en sus Artículos 116, 117 y 119, garantiza a las personas la presunción de inocencia, el debido proceso, el derecho inviolable a la defensa y a ser juzgadas por autoridad jurisdiccional competente, independiente e imparcial establecida con anterioridad al hecho de la causa.

El Artículo 16 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, aunque no de forma expresa, reconoce el principio de defensa, al señalar que las personas en su relación con la Administración Pública, tienen derecho a conocer el estado del procedimiento en que sean parte, a formular alegaciones y presentar

pruebas, a exigir que las actuaciones se realicen dentro de los términos y plazos del procedimiento.

Así mismo, en sus Artículos 11, 56, 64, 66 y 70, la Ley N° 2341, reconoce el derecho de los administrados a interponer recursos administrativos de revocatoria y jerárquico contra toda clase de resolución de carácter definitivo, y acudir a la impugnación judicial por la vía del proceso contencioso administrativo; esto último, en concordancia con el inciso i) del Artículo 4, que reconoce el principio de control judicial de las actividades de la Administración Pública.

A su vez, el Artículo 32 del Decreto Supremo N° 27113, de 23 de julio de 2003, reglamentario de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, establece que se considera requisito esencial previo a la emisión del acto administrativo: el debido proceso o garantía de defensa, cuando estén comprometidos derechos subjetivos o intereses legítimos.

Respecto del debido proceso, comprensivo del debido procedimiento administrativo, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia Constitucional 0589/2007-R, de 11 de julio, expresa:

“(…) A mayor abundamiento, se debe señalar que también a resultado lesionada la garantía del debido procedimiento administrativo, que está implícito en las normas del art. 16.IV de la CPE que consagran el derecho al debido proceso judicial, siendo extensible su alcance a los procedimientos administrativos; pues es deber de todas las autoridades del Estado respetar las normas legales que regulan los procedimientos para el ejercicio de sus funciones, ya que cuando no lo hacen, están actuando al margen del debido proceso, como en el caso presente”.

En relación al derecho a la defensa en el procedimiento administrativo, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia Constitucional 0024/2005, de 11 de abril, expresa:

“(…) Respecto al derecho de defensa en el procedimiento administrativo, la doctrina reconoce que al igual que la defensa en juicio, consagrada

constitucionalmente, es también un derecho aplicable al procedimiento administrativo, comprendiendo los derechos: a) a ser oído; b) a ofrecer y producir prueba; c) a una decisión fundada; y d) a impugnar la decisión; razonamiento coincidente con el expresado por la jurisprudencia constitucional que, en la SC 1670/2004-R, de 14 de octubre, estableció la siguiente doctrina jurisprudencial “(...) es necesario establecer los alcances del derecho a la defensa reclamado por la recurrente, sobre el cual este Tribunal Constitucional, en la SC 1534/2003-R, de 30 de octubre manifestó que es la: ‘(...) potestad inviolable del individuo a ser escuchado en juicio presentando las pruebas que estime convenientes en su descargo, haciendo uso efectivo de los recursos que la ley le franquea. Asimismo, implica la observancia del conjunto de requisitos de cada instancia procesal en las mismas condiciones con quien lo procesa, a fin de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.’; interpretación constitucional, de la que se extrae que el derecho a la defensa alcanza a los siguientes ámbitos: i) el derecho a ser escuchado en el proceso; ii) el derecho a presentar prueba; iii) el derecho a hacer uso de los recursos; y iv) el derecho a la observancia de los requisitos de cada instancia procesal”.

I.3.2.2. GRATUIDAD.-

Por este principio, la aplicación del procedimiento administrativo no demandará el pago de costas, tasas o tributos que coarten la participación efectiva de los administrados en condiciones de igualdad frente a la Administración.

La Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, en su Artículo 4 inciso o), reconoce expresamente el principio de gratuidad, por el que los particulares sólo estarán obligados a realizar prestaciones personales o patrimoniales a favor de la Administración Pública, cuando la ley o norma jurídica expresamente los establezca.

En el sentido de la excepción contenida en el Artículo 4 de la Ley N° 2341, el Decreto Supremo N° 0181, de 28 de junio de 2009, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, para el sector público (NB-SABS), en su Artículo 95 en cuanto a los requisitos para la presentación del recurso administrativo de impugnación, establece que el recurrente adjuntará una garantía que deberá expresar su carácter de renovable, irrevocable y de ejecución inmediata, que de acuerdo con su elección, podrá ser: Boleta de Garantía y Boleta de Garantía a Primer Requerimiento, emitida a favor de la entidad convocante, en la moneda establecida para la contratación y con vigencia de treinta (30) días calendario desde la fecha de la interposición del Recurso Administrativo de Impugnación.

Respecto del principio de gratuidad, y sus excepciones, en el procedimiento administrativo, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia Constitucional 0024/2005, de 11 de abril, expresa:

“(…) El principio de gratuidad previsto para la administración de justicia, es aplicable también al procedimiento administrativo, así lo establecen las normas previstas por el art. 4 inc. o) de la LPA, “Principio de gratuidad: Los particulares sólo estarán obligados a realizar prestaciones personales o patrimoniales a favor de la Administración Pública, cuando la Ley o norma jurídica expresamente lo establezca”, de lo que se infiere que en la previsión normativa del principio de gratuidad se establece la excepción, vale decir la posibilidad de que se obligue al administrado a realizar una prestación patrimonial, reconociendo en forma implícita la naturaleza jurídica del principio de gratuidad, el que si bien constituye una condición esencial en la administración de justicia, ello no significa que el Estado debe cargar las expensas, y costos que resulten en todos los procesos sean estos judiciales o administrativos (...) La excepción señalada, o sea la posibilidad de imponer requisitos o condicionamientos dentro de un procedimiento administrativo, tiene su fundamento en que, por una parte, se aplica a las emergencias de una licitación pública destinada a la adquisición de bienes y servicios por el Estado en las

mejores condiciones posibles y el trámite no esté reatado a impugnaciones dilatorias promovidas de mala fe que de admitírselas, simple y llanamente, darían lugar a una negativa proliferación de las mismas, desvirtuando la naturaleza y objetivos de una licitación. Por otra parte, los proponentes, dentro de una licitación, concurren a la misma sometiéndose a sus términos y regulaciones establecidos previamente y conocen de antemano las contingencias de orden patrimonial que pueden darse, como en el caso que se examina (...). Lo que nos permite concluir que si bien es cierto que el principio de gratuidad es un medio de acceso efectivo a la justicia gratuita, éste tiene las excepciones precedentemente desarrolladas, por lo que, aplicando el anterior razonamiento al caso de autos se debe entender que la parte interesada a tiempo de interponer la impugnación tendrá que presentar la garantía que asegure la seriedad de su recurso. Además de las razones de índole constitucional existen razones legales, en las que el mencionado principio tiene sus condicionamientos, derivados de otro postulado fundamental como es el de la prevalencia del interés común; al respecto cabe destacar que el principio de gratuidad, está vinculado a que la justicia esté al alcance de todos es decir sea efectivo el derecho fundamental a la igualdad. Es así que la mayoría de las legislaciones del mundo contemplan la condena en costas usualmente a quien ha sido vencido en juicio, así como en los procesos de contratación se establece una sanción a quien no ha sido favorecido con la impugnación; así tenemos en Colombia la Ley 80 de 1993 (Octubre 28) "Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", en su art. 22.5 dice "DE LA IMPUGNACIÓN DE LA CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN. Por otro lado en la Argentina tenemos la Disposición 297/03 de la Administración Federal de Ingresos Públicos de 11 de junio de 2003, que en art. 53 al referirse a los recursos nos remite a las impugnaciones, al analizar los textos de ambas tenemos que el espíritu de ellas se encuadra plenamente a lo previsto en el art. 81.IV. incs. a) y b) de las NBSABS. De

manera que la garantía prestada para hacer uso del recurso de impugnación e incluso el cobro de ella, supone algunas erogaciones económicas sin que ello comprometa el principio de la gratuidad”.

I.3.3 PRINCIPIOS JURIDICOS FORMALES.-

Siguiendo a Dromi, tenemos que los principios jurídicos formales constituyen pautas procesales o adjetivas que viabilizan la aplicación efectiva de los principios jurídicos sustanciales del procedimiento administrativo.

I.3.3.1. OFICIALIDAD.-

La Administración Pública, aún en los casos de inactividad de parte de los administrados o de desistimiento, tiene el deber de impulsar de oficio el procedimiento, como así mismo de averiguar e investigar la verdad material u objetiva mas allá de la verdad formal que expresen las pruebas presentadas por los particulares.

La Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, en su Artículo 4 incisos d) y n), expresamente reconoce los principios de verdad material y de oficialidad, al establecer que la Administración Pública investigará la verdad material en oposición a la verdad formal que rige el procedimiento civil, y que está obligada a impulsar el procedimiento en todos los tramites en los que medie interés público.

El Artículo 46 de la Ley N° 2341, establece que el procedimiento administrativo se impulsará de oficio en todas sus etapas y se tramitará de acuerdo con los principios establecidos en la ley.

I.3.3.2. INFORMALISMO.-

Implica que al administrado se le debe exentar o dispensar la observancia o cumplimiento de ciertos requisitos o formalidades no esenciales y que bien pueden cumplirse posteriormente.

Este principio traduce la regla jurídica *in dubio pro actione* en virtud a la cual, la formalidad administrativa ilimitada no priva a los administrados del ejercicio de sus derechos subjetivos.

La Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, en su Artículo 4 inciso I) expresamente reconoce el principio de informalismo, por el cual, la observancia de exigencias formales no esenciales por parte del administrado, que puedan ser cumplidas posteriormente, podrán ser excusadas y ello no interrumpirá el procedimiento administrativo.

Sobre el principio de informalismo, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia Constitucional 0642/2003-R, de 8 de mayo de 2003, expresa:

“Que, si bien el recurrente no planteó el recurso correcto de revocatoria y en su caso el jerárquico, ha presentado “recurso de apelación”, (...) el principio de informalismo consiste en la excusación de la observancia de exigencias formales no esenciales y que pueden cumplirse después, por ejemplo la errónea calificación del recurso (Juan Francisco Linares, Derecho Administrativo, Editorial Astrea, pág. 348); la excusación referida, debe ser interpretada siempre a favor del interesado o administrado, pues traduce la regla jurídica *in dubio pro actione*, o sea, de la interpretación mas favorable al ejercicio al derecho a la acción, para asegurar, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento. Por consiguiente en virtud a ese principio de informalismo, la autoridad administrativa podrá interpretar el recurso no de acuerdo a la letra del escrito, sino conforme a la intención del recurrente, corrigiendo equivocaciones formales de los administrados (Roberto Dromi, El Procedimiento Administrativo y Derecho Administrativo, ambos Ediciones Ciudad Argentina, págs. 78-79 y 846, respectivamente) (...), en coherencia al principio de informalismo, se tiene al principio de favorabilidad, entendido por este Tribunal en SC 136/2003-R, en sentido de que “... el intérprete está obligado a optar por aquel entendimiento interpretativo que desarrolle de mejor forma y con la mayor efectividad, los derechos,

principios y valores que consagran el orden constitucional”; de acuerdo al sentido de ambos principios (informalismo y favorabilidad), con la finalidad de garantizar el debido proceso y derecho de defensa del administrado o de quien se encuentra siendo procesado, el ordenamiento administrativo permite a la autoridad administrativa realizar una interpretación favorable al procesado, corrigiendo esas equivocaciones formales en las que incurrió quien está siendo administrado (...), a su vez, este Tribunal con la facultad interpretativa que le reconoce el art. 4 de la Ley 1836, en una situación similar a la presente entendió: “... que el recurrente actuó sin asesoramiento profesional, por error o precipitación. Que habiéndose presentado el recurso en tiempo hábil, corresponde al órgano pertinente conocer y resolver en el fondo la reclamación planteada; teniendo en cuenta que la segunda instancia, cuando corresponde, es un derecho reconocido en nuestra legislación y de manera universal. Que procede el recurso de Amparo para corregir errores u omisiones que no puedan ser corregidos mediante recursos ordinarios y siempre que no haya otro medio o recurso para la protección inmediata de sus derechos y garantías como lo establece la jurisprudencia nacional”, Auto Constitucional 286/1999-R, de 28 de octubre (...) Que, igualmente en SC 512/2003-R, de 16 de abril, expresó: “... la garantía del debido proceso no está instituida para salvaguardar el ritualismo procesal, sino para garantizar que el mismo se desarrolle revestido de las garantías esenciales ... en virtud del principio de “informalismo” del Derecho Administrativo (junto con los de oficiidad y eficacia) -que excusa al administrado de la observancia de las exigencias formales no esenciales- ...” (...) Que, por consiguiente, la impugnación del recurrente bien puede ser reconducida por la autoridad administrativa correspondiente, en el marco del principio de informalismo referido”.

En un caso en el que los recurrentes accionaron los recursos en forma errónea y ante una autoridad que no correspondía, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia Constitucional 0022/2004–R, de 7 de enero, expresó:

“los recurrentes, solicitaron que el Alcalde emita una resolución respecto de su solicitud, presentando en forma equivocada ante una instancia incompetente como es el Concejo Municipal, el 30 de julio del mismo año, “Recurso de Revocatoria, bajo alternativa de Recurso Jerárquico”, (incluso en su memorial de amparo, mencionan que interpusieron el “Recurso Jerárquico de Revocatoria” que es inexistente en nuestras normas procesales administrativas), éste recurso sobre la base del mencionado principio de informalismo, pudiera asimilarse al recurso jerárquico, por lo que luego de haber declinado competencia el Concejo, el Asesor de la alcaldía, emitió informe legal en sentido de que no correspondía resolver el recurso por ser extemporáneo, siendo lo correcto que al estar formulado el recurso, se ordene la remisión de todos los antecedentes a la Superintendencia de Servicio Civil, para que ésta con jurisdicción propia defina lo que corresponda en este asunto”.

La Sentencia Constitucional 1206/2006-R, de 30 de noviembre, refiriendo la asimilación del principio de informalismo por la jurisprudencia constitucional a través de las Sentencias Constitucionales 0642/2003-R, de 8 de mayo, y 0022/2004-R, de 7 de enero, expresa:

“(…) Los antecedentes jurisprudenciales reseñados son ilustrativos de que en el procedimiento administrativo rige el principio de informalismo, que excluye de este procedimiento la exigencia de requisitos formales; de su consagración en la Ley de Procedimiento Administrativo y la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, pueden expresarse, con carácter enunciativo y no limitativo, las siguientes aplicaciones prácticas del principio de informalismo: i) no es preciso calificar jurídicamente las peticiones; ii) los recursos pueden ser calificados erróneamente, pero han de interpretarse conforme la intención del recurrente, y no según la letra de los escritos; iii) la administración tiene la obligación de corregir evidentes equivocaciones formales; iv) la equivocación del destinatario tampoco afecta la procedencia de la petición o del recurso; y v) si no consta la notificación del acto impugnado debe entenderse que el recuso

ha sido interpuesto en término (...) Con referencia al principio de informalismo, es necesario también dejar establecido que éste rige a favor del administrado, por la condición técnica de ciertas agencias, órganos y labores que cumple la administración pública, lo que lo sitúa en inferioridad de condiciones en su relación con el Estado, por ello no rige a favor de la administración, estando más bien ésta obligada al cumplimiento de todas las formalidades establecidas por las normas aplicables a su relación con las personas” (...) De la jurisprudencia glosada, se extrae, como aplicaciones prácticas del principio de informalismo, que la administración tiene la obligación de corregir las equivocaciones formales del administrado; así, cuando éste se equivoque en el destinatario de un recurso administrativo, la administración tiene la obligación de corregir ese error formal y remitir el recurso ante la autoridad que le corresponde tramitarlo; de igual forma, aún cuando exista una equivocación en la denominación del recurso, la autoridad encargada de tramitarlo debe resolverlo en el fondo, ya que lo materialmente importante en un procedimiento administrativo no es el cumplimiento de las formalidades, sino la búsqueda de la verdad material, así como la vigencia de los derechos de las personas; de tal modo que, cuando un administrado demuestre su inconformidad con lo resuelto por una autoridad administrativa y reclama esa decisión, debe siempre razonarse que lo que está haciendo el administrado es impugnar la resolución por que no la acepta; en consecuencia, las autoridades deben considerar ese cuestionamiento por medio de las vías recursivas previstas, sean ante la misma autoridad (revocatoria) o ante el superior (jerárquico), vías que pueden tener otra denominación, pero que siempre implican la posibilidad de la revisión del acto administrativo”.

I.3.3.2. EFICACIA.-

Al referirse al principio jurídico formal de eficacia, Dromi, señala que como consecuencia de dicho principio, “se imponen reglas de celeridad, sencillez y economía procesal”.

Establece además, que: “los principios jurídicos son comunes en cualquiera de las etapas procedimentales. Es incorrecto afirmar que son *dos procedimientos* distintos. Son *dos etapas* de un procedimiento único con un solo régimen jurídico, aunque se distingan momentos y a las etapas se las llame de distinto modo: de constitución y de impugnación, de primer grado y de segundo grado”.

El profesor Allan R. Brewer-Carías, señala que: “Como consecuencia del principio de la eficacia, el principio de la economía procedimental también informa el procedimiento administrativo, a los efectos de que el cumplimiento del fin propuesto, se logre con el menor costo y *en la forma más rápida posible*”.

Señala además, que: “Del principio de la economía procedimental, también deriva todo el régimen regulador de las instancias administrativas de revisión, a los efectos de que, por ejemplo, existan sólo dos instancias de revisión: la que corresponde a la autoridad que dicta el acto y la que corresponde a una autoridad superior que lo revise; *siendo contrarios al principio de economía procesal aquellos procedimientos administrativos que establezcan una larga cadena de recursos en vía administrativa*”.

El principio jurídico de eficacia incluye la abreviación de plazos, la flexibilidad probatoria, la unificación de recursos y el establecimiento de las reglas del silencio administrativo en cuanto a su naturaleza jurídica y efectos respecto de los administrados.

El Artículo 4 incisos j) y k) de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, reconoce los principios de eficacia y economía, simplicidad y celeridad, al establecer, que todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad, evitando dilaciones indebidas, y que los procedimientos administrativos se desarrollarán con economía, simplicidad y celeridad, evitando realización de trámites, formalismos o diligencias innecesarias.

A su vez, en el Artículo 17, establece la obligación de la Administración Pública de resolver expresamente en todos los procedimientos, y señala los efectos del silencio administrativo.

Respecto del principio de eficacia en la actividad administrativa y su relación con el principio de seguridad jurídica, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia Constitucional 0764/2007-R, de 25 de septiembre, expresa:

“(...) En efecto, dentro de esos principios que rigen la actividad administrativa se encuentran el principio de eficacia, bajo cuyo orden todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad, evitando dilaciones indebidas. Asimismo, bajo el principio de economía, simplicidad y celeridad, los procedimientos administrativos se desarrollarán con economía, simplicidad y celeridad, evitando la realización de trámites, formalismos o diligencias innecesarias (...) En otro orden, la indicada disposición legal en su art. 16 configura los derechos de las personas en su relación con la administración pública, estableciendo entre ellos, el derecho: “b) a iniciar el procedimiento como titular de derechos subjetivos e intereses legítimos; (...) h) a obtener una respuesta fundada y motivada a las peticiones y solicitudes que formulen; i) a exigir que las actuaciones se realicen dentro de los términos y plazos de procedimiento. En coherencia con estos derechos, surge la obligación de la Administración de resolver lo planteado o solicitado por la persona titular del derecho o interés legítimo, conforme puede desprenderse de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), cuando establece en su párrafo I que “La Administración Pública está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación. Esta obligación de la administración pública asegura al administrado a contar con una resolución que definirá y resolverá su situación mediante la aplicación objetiva de la ley. De tal forma la administración pública se encuentra sujeta a proporcionar ese grado de certidumbre que toda persona en su relación con la administración pública tiene derecho, constituyéndose la seguridad jurídica en el principio rector de toda actividad administrativa, cuya observancia resulta de cumplimiento obligatorio, por cuanto toda solicitud lleva implícito el deber de la administración para con el

administrado de dictar una resolución que resuelva y defina su situación jurídica”.

I.4 LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN BOLIVIA.-

I.4.1 Los órganos administrativos:

Los órganos administrativos en Bolivia y en el mundo no realizan sino función administrativa, siendo impropio y antijurídico pretender reconocerles función jurisdiccional o legislativa; por lo que se tiene que los procedimientos de los órganos administrativos constituyen “procedimientos administrativos,” sea que se trate de órganos de la administración central, o de organismos descentralizados del Estado (Municipios, Gobernaciones etc.). Sólo se podría hablar de jurisdicción en sede administrativa si se crearan tribunales administrativos imparciales e independientes para dictar el primer acto administrativo.

Los órganos judiciales en Bolivia realizan sólo su propia función, la jurisdiccional y la función administrativa; no les corresponde el ejercicio de la función legislativa. En cuanto al criterio de distinción entre su función jurisdiccional y la administrativa, toda la actividad de los órganos judiciales que no sea principalmente jurisdiccional, será administrativa; en esa medida, pues, los órganos judiciales realizarán excepcionalmente procedimientos administrativos. Similarmente, los órganos legislativos no realizan función jurisdiccional, sino sólo la función legislativa pero además la administrativa; toda la actividad de la Asamblea Legislativa Plurinacional que no sea producción de leyes constituirá pues un procedimiento administrativo.

I.4.2 La vía administrativa y judicial en el proceso administrativo.

En nuestro ordenamiento jurídico procesal administrativo se encuentran dos fases o etapas importante, que dependen la una de la otra, una administrativa y otra judicial, para que los administrados tengan el acceso a la declaración mediante sentencia, de la jurisdicción contenciosa administrativa.

I.4.3 La vía administrativa.

Son todos los aquellos recursos o medios de impugnación que se pueden plantear contra las Resoluciones o Actos Administrativos de la Administración Pública. Se denomina Vía Administrativa, puesto que los medios de impugnación se van a plantear ante los organismos administrativos y los mismos órganos de la administración revisan su propia actuación y resuelven los mismos. La vía administrativa constituye una condición para que el particular pueda tener acceso a la actividad jurisdiccional, puesto que debe agotarse los recursos administrativos.

1.4.4. La vía judicial.

La vía judicial es el proceso administrativo o la jurisdicción contenciosa administrativa propiamente dicha. Al llegar a la vía judicial implica haber agotado la vía administrativa, los particulares han agotado los recursos administrativos y estos fueron adversos a sus intereses.

I.5 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN BOLIVIA.-

Así como la Constitución Política del Estado en su Artículo 163, establece el *Procedimiento Legislativo* que el Órgano Legislativo debe observar para la sanción de Leyes, es decir para la realización de la *Función Legislativa del Estado*; y los Códigos de Procedimientos Civil, Penal, Laboral, Código de Familia, Ley General del Trabajo, Código Tributario, Ley del Tribunal Constitucional, etc., establecen el *Procedimiento Procesal, según la materia*, que el Órgano Judicial debe observar para la emisión de sus fallos, es decir para la realización de la *Función Jurisdiccional del Estado*; de igual forma, existen normas jurídicas específicas que norman el *Procedimiento Administrativo* que debe ser observado por los entes públicos para la realización de la *Función Administrativa Estatal*.

El Procedimiento Administrativo Boliviano, se encuentra reglado como norma jurídica marco en la Ley N° 2341, de 23 de abril de 2002, de Procedimiento Administrativo, y por especialidad según la materia, en todas las normas jurídicas legales y reglamentarias del orden jurídico interno que regulen la actividad administrativa del Estado (función administrativa) en la que no se aplique el Procedimiento Legislativo Constitucional y los Procedimientos

Jurisdiccionales Judiciales (función legislativa y jurisdiccional, respectivamente), a saber, entre otras: la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, el Código Tributario Boliviano, la Ley General de Aduanas, la Ley Forestal, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Minería, la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la Ley de Municipalidades, la Ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización Administrativa, la Ley del Servicio de Impuestos Nacionales, la Ley de los Sistemas de Administración, Fiscalización y Control, Gubernamentales (SAFCO), la Ley del Estatuto del Funcionario Público, la Ley del Sistema de Regulación Sectorial.

En relación al alcance objetivo del procedimiento administrativo, el profesor Dromi, señala que “las reglas del procedimiento son *aplicables a todas las formas jurídicas* del obrar administrativo y no sólo al acto administrativo, como tradicionalmente se ha hecho, y comprenden tanto la etapa constitutiva (de preparación y formación), como la etapa impugnativa (recursiva o reclamativa) de la voluntad administrativa exteriorizada por cualquiera de las formas o figuras jurídicas de la función administrativa: acto, simple, acto, contrato, hecho y reglamento administrativo”²².

Por consiguiente, tanto el acto administrativo como el contrato administrativo, se encuentran sujetos al procedimiento administrativo.

Si bien, la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, en su Artículo 1 (objeto de la ley) señala que la ley tiene por objeto establecer las normas que regulan la actividad administrativa del sector público, (que comprende actos, reglamentos y contratos) en su contenido se circunscribe a los reglamentos y actos administrativos, definiendo a éstos últimos en su Artículo 27, como toda declaración de alcance general (reglamentos) o particular (acto administrativo propiamente dicho) que produce efectos jurídicos sobre el administrado.

El procedimiento administrativo para la celebración de contratos administrativos, se encuentra normado en el Decreto Supremo N° 0181, de 28 de junio de 2009,

²²DROMI, Roberto, El Procedimiento Administrativo, ob. cit. pág. 138.

Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, para el sector público (NB-SABS).

I.6 REVISIÓN Y/O CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.-

En la Administración, el principio de autotutela no es definitiva, se dice en la Doctrina que es previa, inicial, con un primer efecto, reservando de manera íntegra la posibilidad de que el juez enjuicie a posteriori el problema de fondo que la administración pudo haber resuelto, por ello se habla de una autotutela administrativa previa y una tutela final jurisdiccional que se constituye en una verdadera instancia de ese carácter, es un control jurisdiccional último.

En el sistema anglosajón, no es tan notorio, en cambio en el sistema francés, resulta hasta casi imprescindible pues “supone una constante intervención autoritaria de la Administración, se considera que sin esa tutela final, última, el sistema sería de corte absolutista.

Debe tomarse en cuenta también que junto al principio de autotutela, se encuentra establecida como principio, la presunción de legalidad de los actos administrativos, que puede ser desvirtuada, pues en el plano de la realidad, muchas veces no se plasma; por el contrario, pueden inclusive convertirse actos de abuso contra el administrado, el mismo nombre -dice García de Enterría- de autotutela podría entenderse como una actuación imparcial y no objetiva, por ello, frente a la autotutela, se encuentra la heterotutela jurisdiccional toda vez que se encuentra a cargo de órganos independientes y neutrales.

El mismo autor señala que existe una articulación entre la autotutela administrativa y la tutela jurisdiccional pues la primera actúa inicialmente y la segunda revisa la legalidad de lo cumplido por la primera, la intervención de la tutela judicial debe ser siempre posterior con el fin de verificar si las decisiones o ejecuciones administrativas se han ajustado o no a la legalidad, enjuicia hechos pasados para verificar su regularidad.

El control al que nos hemos referido, se ejerce a través del proceso contencioso administrativo, está concebida como una acción impugnatoria que ataca la validez de un acto administrativo “firme” que goza de ejecutoriedad, se señala que es un proceso a un acto. En la doctrina se ha extendido la posición de que el contencioso-administrativo es un recurso; sin embargo, en el sentido procesal no es propiamente un recurso pues no se trata de impugnar una decisión judicial previa, tampoco puede asemejarse a una casación, no es una segunda instancia, aunque García de Enterría acepta que puede considerarse un recurso pues se impugna un acto jurídico anterior.

Ante la existencia de un acto administrativo, existe la posibilidad de su modificación, su sustitución o eliminación a consecuencia de otro acto posterior dentro de la Administración, la revisión se efectúa en el caso de la Administración, de oficio a instancia de parte interesada. En cambio, la revisión judicial sale de la órbita de la Administración entran en juego facultades correctoras a través de jueces y/o tribunales en lo contencioso que en nuestro país está reservado tanto al Tribunal Supremo de Justicia como a los Tribunales Departamentales de Justicia en el caso de los Gobiernos Municipales.

I.7 CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.-

La Administración Pública posee una serie de prerrogativas que la colocan en una posición superior a la del administrado. Entre dichos poderes destacan:

- La interpretación unilateral de contratos.
- La capacidad ejecutiva de los actos administrativos (por ejemplo, el cobro de multas, la ejecución de las sanciones impuestas como las demoliciones en el caso de los Gobiernos Municipales). Es decir, los actos de la administración deben cumplirse, son obligatorios, y la administración está autorizada para imponerlos y ejecutarlos unilateralmente a los particulares.
- El sometimiento a una jurisdicción especializada, la jurisdicción Contencioso-Administrativa. Al respecto el Proceso Contencioso

Administrativo constituye el control jurisdiccional de los actos administrativos emanados de los entes que forman parte de la Administración Pública.

La impugnación administrativa es requisito previo a la impugnación judicial, para acceder a la instancia jurídica deben haberse agotado todas las instancias administrativas o en todo caso haberse operado el silencio administrativo negativo.

El proceso contencioso administrativo tiene por finalidad el control jurisdiccional por el Órgano Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

En Bolivia tal como ya lo hemos señalado el control jurisdiccional de los actos administrativos lo ejerce la Corte Suprema de Justicia y las Cortes Superiores de Distrito en el caso de que los Gobiernos Municipales sean los demandados.

Es importante señalar lo establecido por la Jurisprudencia emanada por el Tribunal Constitucional de Bolivia que ha señalado: “La concepción clásica del proceso contencioso administrativo entiende que éste asume la misión de controlar la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración, es decir, que el contencioso administrativo importa la solución judicial al conflicto que crea el acto de la autoridad administrativa que vulnera derechos subjetivos o agravia intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad administrativa, por haber infringido aquella de algún modo la norma legal que regula su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses. Modernamente, la doctrina expresa que el proceso contencioso administrativo significa un medio para dar satisfacción jurídica a las pretensiones de la Administración y de los administrados afectados en sus derechos por el obrar público” Sentencia Constitucional N° 0090/2006.

Respecto al control jurisdiccional la S.C. 0702/2004-R, señala que: “**Los recursos en vía jurisdiccional** o de control externo, tienen por objeto someter a control externo lo actuado por la Administración, a fin de servir de equilibrio entre ésta y el administrado. Estos recursos se abren a la conclusión de la vía administrativa, permitiendo a la parte afectada plantear demanda contencioso administrativa ante la autoridad judicial competente”.

CAPITULO II
LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN
ADMINISTRATIVA Y CONTROL
JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS
ADMINISTRATIVOS

CAPITULO II

LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ADMINISTRATIVA Y CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

II.1 CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA.-

CONCEPTO DE IMPUGNACIÓN

Impugnación, deriva de la voz latina *impugnatio, onis*, que se traduce como “ataque o asalto”, y para el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua es la “acción y efecto de impugnar”.

A su vez, impugnar viene del Latin *impugnare*, “combatir, atacar, acometer” que igualmente se define como “combatir, contradecir, refutar, interponer un recurso en contra de una decisión judicial”.

II.2 CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE CONTROL JURISDICCIONAL.-

- **Control jurisdiccional de la actividad administrativa.**

Cuando un acto administrativo, hecho, reglamento o contrato de la Administración lesiona derechos subjetivos o intereses legítimos, el afectado puede acudir a la etapa recursiva del procedimiento administrativo, una vez resuelto el recurso o reclamo en forma negativa se agota la vía administrativa y queda expedita la vía judicial.

Uno de los principios generales del Derecho Administrativo, es el de la impugnabilidad de los actos administrativos; es decir, la posibilidad de que los mismos sean revisados por autoridad administrativa o judicial independiente, no siendo admisible la existencia de un órgano de la administración cuyos actos no se encuentren sometidos al control de la justicia ordinaria, al considerarse que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva; en otras palabras, el derecho de acceder a los órganos de administración de justicia para hacer valer los derechos e intereses ante un órgano del Estado que se debe caracterizar por su

imparcialidad, idoneidad y transparencia, mediante un procedimiento previamente establecido en las leyes.

Ese principio de la impugnabilidad de los actos administrativos, está estrechamente relacionado con el principio del control jurisdiccional de los actos administrativos o también llamado principio de control judicial.

II.3 CLASES DE IMPUGNACION ADMINISTRATIVA EN BOLIVIA.-

El Código Tributario Boliviano, aprobado mediante DS N° 9298 de 1970 y elevado a rango de Ley dieciséis años después, por el art. 88° de la Ley N° 843, contemplaba dos vías de impugnación de los actos definitivos emitidos por la Administración Tributaria. Por un lado se encontraban los Recursos de impugnación en la vía Administrativa (Recurso de Revocatoria y Jerárquico) y por el otro, en la vía jurisdiccional se hallaba previsto el Proceso Contencioso Tributario; la elección de una de las vías por parte del contribuyente, implicaba la renuncia de la otra.

Los recursos administrativos eran interpuestos ante la propia Administración Tributaria (Impuestos Internos, Aduanas o Gobiernos Municipales), en tanto que la demanda Contencioso Tributaria debía ser interpuesta ante al Tribunal Fiscal de la Nación.

Posteriormente, con la promulgación de un nuevo Código Tributario, mediante Ley N° 1340 de 1992, las dos vías de impugnación descritas se mantuvieron, con la diferencia que a partir de la promulgación de la Ley de Organización Judicial N° 1455 de 1993, el Tribunal Fiscal de la Nación desapareció, siendo a partir de ese momento los Juzgados en materia administrativa, coactiva fiscal y tributaria los competentes para conocer y resolver los procesos contenciosos tributarios, conforme las facultades conferidas por el inciso B) del art. 157° de la Ley N° 1455.

Aproximadamente trece años después, el Poder Ejecutivo promulgo el Código Tributario actual mediante Ley N° 2492 de 2 de agosto de 2003, con vigencia plena a partir del 4 de noviembre de 2003, en el cual se eliminaron los mecanismos de impugnación anteriormente analizados y, en su lugar, se creó la Superintendencia Tributaria, ante la cual el contribuyente puede interponer el

Recurso de Alzada y Jerárquico -como mecanismos de impugnación en sede administrativa- y contra la resolución que resuelve el Recurso Jerárquico, de conformidad con el art. 147° de la Ley N° 2492 (declarado inconstitucional), el contribuyente podía acudir a la Corte Suprema de Justicia -como mecanismo de impugnación en sede jurisdiccional- a objeto de plantear un Proceso Contencioso Administrativo.

Como resultado de la interposición de varios recursos de inconstitucionalidad en contra de la Ley N° 2492, el Tribunal Constitucional emitió entre otras las Sentencias Constitucionales: N°09/2004, N°18/2004, N°386/2004-R, N°29/2004, N°76/2004 y N°387/2006, las cuales resolvieron en base a una serie de fundamentos constitucionales, jurídicos y doctrinales, que hacen a la materia del derecho tributario, restituir el Proceso Contencioso Tributario contemplado en la Ley N° 1340, situación que genera cierta confusión en los contribuyentes y las administraciones tributarias, respecto a cuales serían los medios de impugnación vigentes en Bolivia.

Por ello y establecido el marco normativo, se puede decir que las vías de impugnación en materia tributaria vigentes, corresponden a las siguientes:

i) Vía Administrativa.- Por medio de los **Recursos de Alzada y Jerárquico**, identificados en los artículos 131, 143 y 144 de la Ley N° 2492. Son interpuestos ante las Autoridades de Impugnación Tributaria y contra todo acto administrativo de la autoridad tributaria de carácter particular.

ii) Vía jurisdiccional.- Por medio de **Demanda Contenciosa Administrativa** ante la Corte Suprema de Justicia, contra la Resolución de Recurso Jerárquico emitida por la Superintendencia Tributaria, aclarando que esta acción busca el control de la legalidad y no concierne a un proceso contradictorio. Se encuentra prevista en el artículo 2 de la Ley N° 3092 (Vigente desde el 13 de julio de 2005).

iii) Vía Jurisdiccional.- Por medio del **Proceso Contencioso Tributario**, previsto en el Título VI, artículos 214 al 302 de la Ley N° 1340, contra todo acto definitivo de la Administración Tributaria, incluso contra el Recurso Jerárquico de la Superintendencia Tributaria, conforme se establece de la S.C. 376/2006.

Finalmente concluir de la revisión y análisis de las normas vigentes, de la reincorporación de ordenamiento jurídico abrogado, y de las Sentencias Constitucionales, la necesidad urgente de unificar en uno solo el Procedimiento de Impugnación, con el objeto de evitar confusiones y procurar la seguridad jurídica.

II.4 EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN BOLIVIA

○ EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El proceso contencioso administrativo surge como consecuencia del nacimiento del Derecho Administrativo mismo y la necesidad de tener un medio de control, para que los particulares puedan someter a un órgano jurisdiccional las controversias que se derivan del ejercicio de la función administrativa, a través de las resoluciones y decisiones de la administración pública.

Pese a que por lo general es tratado como un recurso, se debe considerar que es un verdadero proceso judicial.

En principio, sólo las pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo pueden ser deducidas ante la jurisdicción especial de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo; esto es, cuando las pretensiones se deducen en ocasión de las relaciones jurídico – administrativas entre la administración pública y un particular, entendiéndose por administración, la administración del Estado y las entidades descentralizadas o autónomas que la integran.

El proceso contencioso administrativo es un medio de control privativo, que los particulares tienen, una vez agotada la vía administrativa, para oponerse a los actos o resoluciones de la administración, a través de una demanda, en la que someten a la decisión jurisdiccional sus pretensiones.

El vocablo contencioso – administrativo se origina en los tribunales administrativos franceses de tal nombre, que se caracterizan por ser órganos de la misma administración, que resuelven los litigios entre ellas y los administrados, sin revisión judicial posterior, eso en los países que siguen esta corriente doctrinal.

- **Naturaleza Jurídica del Contencioso Administrativo.**

El proceso Contencioso Administrativo es un verdadero proceso de conocimiento cuya función esencial es la de ejercer el Control Jurisdiccional de los actos de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como de los casos de controversia derivadas de contratos y concesiones administrativas. En lo respectivo estrictamente a su naturaleza jurídica se establece que es un proceso de única instancia cuyo planteamiento carece de efectos suspensivos, salvo para casos concretos excepcionales en el que el tribunal decida lo contrario, en la misma resolución que admita la demanda, siempre que lo considere indispensable y que de no hacerlo se causen daños irreparables a las partes.

- **Características del Contencioso Administrativo.**

Dentro de las características más importantes del contencioso administrativo, encontramos:

- a) Que no se trata de un recurso, como se lo denominaba en algunas legislaciones, sino es un verdadero proceso de conocimiento.
- b) Que es un proceso que se conoce y se resuelve dentro de un órgano jurisdiccional (Tribunal de lo Contencioso Administrativo).
- c) Su competencia está dirigida a conocer las controversias que surgen de las relaciones que se dan entre la Administración Pública y los particulares.

- **Elementos del Proceso Contencioso Administrativo.**

Los elementos del Proceso contencioso Administrativo son:

- a) El juez o tribunal de lo contencioso administrativo.
- b) Las partes, que pueden ser la **administración pública**, como demandada, excepcionalmente como demandante en los casos de lesividad; **el particular afectado**, que es la persona natural o jurídica a la cual la administración estaría afectando con sus decisiones; **los terceros**, que son aquellos declarados por las otras partes o por el mismo juez como afectados por la resolución judicial (sentencia);

también están incluido la **Procuraduría y la Contraloría General del Estado.**

- **Procedencia del Proceso Contencioso Administrativo.**

La doctrina nos habla de varios aspectos respecto a la procedencia, pero en general existen dos: 1. En caso de contienda por los actos o resoluciones de la Administración y de las entidades descentralizadas o Autónomas del Estado; y 2. Los casos de controversia derivadas de contratos o concesiones administrativas.

- **Requisitos del acto o resolución impugnado.**

Para que el proceso contencioso administrativo pueda iniciarse se requiere que la resolución que lo origina no haya podido remediarse por medio de los recursos puramente administrativos.

En cuanto a los requisitos que deben contener estas resoluciones son: 1. Que las resoluciones causen estado, causa estado las resoluciones que decidan un asunto cuando no sean susceptibles de impugnarse en la vía administrativa, por haberse resuelto los recursos administrativos y 2. Que la resolución vulnere un derecho del demandante reconocido por una Ley, reglamento o resolución anterior.

II.5 EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL.

El proceso contencioso administrativo, se encuentra regulado por el Código de Procedimiento Civil en sus Artículos 778 al 781, en los que se establecen los requisitos de procedencia, la autoridad competente para su conocimiento y resolución y el plazo de interposición de la demanda.

La disposición contenida en el artículo 778 de la citada norma define la procedencia de este proceso, estableciendo como elemento central la **oposición entre el interés público y el privado reclamado por la persona que creyere lesionado su derecho**, y como requisito de forma el agotamiento del reclamo en la vía administrativa.

El artículo 779 determina que el tribunal competente para el conocimiento y resolución de este proceso es la Corte Suprema de Justicia y establece que la acción debe ir dirigida contra el Fiscal General de la República.

Finalmente, el artículo 780 fija un plazo noventa días para la interposición de la demanda, computables a partir de la fecha de notificación con la denegatoria de las reclamaciones hechas en vía administrativa.

II.6 ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 778 Y 781 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL.

El **proceso contencioso-administrativo** que como se sabe se trata de una demanda de puro derecho, cuya sustanciación en plazos se halla prevista en el artículo 354 parágrafo II del Código de Procedimiento Civil que refiere:

Art. 354.- (CALIFICACION DEL PROCESO EN ORDINARIO DE HECHO O DE DERECHO). (...)

*II. Si resultare de puro derecho se correrán nuevos traslados por su orden, los cuales deberán ser contestados dentro **del plazo de diez días**, a menos que fueren renunciados por las partes.*

*III. **Cumplidos estos requisitos, el proceso quedará concluido debiendo decretarse autos para sentencia**”.*

Por lo que los procesos contencioso-administrativos en su NATURALEZA JURÍDICA DE SU CONTENCIÓN ES DE PURO DERECHO TAL COMO LO DETERMINA EL ARTÍCULO 781 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL; es decir, no hace a tema de su estudio situaciones de discusión de hecho.

Asimismo, es necesario puntualizar que no se debe confundir lo que es un Procedimiento Técnico Administrativo de lo que es un proceso ordinario civil, correspondiendo a jurisdicciones y competencias totalmente diferentes e independientes una respecto a la otra en atención a los sujetos que intervienen, al carácter de ejecución de los fallos, la discrecionalidad o no de las partes, etc.

Se trata pues de dos motivos de controversia completamente diferentes el proceso contencioso-administrativo que busca en la vía jurisdiccional el **control**

de legalidad del acto administrativo, el proceso civil-ordinario de controversia de derecho propietario que persigue la dilucidación de la titularidad entre dos derechos controvertidos **de tal manera que no es posible por la vía contenciosa-administrativa resolver lo que pretende la parte demandante; es decir, el análisis, la revisión y el pronunciamiento judicial de su supuesto y nunca probado “derecho propietario”**.

Por lo que cabe recalcar que el proceso contencioso-administrativo, por su naturaleza, está diseñado para cuestionar la validez y legitimidad de un acto administrativo, el cual habiendo sido debidamente impugnado en la vía administrativa sin resultados favorables para el administrado, merece su sometimiento a conocimiento de la autoridad judicial competente, constituyéndose en un verdadero control jurisdiccional de los actos administrativos.

Sobre el tema Ramón A. Huaypaya Tapia sobre la finalidad objetiva del proceso contencioso-administrativo expresa: *“... el aspecto o finalidad objetiva del proceso contencioso-administrativo, cual es la de servir de un instrumento principal de control jurisdiccional de la juridicidad de la actuación de la Administración de la Actuación de la Administración Pública sometida al Derecho Administrativo...”* (Huaypaya Tapia, *“Administración Pública, Derecho Administrativo y Regulación”*, ARA Editores, Lima 2011, pág. 366).

La legislación nacional, ha incorporado el proceso contencioso administrativo mediante las disposiciones contenidas en los artículos 778 al 781 del Código de Procedimiento Civil, que configura al mismo como un proceso de puro derecho, diferente a los tradicionales procesos de conocimiento que se desarrollan en materia procesal civil. Según enseña la doctrina y nuestra legislación, el fundamento principal y la razón de ser del proceso contencioso administrativo estriba en la existencia de oposición entre el interés público y el interés privado, cuando el administrado hubiere ocurrido oportunamente ante la Administración Pública a efecto de obtener la revocación del acto administrativo que se considere lesionado su derecho subjetivo o interés legítimo.

Es en este marco que el artículo 778 del Código de Procedimiento Civil cuyo nomen iuris es “Procedencia” dispone que la demanda contencioso administrativa procederá en los casos en los que hubiere oposición entre el interés público y el interés privado, señalándose también el artículo 779 siguiente que la demanda debe interponerse con todos los requisitos establecidos por el artículo 327 del Código de Procedimiento Civil, indicando el decreto o resolución que se impugnare.

La relación de éstas normas nos permiten identificar los requisitos legales de procedencia para la interposición de una demanda contencioso-administrativa en contra de un determinado acto administrativo, excluyendo en consecuencia, la interposición de demandas que no se adecúen a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, es de mi conocimiento los artículos 28, 29 y 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo No. 2341 establecen los elementos esenciales del acto administrativo en sentido que estos deben contener: **competencia, causa, objeto, procedimiento, fundamento y finalidad**, por lo que para la procedencia expresa de la demanda contencioso-administrativa presentada por los aquellos que recuran a esta instancia

Asimismo y los fines de establecer la naturaleza jurídica del contencioso-administrativo, nos permitimos referir la Sentencia Constitucional No. 865/2007 de 12 de diciembre de 2007 que señala:

“ III.3. Naturaleza jurídica del proceso contencioso administrativo *De otro lado, y dado que el presente recurso versa sobre una Sentencia dictada dentro de un proceso contencioso administrativo, es necesario resaltar que el art. 118.7ª de la CPE, ha encomendado expresamente a la Corte Suprema de Justicia el control de la legalidad de la actividad administrativa, **estableciendo para el efecto la jurisdicción contenciosa administrativa, con el objeto salvaguardar los intereses legítimos de los ciudadanos frente a posibles extralimitaciones en que pudiese incurrir la Administración, haciendo que ésta, en su condición de Poder Público, se someta estrictamente a la Ley, velando porque se respeten los derechos fundamentales y se observen***

siempre las garantías constitucionales que el ordenamiento supra legal establece a favor de los ciudadanos”.

En el proceso contencioso-administrativo a través de la norma ya señalada debe cumplir con el siguiente detalle de actividad de actos y plazos procesales:

- **Presentación de la demanda contencioso-administrativa (90) noventa días (Art. 780 del Código de Procedimiento Civil)**
- **Respuesta a la demanda (15) quince días (Art. 345 CPC)**
- **Formulación de réplica de la parte demandante (10) diez días (Art. 354 – II CPC)**
- **Formulación de dúplica de la parte demandante (10) diez días (Art. 354 – II CPC)**

CAPITULO III
“PROPUESTA DE LEY
ESPECIALIZADA DEL
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO”

CAPITULO III
“PROPUESTA DE LEY ESPECIALIZADA DEL PROCEDIMIENTO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”

III.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Uno de los principios generales del Derecho Administrativo, es el de la impugnabilidad de los actos administrativos; es decir, la posibilidad de que los mismos sean revisados por autoridad administrativa o judicial independiente, no siendo admisible la existencia de un órgano de la administración cuyos actos no se encuentren sometidos al control de la justicia ordinaria, al considerarse que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva; en otras palabras, el derecho de acceder a los órganos de administración de justicia para hacer valer los derechos e intereses ante un órgano del Estado que se debe caracterizar por su imparcialidad, idoneidad y transparencia, mediante un procedimiento previamente establecido en las leyes.

Ese principio de la impugnabilidad de los actos administrativos, está estrechamente relacionado con el principio del control jurisdiccional de los actos administrativos o también llamado principio de control judicial.

Además de que en el Derecho Administrativo el control judicial siendo este un principio relevante posterior a la actividad de la Administración Pública en todos sus niveles a objeto de impugnar en vía judicial las decisiones por ella dictadas, en nuestro país, mediante el proceso contencioso administrativo que está concebido como una garantía a favor del administrado para que a través de un órgano imparcial que puede ser la

Tribunal Supremo de Justicia o en el caso de los Gobiernos Municipales la Sala Plena de los Tribunales Departamentales de Justicia pueda ser resuelta la oposición que surja entre el interés público y el interés privado que se genera en los diferentes trámites, procesos o procedimientos administrativos que se llevan a cabo en instancias del Organismo Ejecutivo y de los Gobiernos Municipales.

La normativa actualmente usada para resolver los Procesos Contenciosos Administrativos claro es que nos referimos al Código de Procedimiento Civil no corresponde ya a la realidad social que se vive en el país, siendo en consecuencia completamente insuficientes 4 artículos que sólo refieren la vía en que es procedente (ordinario de puro derecho) sin que existan normas procedimentales claras que permitan el cumplimiento del debido proceso y sobre todo el derecho a de la tutela judicial efectiva.

El proceso contencioso administrativo como está diseñado, tiene una visión exclusivamente civilista, tiene ese punto de vista, por ello se encuentra regulado junto a las relaciones estrictamente civiles; sin embargo, consideramos que tiene que concebirse desde la perspectiva del Derecho Administrativo que tiene una concepción y lógica distinta.

III.2. TEXTO DE LA PROPUESTA DE LEY NACIONAL

TÍTULO I.

DEL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

CAPÍTULO I.

ÁMBITO.

Artículo 1.

1. Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.

2. Se entenderá a estos efectos por Administraciones públicas:

- a. La Administración General del Estado.
- b. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c. Las Entidades que integran la Administración local.

- d. Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.

Artículo 2.

El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con:

- a. La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos.
- b. Los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación de las Administraciones públicas.
- c. Los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas.
- d. Los actos administrativos de control o fiscalización dictados por la Administración concedente, respecto de los dictados por los concesionarios de los servicios públicos que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas a los mismos, así como los actos de los propios concesionarios cuando puedan ser recurridos directamente ante este orden jurisdiccional de conformidad con la legislación sectorial correspondiente.

Artículo 3.

No corresponden al orden jurisdiccional contencioso-administrativo:

- a. Las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración pública.
- b. El recurso contencioso-disciplinario militar.
- c. Los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados y Tribunales y la Administración pública y los conflictos de atribuciones entre órganos de una misma Administración.

Artículo 4.

1. La competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter constitucional y penal y lo dispuesto en los Tratados internacionales.
2. La decisión que se pronuncie no producirá efectos fuera del proceso en que se dicte y no vinculará al orden jurisdiccional correspondiente.

Artículo 5.

1. La Jurisdicción Contencioso-administrativa es improrrogable.
2. Los órganos de este orden jurisdiccional apreciarán de oficio la falta de jurisdicción y resolverán sobre la misma, previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal por plazo común de diez días.
3. En todo caso, esta declaración será fundada y se efectuará indicando siempre el concreto orden jurisdiccional que se estime competente. Si la parte demandante se personare ante el mismo en el plazo de un mes desde la notificación de la resolución que declare la falta de jurisdicción, se entenderá haberlo efectuado en la fecha en que se inició el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo, si hubiere formulado éste siguiendo las indicaciones de la notificación del acto o ésta fuese defectuosa.

CAPÍTULO II.

ÓRGANOS Y COMPETENCIAS.

Artículo 6.

El orden jurisdiccional contencioso-administrativo se halla integrado por los siguientes órganos:

- a. Juzgados de lo Contencioso-administrativo.
- b. Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo.
- c. Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.
- d. Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

Artículo 7.

1. Los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo conocerán de los recursos que se deduzcan frente a los actos administrativos que tengan por objeto:

- a. En primera o única instancia en las materias de personal cuando se trate de actos dictados por Ministros y Secretarios de Estado, salvo que confirmen en vía de recurso, fiscalización o tutela, actos dictados por órganos inferiores, o se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera.
- b. En única o primera instancia contra los actos de los órganos centrales de la Administración General del Estado.
- c. En primera o única instancia de los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra las disposiciones generales y contra los actos emanados de los organismos públicos con personalidad jurídica propia y entidades pertenecientes al sector público estatal con competencia en todo el territorio nacional.
- d. En primera o única instancia, de los recursos contra las resoluciones dictadas por los Ministros y Secretarios de Estado en materia de

responsabilidad patrimonial cuando lo reclamado no exceda de 30.050 euros.

- e. En primera instancia, de las resoluciones que acuerden la inadmisión de las peticiones de asilo político.

Artículo 10.

1. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con:

- a. Los actos de las Entidades locales y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.
- b. Las disposiciones generales emanadas de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales.
- c. Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.
- d. Los actos y resoluciones dictados por los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales que pongan fin a la vía económico-administrativa.
- e. Las resoluciones dictadas por el Tribunal Económico-Administrativo Central en materia de tributos cedidos.
- f. Los actos y disposiciones de las Juntas Electorales Provinciales y de Comunidades Autónomas, así como los recursos contencioso-electorales contra acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos y elección y proclamación de Presidentes de Corporaciones locales, en los términos de la legislación electoral.

Artículo 11.

1. La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional conocerá en única instancia:

- a. De los recursos que se deduzcan en relación con las disposiciones generales y los actos de los Ministros y de los Secretarios de Estado en general y en materia de personal cuando se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera. Asimismo conocerá de los recursos contra los actos de cualesquiera órganos centrales del Ministerio de Defensa referidos a ascensos, orden y antigüedad en el escalafonamiento y destinos.
- b. De los recursos contra los actos de los Ministros y Secretarios de Estado cuando rectifiquen en vía de recurso o en procedimiento de fiscalización o de tutela los dictados por órganos o entes distintos con competencia en todo el territorio nacional.

Artículo 12.

1. La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo conocerá en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con:

- a. Los actos y disposiciones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno.
- b. Los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial.

2. Conocerá también de:

- a. Los recursos de casación de cualquier modalidad, en los términos establecidos por esta Ley, y los correspondientes recursos de queja.
- b. Los recursos de casación y revisión contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas, con arreglo a lo establecido en su Ley de Funcionamiento.

3. Asimismo conocerá de:

- a. Los recursos que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones de la Junta Electoral Central, así como los recursos contencioso-electorales que se deduzcan contra los acuerdos sobre proclamación de electos en los términos previstos en la legislación electoral.

Artículo 13.

Para aplicar las reglas de distribución de competencia contenidas en los artículos anteriores, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a. Las referencias que se hacen a la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales comprenden a las Entidades y Corporaciones dependientes o vinculadas a cada una de ellas.
- b. La competencia atribuida a los Juzgados y Tribunales para el conocimiento de recursos contra actos administrativos incluye la relativa a la inactividad y a las actuaciones constitutivas de vía de hecho.
- c. Salvo disposición expresa en contrario, la atribución de competencia por razón de la materia prevalece sobre la efectuada en razón del órgano administrativo autor del acto.

CAPÍTULO III.

COMPETENCIA TERRITORIAL DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES.

Artículo 14.

1. La competencia territorial de los Juzgados y de los Tribunales Superiores de Justicia se determinará conforme a las siguientes reglas:

Primera. Con carácter general, será competente el órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado la disposición o el acto originario impugnado.

Segunda. Cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, personal, propiedades especiales y sanciones será competente, a elección del demandante, el juzgado o el tribunal en cuya circunscripción tenga aquél su domicilio o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado.

Tercera. La competencia corresponderá al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción radiquen los inmuebles afectados cuando se impugnen planes de ordenación urbana y actuaciones urbanísticas, expropiatorias y, en general, las que comporten intervención administrativa en la propiedad privada.

CAPÍTULO IV.

CONSTITUCIÓN Y ACTUACIÓN DE LAS SALAS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

Artículo 15.

1. La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo actuará dividida en Secciones, cuyo Presidente será el que lo fuere de la Sala o el Magistrado más antiguo de los que integren la Sección.

2. Para la vista o deliberación y fallo será necesaria la concurrencia del que presida y de los Magistrados siguientes:

- a. Todos los que componen la Sección para decidir los recursos de casación y revisión.
- b. Cuatro en los demás casos.

3. Para el despacho ordinario será suficiente la concurrencia del que presida y dos Magistrados.

Artículo 16.

1. La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional se compondrá de las Secciones que aconseje el número de asuntos, cuyo

Presidente será el que lo fuere de la Sala o el Magistrado más antiguo de los integrantes de la Sección.

2. Las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, cuando el número de sus miembros exceda de cinco, actuarán divididas en Secciones, cuyo Presidente será el que lo fuere de la Sala o el Magistrado más antiguo de los que integren la Sección.

Si la Sala o Salas de lo Contencioso-administrativo tuviesen más de una Sección, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia establecerá para cada año judicial el turno con arreglo al cual los Presidentes de Sección ocuparán los puestos de la regulada en este apartado. También lo establecerá entre todos los Magistrados que presten servicio en la Sala o Salas.

TÍTULO II. LAS PARTES.

CAPÍTULO I. CAPACIDAD PROCESAL.

Artículo 18.

Los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la Ley así lo declare expresamente.

CAPÍTULO II. LEGITIMACIÓN.

Artículo 19.

1. Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:

- a. Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo.
- b. Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.
- c. La Administración del Estado, cuando ostente un derecho o interés legítimo, para impugnar los actos y disposiciones de la Administración de las Comunidades Autónomas y de los Organismos públicos vinculados a éstas, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local, y los de cualquier otra entidad pública no sometida a su fiscalización.
- d. La Administración de las Comunidades Autónomas, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de cualquier otra Administración u Organismo público, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local.
- e. Las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales.
- f. El Ministerio Fiscal para intervenir en los procesos que determine la Ley.
- g. Las Entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas para impugnar los actos o disposiciones que afecten al ámbito de sus fines.

2. La Administración autora de un acto está legitimada para impugnarlo ante este orden jurisdiccional, previa su declaración de lesividad para el interés público en los términos establecidos por la Ley.

3. El ejercicio de acciones por los vecinos en nombre e interés de las Entidades locales se rige por lo dispuesto en la legislación de régimen local.

4. Las Administraciones públicas y los particulares podrán interponer recurso contencioso-administrativo contra las decisiones adoptadas por los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales y las reclamaciones en materia de contratación a que se refiere la legislación de Contratos del Sector Público sin necesidad, en el primer caso, de declaración de lesividad.

Artículo 20.

No pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública:

- a. Los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente.
- b. Los particulares cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de ella.
- c. Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales, respecto de la actividad de la Administración de la que dependan. Se exceptúan aquellos a los que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración.

Artículo 21.

1. Se considera parte demandada:

- a. Las Administraciones públicas o cualesquiera de los órganos mencionados en el artículo 1.3 contra cuya actividad se dirija el recurso.
- b. Las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante.

- c. Las aseguradoras de las Administraciones públicas, que siempre serán parte codemandada junto con la Administración a quien aseguren.
2. A efectos de lo dispuesto en el párrafo a del apartado anterior, cuando se trate de Organismos o Corporaciones públicos sujetos a fiscalización de una Administración territorial, se entiende por Administración demandada:
 - a. El Organismo o Corporación autores del acto o disposición fiscalizados, si el resultado de la fiscalización es aprobatorio.
 - b. La que ejerza la fiscalización, si mediante ella no se aprueba íntegramente el acto o disposición.

Artículo 22.

Si la legitimación de las partes derivare de alguna relación jurídica transmisible, el causahabiente podrá suceder en cualquier Estado del proceso a la persona que inicialmente hubiere actuado como parte.

TÍTULO III.

OBJETO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

CAPÍTULO I.

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IMPUGNABLE.

Artículo 25.

1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

2. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley.

Artículo 26.

1. Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho.

Artículo 27.

1. Cuando un Juez o Tribunal de lo Contencioso-administrativo hubiere dictado sentencia firme estimatoria por considerar ilegal el contenido de la disposición general aplicada, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo contra la disposición, salvo lo dispuesto en los dos apartados siguientes.

2. Cuando el Juez o Tribunal competente para conocer de un recurso contra un acto fundado en la invalidez de una disposición general lo fuere también para conocer del recurso directo contra ésta, la sentencia declarará la validez o nulidad de la disposición general.

3. Sin necesidad de plantear cuestión de ilegalidad, el Tribunal Supremo anulará cualquier disposición general cuando, en cualquier grado, conozca de un recurso contra un acto fundado en la ilegalidad de aquella norma.

Artículo 28.

No es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

Artículo 29.

1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

2. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78.

Artículo 30.

En caso de vía de hecho, el interesado podrá formular requerimiento a la Administración actuante, intimando su cesación. Si dicha intimación no hubiere sido formulada o no fuere atendida dentro de los diez días siguientes a la presentación del requerimiento, podrá deducir directamente recurso contencioso-administrativo.

CAPÍTULO II.

PRETENSIONES DE LAS PARTES.

Artículo 31.

El demandante podrá pretender la declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación.

También podrá pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno

restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda.

Artículo 32.

Cuando el recurso se dirija contra la inactividad de la Administración pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 29, el demandante podrá pretender del órgano jurisdiccional que condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas.

Artículo 33.

Los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo juzgarán dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición.

Si el Juez o Tribunal, al dictar sentencia, estimare que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes, por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, lo someterá a aquéllas mediante providencia en que, advirtiendo que no se prejuzga el fallo definitivo, los expondrá y concederá a los interesados un plazo común de diez días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas, con suspensión del plazo para pronunciar el fallo.

Contra la expresada providencia no cabrá recurso alguno.

TÍTULO IV.

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

CAPÍTULO I.

PROCEDIMIENTO EN PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA.

SECCIÓN I. DILIGENCIAS PRELIMINARES.

Artículo 43.

Cuando la propia Administración autora de algún acto pretenda demandar su anulación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa deberá, previamente, declararlo lesivo para el interés público.

Artículo 44.

1. En los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada.

Cuando la Administración contratante, el contratista o terceros pretendan recurrir las decisiones adoptadas por los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales y las reclamaciones en materia de contratación a que se refiere la legislación de Contratos del Sector Público interpondrán el recurso directamente y sin necesidad de previo requerimiento o recurso administrativo.

2. El requerimiento deberá dirigirse al órgano competente mediante escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad, y deberá producirse en el plazo de dos meses contados desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad.

3. El requerimiento se entenderá rechazado si, dentro del mes siguiente a su recepción, el requerido no lo contestará.

4. Queda a salvo lo dispuesto sobre esta materia en la legislación de régimen local.

SECCIÓN II. INTERPOSICIÓN DEL RECURSO Y RECLAMACIÓN DEL EXPEDIENTE.

Artículo 45.

1. El recurso contencioso-administrativo se iniciará por un escrito reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso, salvo cuando esta Ley disponga otra cosa.

2. A este escrito se acompañará:

- a. El documento que acredite la representación del compareciente, salvo si figurase unido a las actuaciones de otro recurso pendiente ante el mismo Juzgado o Tribunal, en cuyo caso podrá solicitarse que se expida certificación para su unión a los autos.
- b. El documento o documentos que acrediten la legitimación del actor cuando la ostente por habérsela transmitido otro por herencia o por cualquier otro título.
- c. La copia o traslado de la disposición o del acto expreso que se recurran, o indicación del expediente en que haya recaído el acto o el periódico oficial en que la disposición se haya publicado. Si el objeto del recurso fuera la inactividad de la Administración o una vía de hecho, se mencionará el órgano o dependencia al que se atribuya una u otra, en su caso, el expediente en que tuvieran origen, o cualesquiera otros datos que sirvan para identificar suficientemente el objeto del recurso.
- d. El documento o documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación, salvo que se hubieran incorporado o insertado en lo pertinente dentro del cuerpo del documento mencionado en la letra a) de este mismo apartado.

Artículo 46.

1. El plazo para interponer el recurso contenciosoadministrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

6. En los litigios entre Administraciones, el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo será de dos meses, salvo que por Ley se establezca otra cosa. Cuando hubiera precedido el requerimiento regulado en los tres primeros apartados del artículo 44, el plazo se contará desde el día siguiente a aquel en que se reciba la comunicación del acuerdo expreso o se entienda presuntamente rechazado.

Artículo 47.

1. El Secretario judicial en el siguiente día hábil acordará, si lo solicita el recurrente, que se anuncie la interposición del recurso y remitirá el oficio para su publicación por el órgano competente, sin perjuicio de que sea costeadada por el recurrente, en el periódico oficial que proceda atendiendo al ámbito territorial de competencia del órgano autor de la actividad administrativa recurrida. El Secretario judicial podrá también acordar de oficio la publicación, si lo estima conveniente.

2. Si se hubiera iniciado el recurso mediante demanda en los supuestos previstos por el artículo 45.5 y éste se dirige contra una disposición general, deberá procederse a la publicación del anuncio de interposición de aquél, en el que se concederán quince días para la personación de quienes tengan interés legítimo en sostener la conformidad a Derecho de la disposición, acto o conducta impugnados. Transcurrido este plazo, el Secretario judicial procederá

a dar traslado de la demanda y de los documentos que la acompañen para que sea contestada primero por la Administración y luego por los demás demandados que se hubieran personado.

Artículo 48.

1. El Secretario judicial, al acordar lo previsto en el apartado 1 del artículo anterior, o mediante diligencia si la publicación no fuere necesaria, requerirá a la Administración que le remita el expediente administrativo, ordenándole que practique los emplazamientos previstos en el artículo 49. El expediente se reclamará al órgano autor de la disposición o acto impugnado o a aquél al que se impute la inactividad o vía de hecho. Se hará siempre una copia autenticada de los expedientes tramitados en grados o fases anteriores, antes de devolverlos a su oficina de procedencia.

2. No se reclamará el expediente en el caso del apartado 2 del artículo anterior, sin perjuicio de la facultad otorgada por el apartado 5 de este artículo 48.

3. El expediente deberá ser remitido en el plazo improrrogable de veinte días, a contar desde que la comunicación judicial tenga entrada en el registro general del órgano requerido. La entrada se pondrá en conocimiento del órgano jurisdiccional.

4. El expediente, original o copiado, se enviará completo, foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La Administración conservará siempre el original o una copia autenticada de los expedientes que envíe. Si el expediente fuera reclamado por diversos Juzgados o Tribunales, la Administración enviará copias autenticadas del original o de la copia que conserve.

De darse la causa de imposibilidad de determinación individualizada de la autoridad o empleado responsable, la Administración será la responsable del pago de la multa sin perjuicio de que se repercuta contra el responsable.

SECCIÓN III. EMPLAZAMIENTO DE LOS DEMANDADOS Y ADMISIÓN DEL RECURSO

Artículo 49.

1. La resolución por la que se acuerde remitir el expediente se notificará en los cinco días siguientes a su adopción, a cuantos aparezcan como interesados en él, emplazándoles para que puedan personarse como demandados en el plazo de nueve días. La notificación se practicará con arreglo a lo dispuesto en la Ley que regule el procedimiento administrativo común.

En los recursos contra las decisiones adoptadas por los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales y las reclamaciones en materia de contratación a que se refiere la legislación de Contratos del Sector Público se emplazará como parte demandada a las personas, distintas del recurrente, que hubieren comparecido en el recurso administrativo, para que puedan personarse como demandados en el plazo de nueve días.

2. Hechas las notificaciones, se enviará el expediente al Juzgado o Tribunal, incorporando la justificación del emplazamiento o emplazamientos efectuados, salvo que no hubieran podido practicarse dentro del plazo fijado para la remisión del expediente, en cuyo caso éste se enviará sin demora, y la justificación de los emplazamientos una vez se ultimen.

3. Recibido el expediente, el Secretario judicial, a la vista del resultado de las actuaciones administrativas y del contenido del escrito de interposición y documentos anejos, comprobará que se han efectuado las debidas notificaciones para emplazamiento y, si advirtiere que son incompletas, ordenará a la Administración que se practiquen las necesarias para asegurar la defensa de los interesados que sean identificables.

4. Cuando no hubiera sido posible emplazar a algún interesado en el domicilio que conste, el Secretario judicial mandará insertar el correspondiente edicto en el periódico oficial que proceda atendiendo al ámbito territorial de competencia

del órgano autor de la actividad administrativa recurrida. Los emplazados por edictos podrán personarse hasta el momento en que hubiere de dárseles traslado para contestar a la demanda.

Artículo 51.

1. El Juzgado o Sala, tras el examen del expediente administrativo, declarará no haber lugar a la admisión del recurso cuando constare de modo inequívoco y manifiesto:

- a. La falta de jurisdicción o la incompetencia del Juzgado o Tribunal.
- b. La falta de legitimación del recurrente.
- c. Haberse interpuesto el recurso contra actividad no susceptible de impugnación.
- d. Haber caducado el plazo de interposición del recurso.

2. El Juzgado o Sala podrá inadmitir el recurso cuando se hubieran desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales por sentencia firme, mencionando, en este último caso, la resolución o resoluciones desestimatorias.

3. Cuando se impugne una actuación material constitutiva de vía de hecho, el Juzgado o Sala podrá también inadmitir el recurso si fuera evidente que la actuación administrativa se ha producido dentro de la competencia y en conformidad con las reglas del procedimiento legalmente establecido.

Asimismo, cuando se impugne la no realización por la Administración de las obligaciones a que se refiere el artículo 29, el recurso se inadmitirá si fuera evidente la ausencia de obligación concreta de la Administración respecto de los recurrentes.

4. El Juzgado o la Sala, antes de pronunciarse sobre la inadmisión del recurso, hará saber a las partes el motivo en que pudiera fundarse para que, en el plazo

común de diez días, aleguen lo que estimen procedente y acompañen los documentos a que hubiera lugar.

5. Contra el auto que declare la inadmisión podrán interponerse los recursos previstos en esta Ley. El auto de admisión no será recurrible pero no impedirá oponer cualquier motivo de inadmisibilidad en momento procesal posterior.

6. Declarada la inadmisión al amparo de lo establecido en el párrafo a) del apartado 1 de este artículo, se estará a lo que determinan los artículos 5.3 y 7.3.

SECCIÓN IV. DEMANDA Y CONTESTACIÓN.

Artículo 52.

1. Recibido el expediente administrativo en el Juzgado o Tribunal y comprobados, y en su caso completados, los emplazamientos, por el Secretario judicial se acordará que se entregue al recurrente para que se deduzca la demanda en el plazo de veinte días, salvo que concurra alguno de los supuestos del artículo 51, en cuyo caso dará cuenta al Tribunal para que resuelva lo que proceda. Cuando los recurrentes fuesen varios, y aunque no actuasen bajo una misma dirección, la demanda se formulará simultáneamente por todos ellos. La entrega del expediente se efectuará en original o copia.

2. Si la demanda no se hubiere presentado dentro del plazo, el Juzgado o Sala, de oficio, declarará por auto la caducidad del recurso. No obstante, se admitirá el escrito de demanda, y producirá sus efectos legales, si se presentare dentro del día en que se notifique el auto.

Artículo 53.

1. Transcurrido el término para la remisión del expediente administrativo sin que éste hubiera sido enviado, la parte recurrente podrá pedir, por sí o a iniciativa del Secretario judicial, que se le conceda plazo para formalizar la demanda.

2. Si después de que la parte demandante hubiera usado del derecho establecido en el apartado anterior se recibiera el expediente, el Secretario judicial pondrá éste de manifiesto a las partes demandantes y, en su caso, demandadas por plazo común de diez días para que puedan efectuar las alegaciones complementarias que estimen oportunas.

Artículo 54.

1. Presentada la demanda, el Secretario judicial dará traslado de la misma, con entrega del expediente administrativo, a las partes demandadas que hubieran comparecido, para que la contesten en el plazo de veinte días. Si la demanda se hubiere formalizado sin haberse recibido el expediente administrativo, emplazará a la Administración demandada para contestar, apercibiéndola de que no se admitirá la contestación si no va acompañada de dicho expediente.

2. Si el defensor de la Administración demandada estima que la disposición o actuación administrativa recurrida pudiera no ajustarse a Derecho, podrá solicitar la suspensión del procedimiento por un plazo de veinte días para comunicar su parecer razonado a aquélla. El Secretario judicial, previa audiencia del demandante, acordará lo procedente.

3. La contestación se formulará primero por la Administración demandada. Cuando hubieren de hacerlo, además de la Administración, otros demandados, y aunque no actúen bajo una misma dirección, la contestación se formulará simultáneamente por todos ellos. En este caso no habrá lugar a la entrega del expediente administrativo, que será puesto de manifiesto en la Oficina judicial, pero sí de la copia del mismo, con los gastos a cargo de estos demandados.

4. Si la Administración demandada fuere una entidad local y no se hubiere personado en el proceso pese a haber sido emplazada, se le dará no obstante traslado de la demanda para que, en el plazo de veinte días, pueda designar representante en juicio o comunicar al órgano judicial, por escrito, los fundamentos por los que estimare improcedente la pretensión del actor.

Artículo 55.

1. Si las partes estimasen que el expediente administrativo no está completo, podrán solicitar, dentro del plazo para formular la demanda o la contestación, que se reclamen los antecedentes para completarlo.
2. La solicitud a que se refiere el apartado anterior suspenderá el curso del plazo correspondiente.

Artículo 56.

1. En los escritos de demanda y de contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de Derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración.
2. El Secretario judicial examinará de oficio la demanda y requerirá que se subsanen las faltas de que adolezca en plazo no superior a diez días. Realizada la subsanación, admitirá la demanda. En otro caso, dará cuenta al Juez para que resuelva lo que proceda sobre su admisión.
3. Con la demanda y la contestación las partes acompañarán los documentos en que directamente funden su derecho, y si no obraren en su poder, designarán el archivo, oficina, protocolo o persona en cuyo poder se encuentren.
4. Después de la demanda y contestación no se admitirán a las partes más documentos que los que se hallen en alguno de los casos previstos para el proceso civil. No obstante, el demandante podrá aportar, además, los documentos que tengan por objeto desvirtuar alegaciones contenidas en las contestaciones a la demanda y que pongan de manifiesto disconformidad en los hechos, antes de la citación de vista o conclusiones.

Artículo 57.

El Secretario judicial declarará concluso el pleito, sin más trámite, para sentencia una vez contestada la demanda, salvo que el Juez o Tribunal haga uso de la facultad que le atribuye el artículo 61 en los siguientes supuestos:

1. Si el actor pide por otrosí en su demanda que el recurso se falle sin necesidad de recibimiento a prueba ni tampoco de vista o conclusiones y la parte demandada no se opone.
2. Si en los escritos de demanda y contestación no se solicita el recibimiento a prueba ni los trámites de vista o conclusiones, salvo que el Juez o Tribunal, excepcionalmente, atendida la índole del asunto, acuerde la celebración de vista o la formulación de conclusiones escritas.

En los dos supuestos anteriores, si el demandado solicita la inadmisión del recurso, se dará traslado al demandante para que en el plazo de cinco días formule las alegaciones que estime procedentes sobre la posible causa de inadmisión, y seguidamente se declarará concluso el pleito.

SECCIÓN V. ALEGACIONES PREVIAS.

Artículo 58.

1. Las partes demandadas podrán alegar, dentro de los primeros cinco días del plazo para contestar la demanda, los motivos que pudieren determinar la incompetencia del órgano jurisdiccional o la inadmisibilidad del recurso con arreglo a lo dispuesto en el artículo 69, sin perjuicio de que tales motivos, salvo la incompetencia del órgano jurisdiccional, puedan ser alegados en la contestación, incluso si hubiesen sido desestimados como alegación previa.
2. Para hacer uso de este trámite la Administración demandada habrá de acompañar el expediente administrativo si no lo hubiera remitido antes.

Artículo 59.

1. Del escrito formulando alegaciones previas el Secretario judicial dará traslado por cinco días al actor, el cual podrá subsanar el defecto, si procediera, en el plazo de diez días.
2. Evacuado el traslado, se seguirá la tramitación prevista para los incidentes.
3. El auto desestimatorio de las alegaciones previas no será susceptible de recurso y dispondrá que se conteste la demanda en el plazo que reste.

SECCIÓN VI. PRUEBA.

Artículo 60.

1. Solamente se podrá pedir el recibimiento del proceso a prueba por medio de otrosí, en los escritos de demanda y contestación y en los de alegaciones complementarias. En dichos escritos deberán expresarse en forma ordenada los puntos de hecho sobre los que haya de versar la prueba y los medios de prueba que se propongan.
3. Se recibirá el proceso a prueba cuando exista disconformidad en los hechos y éstos fueran de trascendencia, a juicio del órgano jurisdiccional, para la resolución del pleito. Si el objeto del recurso fuera una sanción administrativa o disciplinaria, el proceso se recibirá siempre a prueba cuando exista disconformidad en los hechos.
4. La prueba se desarrollará con arreglo a las normas generales establecidas para el proceso civil, siendo el plazo para practicarla de treinta días. No obstante, se podrán aportar al proceso las pruebas practicadas fuera de este plazo por causas no imputables a la parte que las propuso.

5. Las Salas podrán delegar en uno de sus Magistrados o en un Juzgado de lo Contencioso-administrativo la práctica de todas o algunas de las diligencias probatorias, y el representante en autos de la Administración podrá, a su vez, delegar en un funcionario público de la misma la facultad de intervenir en la práctica de pruebas.

6. En el acto de emisión de la prueba pericial, el Juez otorgará, a petición de cualquiera de las partes, un plazo no superior a cinco días para que las partes puedan solicitar aclaraciones al dictamen emitido.

7. De acuerdo con las leyes procesales, en aquellos procedimientos en los que las alegaciones de la parte actora se fundamenten en actuaciones discriminatorias por razón del sexo, corresponderá al demandado probar la ausencia de discriminación en las medidas adoptadas y su proporcionalidad.

A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, el órgano judicial, a instancia de parte, podrá recabar, si lo estimase útil y pertinente, informe o dictamen de los organismos públicos competentes.

Artículo 61.

1. El Juez o Tribunal podrá acordar de oficio el recibimiento a prueba y disponer la práctica de cuantas estime pertinentes para la más acertada decisión del asunto.

2. Finalizado el período de prueba, y hasta que el pleito sea declarado concluso para sentencia, el órgano jurisdiccional podrá también acordar la práctica de cualquier diligencia de prueba que estimare necesaria.

3. Las partes tendrán intervención en las pruebas que se practiquen al amparo de lo previsto en los dos apartados anteriores.

4. Si el Juez o Tribunal hiciere uso de su facultad de acordar de oficio la práctica de una prueba, y las partes carecieran de oportunidad para alegar

sobre ello en la vista o en el escrito de conclusiones, el Secretario judicial pondrá de manifiesto el resultado de la prueba a las partes, las cuales podrán, en el plazo de cinco días, alegar cuanto estimen conveniente acerca de su alcance e importancia.

5. El Juez podrá acordar de oficio, previa audiencia a las partes, o bien a instancia de las mismas la extensión de los efectos de las pruebas periciales a los procedimientos conexos. A los efectos de la aplicación de las normas sobre costas procesales en relación al coste de estas pruebas se entenderá que son partes todos los intervinientes en los procesos sobre los cuales se haya acordado la extensión de sus efectos, prorrateándose su coste entre los obligados en dichos procesos al pago de las costas.

SECCIÓN VIII. SENTENCIA.

Artículo 67.

1. La sentencia se dictará en el plazo de diez días desde que el pleito haya sido declarado concluso y decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso.

2. Cuando el Juez o Tribunal apreciase que la sentencia no podrá dictarse dentro del plazo indicado, lo razonará debidamente y señalará una fecha posterior concreta en la que se dictará la misma, notificándolo a las partes.

Artículo 68.

1. La sentencia pronunciará alguno de los fallos siguientes:

- a. Inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.
- b. Estimación o desestimación del recurso contencioso-administrativo.

2. La sentencia contendrá además el pronunciamiento que corresponda respecto de las costas.

Artículo 69.

La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones en los casos siguientes:

- a. Que el Juzgado o Tribunal Contencioso-administrativo carezca de jurisdicción.
- b. Que se hubiera interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada.
- c. Que tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación.
- d. Que recayera sobre cosa juzgada o existiera litispendencia.
- e. Que se hubiera presentado el escrito inicial del recurso fuera del plazo establecido.

Artículo 70.

1. La sentencia desestimaré el recurso cuando se ajusten a Derecho la disposición, acto o actuación impugnados.

2. La sentencia estimará el recurso contenciosoadministrativo cuando la disposición, la actuación o el acto incurrieran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

Se entiende por desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico.

Artículo 71.

1. Cuando la sentencia estimase el recurso contencioso-administrativo:

- a. Declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido o dispondrá que cese o se modifique la actuación impugnada.
- b. Si se hubiese pretendido el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, reconocerá dicha situación jurídica y adoptará cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma.
- c. Si la medida consistiera en la emisión de un acto o en la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria, la sentencia podrá establecer plazo para que se cumpla el fallo.
- d. Si fuera estimada una pretensión de resarcir daños y perjuicios, se declarará en todo caso el derecho a la reparación, señalando asimismo quién viene obligado a indemnizar. La sentencia fijará también la cuantía de la indemnización cuando lo pida expresamente el demandante y consten probados en autos elementos suficientes para ello. En otro caso, se establecerán las bases para la determinación de la cuantía, cuya definitiva concreción quedará diferida al período de ejecución de sentencia.

2. Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anularen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados.

Artículo 72.

1. La sentencia que declare la inadmisibilidad o desestimación del recurso contencioso-administrativo sólo producirá efectos entre las partes.

2. La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la

disposición anulada. También se publicarán las sentencias firmes que anulen un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas.

3. La estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada sólo producirá efectos entre las partes. No obstante, tales efectos podrán extenderse a terceros en los términos previstos en los artículos 110 y 111.

Artículo 73.

Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzará efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente.

CAPÍTULO III.

RECURSOS CONTRA RESOLUCIONES PROCESALES.

SECCIÓN I. RECURSO ORDINARIO DE APELACIÓN.

Artículo 81.

1. Las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo serán susceptibles de recurso de apelación.

2. Serán siempre susceptibles de apelación las sentencias siguientes:

- a. Las que declaren la inadmisibilidad del recurso en el caso de la letra a) del apartado anterior.
- b. Las dictadas en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona.
- c. Las que resuelvan litigios entre Administraciones públicas.
- d. Las que resuelvan impugnaciones indirectas de disposiciones generales.

Artículo 82.

El recurso de apelación podrá interponerse por quienes, según esta Ley, se hallen legitimados como parte demandante o demandada.

Artículo 83.

1. El recurso de apelación contra las sentencias es admisible en ambos efectos, salvo en los casos en que la presente Ley disponga otra cosa.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Juez, en cualquier momento, a instancia de la parte interesada, podrá adoptar las medidas cautelares que sean pertinentes para asegurar, en su caso, la ejecución de la sentencia atendiendo a los criterios establecidos en el Capítulo II del Título VI.

Artículo 84.

1. La interposición de un recurso de apelación no impedirá la ejecución provisional de la sentencia recurrida.

Las partes favorecidas por la sentencia podrán instar su ejecución provisional. Cuando de ésta pudieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, podrán acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios. Igualmente podrá exigirse la prestación de caución o garantía para responder de aquéllos. En este caso no podrá llevarse a cabo la ejecución provisional hasta que la caución o la medida acordada esté constituida y acreditada en autos.

3. No se acordará la ejecución provisional cuando la misma sea susceptible de producir situaciones irreversibles o perjuicios de imposible reparación.

4. Previa audiencia de las demás partes por plazo común de cinco días, el Juez resolverá sobre la ejecución provisional en el término de los cinco días siguientes.

5. Cuando quien inste la ejecución provisional sea una Administración pública, quedará exenta de la prestación de caución.

SECCIÓN III. RECURSO DE CASACIÓN.

Artículo 86.

1. Las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-administrativo y por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia serán susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de Justicia.

Artículo 88.

1. El recurso de casación habrá de fundarse en alguno o algunos de los siguientes motivos:

- a. Abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción.
- b. Incompetencia o inadecuación del procedimiento.
- c. Quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión para la parte.
- d. Infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

2. La infracción de las normas relativas a los actos y garantías procesales que produzca indefensión sólo podrá alegarse cuando se haya pedido la subsanación de la falta o transgresión en la instancia, de existir momento procesal oportuno para ello.

3. Cuando el recurso se funde en el motivo previsto en la letra d) del apartado 1 de este artículo, el Tribunal Supremo podrá integrar en los hechos admitidos como probados por el Tribunal de instancia aquellos que, habiendo sido

omitidos por éste, estén suficientemente justificados según las actuaciones y cuya toma en consideración resulte necesaria para apreciar la infracción alegada de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia, incluso la desviación de poder.

4. CONCLUSIONES

De acuerdo a lo referido y demostrado precedentemente podemos concluir lo siguiente:

- La tramitación de un proceso tan especial como el contencioso administrativo requiere una Ley Especial que regule el mismo.
- Los procesos contencioso administrativos no pueden ser tramitados desde la lógica procesal civil pues debe tomarse en cuenta que la Administración Pública persigue el Bien Común.
- La tramitación de los procesos contencioso administrativos se encuentra librada a la suerte de juzgadores que no tienen la experticia necesaria para la Resolución de esta clase de procesos, por lo que se hace imperiosa la necesidad de la creación de una jurisdicción especializada contenciosa administrativa que sean competentes para el conocimiento y resolución de los mismos.
- El objeto del proceso contencioso administrativo es conceder a los administrados la posibilidad del control jurisdiccional de los actos administrativos, que vela porque se cumpla el principio de legalidad y hasta efectúa en cierto sentido, un control de constitucionalidad.
- El tratamiento legislativo del proceso contencioso administrativo, debe tener en cuenta las diferencias existentes entre el proceso civil y las normas que rigen el proceso contencioso administrativo. Sobre todo, en lo concerniente a la economía procesal, que debe tener preponderancia en el proceso contencioso administrativo, pues se trata, prácticamente, de la continuación de un procedimiento administrativo, muchas veces demasiado largo e infructuoso para el administrado.

5. RECOMENDACIONES

Finalmente a manera de recomendación, existen puntos muy importantes que deben tomarse en cuenta:

Al realizar el presente trabajo monográfico se puede establecer a manera de recomendación que existe una clara tendencia a usurpar funciones que le son

propias al Órgano Judicial sobre la resolución de controversias entre la Administración Pública del Estado y los Administrados que somos todos, ello resulta vulneratorio al mismo ordenamiento jurídico nacional, en desmedro de los derechos de los que habitamos Bolivia, en ese sentido la recomendación va dirigida a exista iniciativa ciudadana que surja de los movimientos sociales y cívicos de la ciudades de nuestro país para restablecer el derecho que tiene todo habitante y estante de este país de que cuando vea vulnerados sus derechos e intereses legítimos pueda acudir a tribunales especializados que sean imparciales y que en última instancia definan los litigios y controversias frente a una Administración Pública que cada vez cree tener la facultad de administrar ese valor tan supremo como es la JUSTICIA.

Ya que se ha podido constatar casi total desconocimiento por parte de los juzgadores de lo que es el ámbito del Derecho Administrativo pues por la carencia de una Ley o de un Código del Contencioso Administrativo emiten sus decretos y fallos en el ámbito del Procedimiento Civil y del Derecho Civil cuando exigen, por ejemplo, que las notificaciones en los trámites administrativos cumplan lo dispuesto por los arts. 120. 121 de dicho Código; admiten demandas reconventionales; confunden la medida precautoria de no innovar con lo dispuesto por el art. 59 de la Ley 2341 respecto a la ejecución del acto administrativo independientemente del inicio del proceso contencioso administrativo, a dicha norma le han dado últimamente una interpretación muy distinta a la que se le da en el Tribunal Supremo de Justicia; los fundamentos de sus Sentencias no consideran los principios y procedimientos propios del Derecho Administrativo; no se tramitan con la debida celeridad.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BOLIVIA. Nueva Constitución Política del Estado, de 7 de Febrero de 2009
- BOLIVIA. Ley No. 2492, Código Tributario, de 2 agosto 2003.
- BOLIVIA, Ley N° 25 Ley del Órgano Judicial de 24 de junio de 2010.
- EVANS DE LA CUADRA, Enrique y EVANS ESPÍÑEIRA, Eugenio, Los Tributos ante la Constitución, Editorial Jurídica de Chile, 1997.
- MOSTAJO Machicado Max. Seminario Taller de Grado de Estudio. La Paz Bolivia 2005
- OSSORIO Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial "Heliasta" 2007.
- GORDILLO (Agustín). *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, Parte General, Tomo I, S.E., 1977.
- DROMI (José Roberto), *Introducción al derecho administrativo*, Madrid, Editorial Grouz, S.E., 1986.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (E.) y FERNÁNDEZ (Tomas-Ramón). *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Ed. Civitas, 4a. edición, Tomo I, 1987
- OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *La Administración Pública en el Mundo*, Edit. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, Primera Edición, Ciudad Universitaria, México D.F., 1986.
- MARTINEZ LOPEZ-MUNIZ, José Luís, *Introducción al Derecho Administrativo*, Edit. Tecnos, Madrid, 1986.
- LINARES, Juan Francisco, *Derecho Administrativo*, Edit. Astrea, Buenos Aires, 1986.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Traducción de Eduardo García Maynes, 2ª edición revisada, Imprenta UNAM, México D.F., 1958.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Edit. Fundación de Derecho Administrativo, 4ª ed., T.1., Buenos Aires, 1997.

- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Edit. Civitas, Madrid, 1974.
- FERNANDEZ CH., Lindo, Derecho Administrativo, Edit. G.H., 2ª ed., La Paz, 1989.
- DUGUIT, León, Las Transformaciones del Derecho (Público y Privado), traducido del francés por Adolfo Posada y Ramón Jaén, Edit. Heliástica, Buenos Aires, 1975. DIEZ, Horacio Pedro, Reglamentos. Su Impugnación en el Procedimiento Administrativo, Edit. Abeledo – Perrot, Buenos Aires, 1998.
- DE LA VEGA, Julio César, Diccionario Consultor Político, Edit. Librograf, Colombia, 1996.