

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS



TESIS DE GRADO

**“Fundamentos Jurídicos Doctrinales para una Ley del
Proceso Contencioso-Administrativo”**

(Tesis para optar el grado licenciatura en Derecho)

POSTULANTE: Flavia Evelyn Soliz Lima

TUTOR: M. Sc. Max Mostajo Machicado

LA PAZ – BOLIVIA

2012

DEDICATORIA

A mis queridos padres: Victor Soliz Gutierrez (+) y Ofelia Mery Lima Calderón quienes me han dado y me dan un inmenso apoyo en todas las etapas de mi vida.

A mis hermanos David, Victor, Daniela y Shedenka.

AGRADECIMIENTOS

Mi agradecimiento y gratitud a quienes compartieron sus reflexiones y sus ánimos especialmente al M.Sc. Max Mostajo Machicado por haberme brindado cooperación y guiarme hasta la culminación de mi investigación.

Y un agradecimiento muy especial al Lic. Ariel Gutierrez Soliz quien me ofreció su apoyo y su sabiduría para la elaboración de mi tesis.

RESUMEN "ABSTRACT"

La presente tesis de "Fundamentos Jurídicos Doctrinales para una Ley del Proceso contencioso-administrativo" procura destacar la importancia de esta institución jurídica dentro de un Estado Constitucional de Derecho como Bolivia, siendo que en la actualidad el tratamiento del proceso contencioso-administrativo no ha conseguido el propósito de su creación, contrariamente se desvirtúa su naturaleza jurídica al tratarlo como un proceso en la vía ordinaria de puro derecho.

Nuestra investigación abarca un análisis histórico desde su nacimiento en Francia con los principios consignados en la Revolución Francesa y su evolución en España plasmándolo en un conocimiento científico teórico mediante una Ley de jurisdicción Contencioso-administrativo, en base a lo cual nos permitiremos hablar sobre la incorporación de una ley específica que reglamente la solución de los conflictos entre la administración pública y el administrado en Bolivia.

Considerando importante, que sea el órgano jurisdiccional quien ejerza control sobre los actos administrativos que emita la administración pública con el fin de hacer respetar los principios que rigen la actividad administrativa como el principio de legalidad y presunción de legitimidad establecidos en la Ley N° 2341.

Pues, en la actualidad el proceso contencioso-administrativo se encuentra diseminado al ser expresado en el artículo 70 de la Ley de Procedimiento Administrativo, artículos 778 al 781 del Código de Procedimiento Civil, artículo 12 del Decreto supremo N° 0071 y la ley del Estatuto del funcionario Público, surgiendo vacíos legales que impulsan la necesidad de una norma específica del proceso contencioso-administrativo para resolverlos con celeridad y simplicidad.

ÍNDICE GENERAL

Pág.

Portada	
Dedicatoria	I
Agradecimientos	II
Resumen "Abstract"	III
Índice	

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

1. Enunciado del Tema	1
2. Identificación del Problema	1
3. Problematización	5
4. Delimitación del Tema de Tesis	6
4.1. Delimitación Temática	6
4.2. Delimitación Espacial	6
4.3. Delimitación Temporal	7
5. Fundamentación e Importancia del Tema de Tesis	7
6. Objetivos del Tema de Tesis	8
6.1. Objetivo General	8
6.2. Objetivos Específicos	8
7. Marco de Referencia	9
7.1. Marco Conceptual	9
7.2. Marco Jurídico	11
8. Hipótesis de la Tesis	12
8.1. Variables	12
8.1.1. Variable Independiente	12
8.1.2. Variable Dependiente	12
8.2. Unidades de Análisis	13
9. Métodos que fueron utilizados en la Tesis	13
10. Técnicas que fueron utilizados en la Tesis	14

DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

Introducción	16
--------------	----

CAPÍTULO I - MARCO HISTÓRICO

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Origen del Proceso Contencioso-Administrativo en Países Europeos	18
1.1. Francia	19
1.2. España	25
2. Antecedentes del Proceso Contencioso-Administrativo en Bolivia	37

CAPÍTULO II - MARCO TEÓRICO-DOCTRINARIO

INSTITUCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PROCESO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO

1. Denominación	49
2. Definición y Características del Proceso Contencioso-Administrativo	51
3. Sistemas que determinan competencia y jurisdicción del Contencioso-Administrativo	55
3.1. Ventajas y Desventajas	58
4. Fundamento	59
5. Naturaleza Jurídica	65
6. Principio Fundamental del Proceso Contencioso Administrativo	67
7. Derecho Subjetivo e Interés Legítimo protegido por	

el Proceso Contencioso-Administrativo	70
8. Procedimiento del Proceso Contencioso Administrativo	73
8.1 Requisitos esenciales para recurrir al Contencioso Administrativo	80
9. Actos Administrativos recurribles en el proceso Contencioso-Administrativo	82
9.1 Acto Administrativo que causa estado	84
9.2 Acto de Gobierno	86
10. Sujetos Del Proceso Contencioso-Administrativo	89
10.1 Órgano o Tribunal Jurisdiccional Contencioso Administrativo	89
10.2 Partes Recurrentes En La Vía Jurisdiccional	94
11. Sentencia en la vía judicial del proceso contencioso-administrativo	96
11.1 Efectos de la Sentencia	100

CAPÍTULO III - LEGISLACIÓN COMPARADA

EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA

1. En Perú	107
2. En Argentina	110
3. En Paraguay	114

CAPÍTULO IV - MARCO PRÁCTICO

EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN BOLIVIA

1. El Proceso Contencioso-administrativo en nuestra legislación Nacional	117
--	-----

1.1. Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo	119
1.1.1. Silencio Administrativo en la Administración Pública	121
1.2. Decreto Supremo N° 0071	123
1.3. Ley N° 12760 Código de Procedimiento Civil	124
1.4. Ley N° 2027 Estatuto del Funcionario Publico	128
2. Sistema adoptado en nuestro Proceso Contencioso-Administrativo	129
3. Proceso Contencioso-Administrativo en el marco de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia	133
4. Fundamentos para una Ley de Proceso Contencioso-Administrativo Boliviano	141
5. Disposiciones para el desarrollo procedimental de un Proceso Contencioso-Administrativo	145
5.1 Iniciación del Proceso Contencioso-Administrativo	148
5.2 Pasos Procedimentales del Proceso Contencioso-Administrativo	154
5.2.1. Contestación de la demanda Contencioso-Administrativa	157
5.2.2 Pruebas dentro del Proceso Contencioso-Administrativo	158
5.3 Resolución del Proceso Contencioso-Administrativo	159
5.4 Plazos del Proceso Contencioso-Administrativo	161
6. Ámbito de Aplicación	165
Datos Estadísticos del Proceso Contencioso Administrativo en el Tribunal Supremo de Justicia Gestión 2009	168
Datos Estadísticos del Proceso Contencioso Administrativo en el Tribunal Supremo de Justicia	

Gestión 2010	169
Datos Estadísticos del Proceso Contencioso-Administrativo en el Tribunal Agroambiental de Justicia de Bolivia	170
Relación de Causas Contencioso-Administrativos en el Tribunal Agrario Nacional por Distrito	171

CAPÍTULO V - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones	172
2. Recomendaciones	178

CAPÍTULO VI - PROYECTO DE LEY DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Proyecto de Ley del Proceso Contencioso Administrativo del Estado Plurinacional de Bolivia	179
--	-----

Bibliografía	V
Anexos	XII

PERFIL DE TESIS

1. ENUNCIADO DEL TEMA

"Fundamentos jurídicos doctrinales para una Ley del Proceso Contencioso-Administrativo"

2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El proceso contencioso-administrativo establecido en el Código de Procedimiento Civil, debe representar para el administrado una garantía jurídica destinada a hacer valer sus derechos subjetivos, intereses legítimos e incluso intereses simples que hayan sido lesionados mediante un acto administrativo, pero previamente se debe agotar la vía administrativa para recurrir a una instancia judicial cuyo fin jurídico, es el control del principio de legalidad en la actuación administrativa a momento de emitir una decisión administrativa.

En la legislación administrativa boliviana, la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo en su artículo 70 expresa: "Resuelto el Recurso Jerárquico el interesado podrá acudir a la impugnación judicial en la vía del proceso contencioso administrativo, ante la Corte Suprema de Justicia", siendo que para la doctrina el contencioso-administrativo es una garantía donde la Administración pública ya no es juez y parte, sino será juzgada como parte en este proceso impugnado en la vía judicial, no debiendo significar esta instancia mas retardo, ni demora procesal.

Por otra parte, el Artículo 12 del Decreto Supremo N° 0071 enuncia: "(Impugnación Judicial) Agotada la vía administrativa, las resoluciones que resuelvan los recursos jerárquicos podrán ser impugnadas en la vía jurisdiccional de acuerdo a la CPE y la Ley.", así también en la Ley N° 2027 Estatuto del Funcionario Público, artículo N° 62 parágrafo II expresa "Artículo 62 (...) II. Las decisiones emitidas por la Superintendencia de Servicio Civil son definitivas y no admiten, en la vía administrativa, recurso ulterior alguno, salvo el contencioso administrativo.", lo cual revela que un administrado particular o servidor público tiene la oportunidad de buscar justicia hasta agotar la vía administrativa y recurrir posteriormente al proceso contencioso-administrativo.

De manera que la enunciación del artículo 70 de la Ley N° 2341, artículo 12 del Decreto Supremo N° 0071 e incluso el art. 62 parágrafo II de la Ley N° 2027, hacen carecer de importancia al proceso contencioso-administrativo ya que no considera su naturaleza jurídica conforme la doctrina administrativa y la legislación comparada, cuya consecuencia es la imperfección de la disposición legal administrativa, pues su esencia se corrompe al presentarla sin sus elementos, como ser: tiempo en que se resolverá el proceso, procedimiento a seguir dentro del proceso y es aun confuso el establecimiento de la autoridad a recurrir.

Si bien, los artículos 780 y 781 del Código de Procedimiento Civil establecen que la demanda contencioso-administrativa deberá interponerse dentro del plazo fatal

de 90 días computables desde el momento de la notificación con la resolución denegatoria de las reclamaciones y que el termino legal para dictarse sentencia será en calidad de proceso ordinario de puro derecho, hay aspectos que constituyen vacios legales naciendo la necesidad de una norma específica que regule el proceso contencioso-administrativo.

De acuerdo a la Constitución Política del Estado Plurinacional Boliviano, artículo 189, numeral 3 expresa: "Artículo 189. Son atribuciones del Tribunal Agroambiental, además de las señaladas por ley: (...)3. Conocer y resolver en única instancia los procesos contencioso administrativos que resulten de los contratos, negociaciones, autorización, otorgación, distribución y redistribución de derechos de aprovechamiento de los recursos naturales renovables y de los demás actos y resoluciones administrativas.", es decir que el proceso contencioso administrativo será resuelto en la Jurisdicción Agroambiental ante el Tribunal Agroambiental lo cual no coincide con lo establecido por el artículo 70 de la Ley N° 2341 y el artículo 779 del Código de Procedimiento Civil que establecen que el órgano encargado de resolver es la Corte Suprema de Justicia.

Por otro lado, las exigencias de los administrados o servidores públicos perjudicados por un acto administrativo de la administración pública que violente sus derechos, quedan aislados y desamparados ante la vía judicial pues seria incongruente que un Tribunal especializado en materia agrario-ambiental pueda juzgar actos de distinta

naturaleza, así surge la necesidad para la creación de un Tribunal contencioso-administrativo especializado en cada departamento de nuestro país parte del Tribunal Superior de Justicia, considerando que debiera resolverse con celeridad y simplicidad.

La necesidad para la creación de una Ley de Proceso contencioso administrativo y un Tribunal Contencioso-administrativo especializado parte del órgano judicial, surge principalmente para ejercer sobre la administración pública un control que resguarde el respeto a los principios que rigen la actividad administrativa, establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo, velando el principio de legalidad y la transparencia en todas las actuaciones administrativas.

De este modo la Ley No. 2341 en su artículo 4 Inc. g), establece: "g) Principio de legalidad y presunción de legitimidad: Las actuaciones de la Administración Pública por estar sometidas plenamente a la Ley, se presumen legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario", plasmándose la importancia y finalidad de nuestra institución, considerando que los administrados acudirán a la vía judicial mediante el Proceso contencioso-administrativo para revocar los actos injustos de la administración pública, de lo contrario el abandono o uso de una técnica inadecuada a tiempo de construir científicamente una Ley especial para el proceso contencioso-administrativo desvirtuaría en su intento de

aplicación su importancia, naturaleza jurídica y objetivos del mismo.

Por lo expuesto, el proceso contencioso-administrativo hasta la actualidad en nuestro país aun no ha cobrado la importancia que merece, aun se desconoce su naturaleza, fundamentos doctrinales y principios que persigue, debido al desinterés permanece constante la discrecionalidad de la administración pública pues al no existir un control de legalidad en sus actuaciones, lesiona libremente los derechos de los administrados actuando de forma arbitraria e ilegal por su calidad de juez y parte en un proceso administrativo y malinterpretando los principios que rigen su actuación, esto hace que sea necesaria la creación de un Tribunal contencioso-administrativo especializado en el Tribunal Superior de Justicia de cada departamento y aun más una Ley de Proceso contencioso-administrativo que contemple todos los aspectos descritos en los párrafos anteriores.

3. PROBLEMATIZACIÓN

¿En base a qué fundamentos jurídicos y doctrinales estableceremos la necesidad de creación de una Ley que regule el proceso Contencioso-administrativo en Bolivia?

¿La creación de una Ley de proceso contencioso-administrativo resguardará que los conflictos entre la administración pública y el administrado se instituyan en

atención a un debido proceso y el resguardo de garantías procesales?

¿Qué lesiones y daños legales causa la ausencia de una Ley que regule el desarrollo del proceso contencioso administrativo en Bolivia?

¿La creación de un Tribunal contencioso-administrativo parte del Tribunal Superior de Justicia en cada departamento permitiría accesibilidad a que los administrados acudan con sus reclamos sin mas retardo y demora procesal?

4. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE LA TESIS

4.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA

La investigación sobre el Proceso contencioso-administrativo se realizará dentro del área del Derecho Procesal Administrativo, legislación nacional como la Ley de Procedimiento Administrativo, Decreto Supremo N° 0071, Estatuto del Funcionario Público y Código de Procedimiento Civil en el marco de nuestra Constitución Política del Estado y legislación comparada.

4.2. DELIMITACIÓN ESPACIAL

La investigación se realizará en la ciudad de La Paz, sin dejar de considerar que el Proceso contencioso-administrativo es sustanciado en la ciudad de Sucre del

departamento de Chuquisaca, se obtendrá los datos estadísticos cuantitativos de los procesos contencioso-administrativos resueltos.

4.3. DELIMITACIÓN TEMPORAL

El tiempo de investigación será del año 2009 hasta el año 2010, porque en este periodo el proceso constitucional de reforma institucional ha tenido una visión distinta, al mismo tiempo se obtendrá Sentencias de Procesos contencioso-administrativos que han sido resueltos en las gestiones mencionadas.

5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA DE TESIS

Los fundamentos que nos llevan al estudio del proceso contencioso-administrativo institución de importancia en el derecho administrativo, se basan en el fin que ha perseguido desde su creación, de someter la actuación de la administración pública a un control judicial para exigir y comprobar una correcta aplicación, cumplimiento de la norma administrativa y de los principios que rigen su actuación, es decir que se encuentre inmerso a los principios de legalidad y legitimidad generando seguridad jurídica y reduciendo la emisión de los actos considerados discrecionales o autoritarios, que además de ser emitidos fuera de plazos procedimentales también vulneran los derechos de los administrados.

De esta manera la importancia de crear una Ley de Proceso contencioso administrativo y un Tribunal contencioso administrativo especializado parte del Tribunal Superior de Justicia de cada departamento principalmente es para evitar demora procesal y alcanzar eficacia, por tal razón al materializar los fundamentos jurídicos y doctrinales de nuestra institución su verdadero espíritu represente un proceso justo e imparcial, procurando que el administrado coexista con bienestar social y esperanza de un pronunciamiento judicial que restablezca sus derechos y que adquiriera la calidad de cosa juzgada.

6. OBJETIVOS DEL TEMA DE TESIS

6.1. OBJETIVO GENERAL

- Determinar en base a fundamentos jurídicos y doctrinales la creación de una ley que regule la manera de resolver los procesos contenciosos-administrativos.

6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar en la resolución de conflictos entre la administración pública y el administrado sin una ley que regule el proceso contencioso-administrativo, si se respeta los derechos de los administrados y los principios administrativos que rigen la actividad administrativa.

- Analizar en la legislación nacional que regula la resolución del proceso contencioso-administrativo, si

refleja su naturaleza jurídica y los fines que desde su creación ha perseguido.

- Establecer frente a la ausencia de una Ley de proceso contencioso administrativo en Bolivia que lesiones y transgresiones causa al debido proceso y a las garantías procesales.

- Proponer fundamentos jurídicos y doctrinales para la conformación de un Tribunal contencioso-administrativo parte del Tribunal Supremo de Justicia de cada departamento en el marco del Estado Plurinacional.

7. MARCO DE REFERENCIA

7.1. MARCO CONCEPTUAL

Acto Administrativo.- "Se considera acto administrativo, toda declaración, disposición o decisión de la Administración Pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidos en la presente ley, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo."¹

Cosa Juzgada. "Autoridad y eficacia que adquiere la sentencia judicial que pone fin a un litigio y que no es susceptible de impugnación, por no darse contra ella ningún

¹ LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO N° 2341 del 23 de abril de 2002, Art. 27.

recurso o por no haber sido impugnada a tiempo, lo que la convierte en firme. Es característico en la cosa juzgada que sea inmutable e irreversible en otro procedimiento judicial posterior..."²

Cosa Juzgada Formal. "Por un lado se ofrece al interprete la situación de que determinadas decisiones judiciales tienen, aun agotada la vía de los recursos, una eficacia meramente transitoria. Se cumplen y son obligatorias tan solo con relación al proceso en que en el momento de decidir: pero no obstan a que, en un procedimiento posterior, mudado el estado de cosas que se tuvo presente al decidir, la cosa juzgada pueda modificarse"³

Cosa Juzgada Material. "... No puede existir, en cambio, cosa juzgada sustancial sin cosa juzgada formal, porque a esta no se llega sin la preclusión de todos los medios de revisión. (...) La plena eficacia de la cosa juzgada solo se obtiene cuando se ha operado de todas las posibilidades procesales de revisión de la sentencia: tanto en el juicio en que fue dictada como en cualquier otro juicio posterior".⁴

Principio de legalidad y presunción de legitimidad. "El principio de legalidad tiene su origen en el anhelo de seguridad, la aspiración de una meta ideal e inalcanzable, de seguridad jurídica absoluta. Una seguridad de esta

² OSSORIO MANUEL, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Nueva Edición, Editorial Heliasta, 2006, Pág. 251.

³ COUTURE EDUARDO J., Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Editorial Desalma, Reimpresión inalterada, Buenos Aires-Argentina, 1981, Pág. 416.

⁴ COUTURE EDUARDO J., ob. cit., Pág. 418-419.

naturaleza no es posible con el tosco instrumento de la ley; sirve de muy poco si no anida en el corazón del servidor público en el momento de su aplicación. Sin embargo se presume que las actuaciones son legítimas”⁵

Proceso Contencioso-administrativo. “El contencioso-administrativo es un conjunto de garantías y de cargas que trazan la dirección de una serie de actos, necesarios y contingentes, con los que las partes en conflicto pueden perseguir un fin determinante de efectos jurídicos en el ámbito del derecho público como consecuencia de una decisión administrativa; siendo uno, por lo menos, de los contendientes, la administración pública y desarrollándose ante un órgano jurisdiccional cuyas resoluciones son susceptibles de adquirir autoridad de cosa juzgada.”⁶

7.2. MARCO JURÍDICO

En la legislación actual, muchos cuerpos normativos hacen mención al proceso contencioso-administrativo, pero de acuerdo a nuestro estudio son:

Constitución Política del Estado, Título III, Capítulo III, Artículo 189 numeral 3.

Ley N° 2341 Procedimiento Administrativo, Capítulo V, Sección IV, Artículo 69 y 70.

⁵ MOSTAJO MACHICADO MAX, Apuntes para la Reinención del Derecho Administrativo Boliviano, 1ra. Edic., Editorial Jurídica “Temis”, La Paz- Bolivia, 2003, Pág. 499.

⁶ VIVANCOS EDUARDO, Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona-España, 1963, Pág. 118

Decreto Supremo N° 0071, Capítulo III, Artículo 12.

Ley N° 2027 Estatuto del Funcionario Público, Título VI, Capítulo II, Artículo 62, párrafo II.

Decreto Ley N° 12760, Código de Procedimiento Civil, Título VII, capítulo VI, Artículo 778 al 781.

8. HIPÓTESIS DE LA TESIS

En Bolivia, el control del principio de legalidad en la actuación administrativa por medio del proceso contencioso administrativo tiene la necesidad de una ley que establezca un procedimiento eficiente y plazos para su resolución basado en principios y fundamentos jurídicos y doctrinales.

8.1. VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN

8.1.1. VARIABLE INDEPENDIENTE

- Control del principio de legalidad.
- Actuación administrativa.
- Proceso contencioso administrativo.

8.1.2. VARIABLE DEPENDIENTE

- Necesidad de una ley.
- Procedimiento eficiente y plazos para su resolución.

- Principios y fundamentos jurídicos y doctrinales.

8.2. UNIDADES DE ANÁLISIS

- control del principio de legalidad
- proceso contencioso administrativo
- Principios y fundamentos jurídicos y doctrinales.

9. MÉTODOS QUE FUERON UTILIZADOS EN LA TESIS

Los métodos que se utilizaran para el desarrollo del tema de tesis, serán:

El ANÁLISIS⁷, para que partiendo de los fundamentos y principios de la doctrina administrativa en relación al proceso contencioso-administrativo, se pueda descomponer en unidades de análisis ayudando a precisar las fases y etapas de su evolución y finalizar en un conocimiento científico verdadero de la institución de estudio, la SÍNTESIS para integrar las unidades de estudio que componen la institución de estudio e integrarlo con la Ley de Procedimiento administrativo, Código de Procedimiento Civil, recomponiéndolo según la doctrina administrativa y la legislación comparada. Para luego utilizarlo como fundamento doctrinario y jurídico para la creación de una ley e incorporación de un Tribunal contencioso administrativo.

Así también, se utilizará el método DESCRIPTIVO⁸, interiorizando al proceso contencioso-administrativo en

⁷ SANDOVAL GONZALES RAUL A., *Metodología y Técnicas de Investigación*, Latinas Editores, Oruro-Bolivia, 1998, Pág. 64.

relación a todas sus características desde su formación en el desarrollo que ha tenido hasta nuestros días y el COMPARATIVO⁹ para establecer la semejanzas y similitudes que nuestro país adopta al materializar el Proceso contencioso-administrativo en relación a la doctrina y la legislación comparada, de este modo se podrá mantener nuestro fin mediante una TEORÍA, que podrá ser presentada por la recopilación de los fundamentos y principios doctrinales administrativos. El EXEGÉTICO para que ha momento de analizar las leyes administrativas dispersas que reglamentan el proceso contencioso-administrativo se conozca el motivo que impulso al legislador a momento de emitir esas leyes.

10. TÉCNICAS QUE FUERON UTILIZADAS EN LA TESIS

Se utilizará la INVESTIGACIÓN BIBLIOGRÁFICA¹⁰, con el propósito de recolectar información y conocimiento previo para que por medio de la lectura de los documentos recolectados, se analice y elabore fichas bibliográficas y construir un conocimiento científico, se tendrá en cuenta la REVISIÓN de los artículos de Periódicos que nos permitan demostrar la realidad de nuestros objetivos, porque son ediciones originales y críticas del tema en cuestión.

Por otro lado se realizará una investigación de campo, utilizando el ANÁLISIS ESTADÍSTICO, de la obtención de

⁸ HERNÁNDEZ SAMPIERI ROBERTO; Fernández Collado Carlos; Pilar Baptista Lucio, *Metodología de la investigación*, Segunda edición, Edit. McGRAW W-HILL, México, 1998, Págs. 60.

⁹ VARGAS FLORES ARTURO, *Guía Teórico Práctico de elaboración de perfil de tesis de grado*, 2da. Edición, Editorial Talleres de la Facultad de Derecho UMSA, La Paz-Bolivia, 2009, Pág. 137

¹⁰ *Ibidem*, Pág. 154

datos cuantitativos sobre procesos contencioso-administrativos en calidad de cosa juzgada y aquellos pendientes para su resolución según nuestra delimitación temporal, con la finalidad de recoger y registrar de forma ordenada los datos relativos al tema objeto de estudio.

Considerando la importancia de nuestro tema utilizaremos la técnica de la ENTREVISTA¹¹ para conocer la opinión de los entendidos en Derecho Administrativo.

¹¹ VARGAS FLORES ARTURO, *ob. cit.*, Pág. 158

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

En un Estado de derecho, llega a ser inadecuado que la administración pública dependiente del Poder Ejecutivo pueda infringir y violentar con sus actuaciones lo que está regulado por el ordenamiento jurídico vigente, claro que no es desconocido que por el poder político que detenta en sus manos puede no importarle los escrúpulos legales para llegar a lesionar lo establecido en la ley y contrariar el principio de legalidad descrito en el Art. 4 inciso g) de la Ley de Procedimiento Administrativo que a la letra dice:

Artículo 4.- inc. g) Principio de legalidad y presunción de legitimidad: Las actuaciones de la Administración pública por estar sometidas plenamente a la Ley, se presumen legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario.

Pues la evolución histórica doctrinal y jurídica resultado de pugnas, ha cimentado en un Estado constitucional de derecho, consignas del respeto al principio de legalidad para que la administración pública pueda ser demandada dentro de un proceso contencioso-administrativo, en el cual el administrado impugna un acto administrativo que lesiona su derecho e interés legítimos ante un órgano judicial.

Es decir que, si se evidencia que el acto administrativo emitido por la administración pública lesiona el derecho del particular deberá ser pasible a

responsabilidad por el perjuicio causado, entendiéndose también que al ser sometido a control por el órgano judicial no se menoscaba su soberanía, pues el poder ejecutivo no debe intentar sobreponerse al derecho sino adecuarse dentro del derecho, de tal manera que el órgano judicial con atribución de controlar actos administrativos goce de independencia frente al juzgamiento de la administración pública central.

Por tanto el beneficio de un Estado que cuenta con órgano judicial que somete a control los actos administrativos lesivos personalizando la naturaleza y fines que persigue el proceso contencioso-administrativo de acuerdo a sus necesidades y exigencias, siendo que el administrador público susceptible de la efectividad que pueda tener el proceso contencioso-administrativo, se verá obligado a orientar su actividad administrativa en observancia del derecho.

Siendo que la justicia administrativa cobra importancia por medio del respeto a los principios y procedimientos que aportan garantías a los particulares para reclamar su derecho, obedeciendo a que el Estado debe cumplir fines como la justicia y el bien común, los cuales serán garantizados a través de una ley específica que regule el proceso contencioso-administrativo sometiendo a control jurisdiccional los actos administrativos.

CAPITULO I
MARCO HISTÓRICO

CAPÍTULO I
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
(MARCO HISTÓRICO)

1. ORIGEN DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN PAÍSES EUROPEOS

En el derecho administrativo, la institución del proceso contencioso-administrativo ha adquirido importancia por el fin que persigue, para comenzar de manera ordenada y cronológica explicaremos el nacimiento y evolución que tuvo en Francia, cuyo país ha sido cuna de instituciones del Derecho Administrativo entre otras la responsabilidad administrativa, el posterior acogimiento y asimilación lo tuvo en España adaptándola de acuerdo a sus necesidades y después pasó su desarrollo a países de América Latina como Bolivia.

Abordemos este contenido hablando de un hecho histórico que cobro importancia, fue en el año 1776 que sucedió la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos, el cual significó la creación de una Suprema Corte de Justicia federal, invistiendo a este órgano del poder y facultad para hacer garantizar los derechos y las libertades de los particulares.

Posteriormente el requerimiento social impulso a la creación de una Corte de Reclamos denominada "*The Court of Claims*" la cual tuvo notable valor llegando a ser considerada como un Tribunal contencioso-administrativo

incorporado en el Poder Judicial, cuyos aspectos trascendieron de tal manera que estallo la Revolución Francesa.

1.1. FRANCIA

Antes del nacimiento del proceso contencioso administrativo en Francia, que comprendía tiempos anteriores al año 1789 cuando la organización del Estado francés estaba a cargo del Consejo del Rey quien detentaba en su persona todos los poderes, siendo esta la única instancia encargada de resolver conflictos entre un particular y la administración pública y hasta conflictos entre particulares, se adoptaba la jurisdicción retenida, centralizando en las manos del Rey todas las decisiones, lo cual hizo incurrir en una peligrosa imparcialidad e injusticia.

Estos sucesos impulsaron a Francia hasta convertirse en el primer país del continente europeo que acogió al proceso contencioso-administrativo en su sistema judicial y administrativo, a partir de la Revolución francesa de 1789 impulsada por pensamientos liberales burgueses que habían cobrado fuerza con el transcurrir de los años, persiguiendo entre sus consignas el principio de legalidad en el intento de introducirlo al poder público, debido a la necesidad imperiosa de evitar los abusos de poder excesivos en las actuaciones de la administración pública, que en ese entonces continuaba en manos de la clase noble con ideología conservadora, es decir en manos del Rey.

Posteriormente producto de los pensamientos de la revolución se acoge la idea de coexistencia de dos jurisdicciones: por un lado lo judicial y por otro lo administrativo, independiente una de la otra y sin ningún tipo de jerarquías entre sí, aunque existía temor a la influencia política de un poder sobre otro y la insuficiente fuerza para poder garantizar el respeto a los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados que constantemente eran lesionados, ante la ausencia de un órgano que administre verdadera justicia.

Persiguiendo estas inquietudes, en el año 1789 se lleva a cabo una Asamblea Nacional¹² donde los constituyentes después de un largo análisis sobre la función administrativa concluyeron que el órgano judicial no podía juzgar sobre el régimen administrativo, producto de una desconfianza injustificada al poder judicial, en base a este precedente se publica una ley de 24 de agosto de 1790 que propugnaba la teoría de la separación de poderes¹³, pero los legisladores interpretaron esta teoría de manera equivocada, de modo que crearon un Tribunal que no podía juzgar a la administración pero si podía juzgar a los administradores como sujetos de derecho privado, es decir que no se podía juzgar los actos que emitía en su ejercicio la administración pública, además de establecer expresamente una prohibición al Poder judicial,

¹² ALVAREZ GENDIN SABINO, *Tratado General del Derecho Administrativo*, Tomo I, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona-España, Pág. 68

¹³ “Extrañara que se estudie en el Derecho Administrativo la teoría de la división , que mejor diremos de la separación de poderes, aunque parece mas propia del Derecho Político, pero es necesario explicarla porque el Derecho Administrativo regula uno de los poderes (...).Es notorio que en la división de poderes, al igual que en otras instituciones del derecho publico, el término no corresponde exactamente al contenido; la “división de poderes” no es, propiamente tal división, sino mas bien distribución de facultades de las instituciones de órganos jerarquizados del Estado- poder o soberano. Tomando la expresión en un sentido literal, ni existe ni podrá existir jamás.” (*Ibidem*, Pág. 17)

considerando como delito a cualquier intromisión, disponiendo en su artículo 13 del mismo cuerpo legal que:

*Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricación, perturbar de la manera que sea, las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores por razón de su función*¹⁴

Pero esta disposición provocaría injusticias, continuando la administración pública en su calidad de juez y parte frente a las quejas de los administrados, lo cual no era ninguna garantía sino mas bien una evidente parcialización en sus soluciones.

De este modo a partir de las bases otorgadas por la Asamblea Nacional de 1789, se promulga la Constitución de 1799, disponiendo en su artículo 52: "*Bajo la dirección de los Cónsules, un Consejo de Estado se encargara de redactar los proyectos de ley, así como de resolver las dificultades que se le eleven en materia administrativa*"¹⁵.

De acuerdo a lo citado el Consejo de Estado¹⁶ no lograba desempeñar sus facultades de forma independiente, mas solo tendría carácter de consultivo y la decisión final sería tomada por el Primer cónsul, pero al contrario en la práctica las decisiones del Consejo de Estado eran tomadas

¹⁴ ABERASTURI PEDRO, La Influencia Del Derecho Continental en el Derecho Administrativo Argentino, Profesor Adjunto Ordinario de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires-Argentina.

¹⁵ FRANCOIS JULIÁN-LAFERRIERE E BREUILH, www.conseil.d'Etat-Rapport.public.edu

¹⁶ "En Francia se designa "Consejo" a la autoridad máxima en materia administrativa "Conseil de'Etat", dicha institución data de la época de la monarquía; la cual nace como consejera del Rey en asuntos administrativos. Actualmente cumple una doble función: el contencioso y la consulta administrativa" (CAMBERO QUEZADA GUILLERMO, Guillermo.cambero-quezada@etu.univ-nantes.fr)

en cuenta, lo contrario habría sido la subsistencia de la arbitrariedad e injusticia.

Sin embargo, la promulgación de la Ley de 28 de febrero de 1801 solo en parte deja atrás la jurisdicción retenida, reconociendo al poder judicial la facultad de juzgar los actos y negocios que realice la administración pública estableciendo que de comprobarse una lesión ilegal de derechos e intereses del administrado recaiga responsabilidad en el funcionario público, así también se crea Consejos de Prefectura en cada departamento, atribuyéndoles la condición de consejeros en las causas contencioso-administrativas para evitar los abusos arbitrarios del poder ejecutivo.

Pero por influencia napoleónica después de varios años promulgan la Ley de 4 de mayo de 1872 mediante la cual se otorga al Consejo de Estado la facultad jurisdiccional conforme a la cual:

1) Actuaba como juez de derecho común en primera y última instancia en todos los litigios no atribuidos expresamente por ley a otra jurisdicción; y esto representa a la mayor parte del contencioso-administrativo;...¹⁷.

De modo que se continuo adoptando la jurisdicción retenida que no garantizaba un debido proceso para los administrados, por eso para cubrir las exigencias y

¹⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *VIII Seminario Internacional Justicia Constitucional y Estado de Derecho*, Editorial Tribunal constitucional de Bolivia, Sucre-Bolivia, 2005, Pág. 173

necesidades se implementa la ley de 24 de mayo de 1872 atribuyendo al Consejo de Estado y a los Consejos de Prefectura independencia frente a la administración pública logrando adherirse a la jurisdicción delegada desapareciendo definitivamente la jurisdicción retenida, con la finalidad de que democráticamente decida sobre los reclamos del pueblo de Francia, esto significó un gran avance, sin olvidar que la influencia política que detentaba el poder ejecutivo ponía en peligro la existencia de estos dos órganos, así lo confirma el tratadista administrativo Agustín Gordillo al decir:

El derecho francés, que en su peculiar historia no reconoce a la justicia potestad alguna de intervenir en asuntos administrativos, menos problema se hizo en no admitir el acceso a la revisión contencioso administrativa respecto de alguna parcela de poder¹⁸.

Ante este eminente peligro por la existencia del Consejo de Estado, establecieron que no todos los actos de la administración pública deben ser sometidos a control jurisdiccional, por que debido a la naturaleza de sus funciones la administración pública, emite dos tipos de actos: actos de gobierno¹⁹ y actos administrativos y que esta distinción entre ambos actos debiera estar a cargo del mismo órgano que emitió el acto es decir del poder

¹⁸ GORDILLO AGUSTIN, *Tratado de Derecho Administrativo*, 5ta. Edición, Tomo 2, Ara Editores, Lima-Perú, 2003 Pág. VIII-2

¹⁹ "...Los actos de gobierno, son actos de ejecución de la Constitución o de las leyes fundamentales de un país; los actos administrativos son actos de aplicación de las leyes administrativas y disposiciones generales inferiores a estas leyes. Los primeros sometidos jurisdiccionalmente al control de los Tribunales constitucionales, donde existían, y donde no existían, carecen de garantías jurisdiccionales; y los segundos, sometidos al de los Tribunales Contencioso-administrativos...". (ÁLVAREZ GENDIN SABINO, *Tratado General de Derecho Administrativo*, Tomo I, BOSCH Casa Editorial Urgel, Pág. 328-329)

ejecutivo, aun con esta enunciación no se había logrado reflexionar la actuación de la administración pública.

Por estos motivos con el fin de velar la imparcialidad en la distinción de acto de gobierno y acto administrativo, posteriormente se otorga esta atribución a un Tribunal administrativo, lo que constituyó un logro exitoso para el derecho administrativo después de una constante disputa contra el poder del Estado, además de otorgar a favor del administrado la interposición de dos nuevos recursos por desviación de poder y violación de la ley vinculadas al desarrollo objetivo del proceso contencioso-administrativo.

Asimismo, en el intento de reformar el proceso contencioso-administrativo se emite el Decreto de 30 de septiembre de 1953, sustituyendo los Consejos de Prefectura por Tribunales administrativos otorgándoles atribuciones similares al Consejo de Estado, pero en esta reforma solo se cambió la denominación al órgano que resolvería los conflictos con la administración pública, sin embargo en la práctica aun se regían por la jurisdicción retenida es decir que el control de los actos administrativos seguía en manos de la administración pública, además este Decreto estableció ramas²⁰ para la aplicación del contencioso-administrativo, entre las mas importantes son:

1) Contencioso de anulación, similar al recurso por abuso de poder, acción por la cual el administrado pide la

²⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *op. cit.*, Pág. 173

anulación de un acto de la administración pública considerado ilegal.

2) Contencioso pleno, ataca a todos los contenciosos referidos a contratos administrativos, electoral y tributario.

3) Contencioso de interpretación y apreciación de la legalidad, por el cual el juez administrativo dará pautas a la autoridad administrativa para que esta decida sobre el sentido correcto o validez de una norma de su competencia.

Hasta entonces el proceso contencioso-administrativo se desarrollaba en estas ramas, dicha organización se modifica con la ley de 31 de diciembre de 1985, publicada el 1 de enero de 1987 otorgando al Consejo de Estado la facultad para actuar como juez de casación del contencioso-administrativo considerándolo como la última instancia que debe recurrir el administrado, estas modificaciones no evitaron la continuidad en la jurisdicción retenida.

1.2. ESPAÑA

En España, el proceso contencioso-administrativo surge con el nombre de "recurso contencioso administrativo" para juzgar las actuaciones de la administración pública que vayan en contra de los derechos e intereses legítimos de los administrados, sin embargo su antecedente más primigenio sobre el establecimiento del contencioso-administrativo en su sistema de administración de justicia

fue a partir de las Cortes de Cádiz, que en 1812 se encontraban elaborando una ley específica para su tratamiento, mediante la incorporación de la teoría de la separación de poderes, lo cual no sería de gran ayuda para el desarrollo de un contencioso-administrativo justo, al contrario por la influencia del sistema Francés esta supuesta separación de poderes se encontraba centralizada en manos del Monarca quien representaba el poder ejecutivo.

Por tal razón, a partir de la Constitución de Cádiz del año 1812 se intentó alinear a la administración de justicia por un sendero más justo y sin arbitrariedades, aunque en la práctica la toma de decisiones continuaba en manos del Monarca, así lo expresa su exposición de motivos, que a la letra dice:

La Comisión no necesita detenerse a demostrar que una de las principales causas de la mala administración de justicia entre nosotros es el fatal abuso de los fueros privilegiados introducidos para ruina de la libertad civil y oprobio de nuestra antigua y sabia Constitución. El conflicto de autoridades que llegó a establecerse en España en el último reinado, de tal modo había anulado el imperio de las leyes, que casi parecía un sistema planteado para asegurar la impunidad de los delitos(...)«Esta gran reforma bastará por sí sola a restablecer el debido respeto a las leyes y a los Tribunales, asegurará de sobremanera la recta administración de justicia y acabará de una vez con la monstruosa institución de diversos Estados

*dentro de un mismo Estado, que tanto se opone a la unidad del sistema en la Administración, a la energía del Gobierno, al buen orden y tranquilidad de la monarquía».*²¹

Por otro lado el autor Jesús Gonzáles Pérez afirma que el origen en España del proceso contencioso-administrativo, más bien se encuentra reconocido por las leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845, que otorgan al administrado la acción para el recurso por exceso de poder, que debía ser impugnado ante un Consejo de Provincia conforme a la jurisdicción delegada y ante un Consejo Real con jurisdicción retenida, esta organización permitiría juzgar con imparcialidad los reclamos del administrado, aunque esta ley solo se dirigía a guiar el aspecto formal de esta institución, pues el logro de un Estado de derecho que proteja a los administrados sería un camino largo, siendo que los poderes continuaban centralizados en manos del Monarca y de la iglesia, surgiendo conflicto de intereses con la jurisdicción ordinaria, lo que sirvió para diferenciar los límites de los asuntos administrativos y los asuntos judiciales.

Esto se veía reflejado en la administración pública que impedía cualquier forma de control o juzgamiento sobre sus actos, es decir que habían interpretado la Constitución de Cádiz de forma equivocada, amparando intereses propios y creando fueros para entrometer un criterio personal cuando debían ser controlados por un órgano imparcial, a pesar que

²¹ GARRIDO FALLA FERNANDO, [http://La evolución del recurso contencioso-administrativo.españa/información](http://La%20evoluci3n%20del%20recurso%20contencioso-administrativo.espa1a/informaci3n)

en las primeras líneas de la exposición de motivos se pretendía resultados distintos para que el Gobierno pueda vigilar escrupulosamente la observancia de las leyes.

Este debería ser su primer cuidado; para mantener la paz y tranquilidad de los pueblos, sin necesitar introducirse a dirigir los intereses de los particulares con providencias y actos de buen gobierno. El funesto empeño de sujetar todas las operaciones de la vida civil a reglamentos y mandatos de autoridades, había acarreado los mismos y aún mayores males que los que se intentaban evitar, pues la administración pública había mal interpretado lo escrito y que en uso de sus atribuciones continuó emanando actos para regular a los administrados sin considerar sus derechos y al contrario causándoles lesión, sin que el Gobierno de España evite tales actos.

Sin embargo Gonzales Pérez expresa que España fue desarrollándose por etapas para intentar reglamentar el proceso contencioso-administrativo los cuales se dividen en los siguientes periodos históricos²²:

- 1) Las leyes anteriores a 1888-1894 que tuvieron el objetivo de regular el aspecto formal del procedimiento contencioso-administrativo.

A partir de las leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845 se dio origen al recurso contencioso-administrativo por medio del recurso por exceso de poder, lo cual

²² GONZALES PEREZ JESUS, *La sentencia Administrativa su Impugnación y sus Efectos*, Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid-España, 1954, pág. 18.

significó una amenaza para aquellos que cometían abusos en contra de los administrados, pero a mediados del año 1863 extrañamente hombres letrados en derecho civil pero con gran influencia política afirmaban que con la presencia del contencioso-administrativo en las relaciones entre los administrados y la administración pública ya no existiría libertad en un pueblo, este intento para derrocar la institución del proceso contencioso-administrativo no surtió efectos, sin embargo las garantías del administrado habían disminuido, aun sin darse cuenta que sus necesidades podían ser resueltas con la creación de un órgano administrativo o Tribunal especial con facultades propias e independientes para resolver los litigios con la administración pública.

El autor Sabino Álvarez Gendin²³ en su libro *Tratado General de Derecho Administrativo*, menciona a Posada Herrera quien dice, la ideología francesa había influido en el desarrollo del contencioso-administrativo español, creyendo que el poder político que detentaba el órgano ejecutivo era imposible de controlarlo, no siendo indicado dejar en manos del poder judicial el control de sus actos debido a que, la capacidad quedaría rebasada por su inexperiencia y falta de preparación del personal judicial, solo estando destinados a resolver procesos civiles entre privados y no los referidos con el recurso contencioso-administrativo, donde es característico que las partes son administrado y administración pública.

²³ ALVAREZ GENDIN SABINO, *Tratado General del Derecho Administrativo*, Tomo I, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona España, Pág. 70.

Aproximadamente en el año 1868 la materia contencioso-administrativo empezó a tener limitaciones debido a que el Gobierno elegiría las reclamaciones de los administrados que podían ser juzgadas ante un Consejo de Estado, en estas circunstancias ese año fue denominado como una fase democrática, pero recién en el año 1869 con la aprobación de la Constitución Española, se incorpora un Tribunal Supremo y Audiencias, encargadas de sustanciar el proceso contencioso-administrativo, un año después en 1870 incorporan al Consejo de Estado conforme al Decreto ley de 20 de enero de 1875 y la Ley de 16 de diciembre de 1876 para que actúe conjuntamente a las Comisiones provinciales y conozcan de los litigios administrativos.

2) Las leyes posteriores a los años de 1888-1894 hasta 1943, periodo que al principio no reconoce ningún tipo de estudio científico del contencioso-administrativo, aunque posteriormente reconocerá una base procesalista y una construcción científica similar al proceso civil.

A continuación, se discutió la reforma en un Congreso donde se planteó que el contencioso-administrativo debía ser resuelto ante un Tribunal de justicia sin embargo los conservadores aseveraron que el contencioso-administrativo debía continuar en manos del Consejo de Estado, una reflexión sobre la experiencia obtenida de los sistemas que ya habían sido empleados como la jurisdicción retenida y la jurisdicción delegada, hizo establecer que la pretensión de los administrados lesionados en sus derechos, deben ser

resueltos mediante órganos integrados por personal administrativo y personal judicial.

Por lo que en dicho Congreso se concluye con la propuesta de Santamaría de Paredes que crea la Ley denominada "Ley Santamaría de Paredes" del 13 de septiembre de 1888, considerándolo como un Sistema armónico o mixto, cuya característica esencial fue dejar atrás la jurisdicción retenida y que los actos recurribles en esta vía, serán los que causen estado, es decir que agoten la vía administrativa y provoque perjuicio en derechos subjetivos del administrado producto de la actuación discrecional del órgano Ejecutivo.

El establecimiento de este sistema fue para el derecho administrativo español un gran avance ideológico, debido a que ya podría ejercerse control imparcial sobre los actos administrativos, de manera que para la materialización del sistema armónico propugnado por Santamaría de Paredes, se dispuso la unión del Tribunal Contencioso-administrativo al Consejo de Estado para estructurar su sistema transaccional que garantice la justicia administrativa, posteriormente para perfeccionar el avance de esta institución se publica la Ley Maura del 5 de abril de 1904, que dispone crear una Sala contencioso-administrativa adherida al Tribunal Supremo, en esencia esta ley introdujo en estos órganos personal mixto es decir administrativo y judicial.

Mas tarde en el año 1932 para resguardar la jurisdicción contencioso-administrativa SUNYE Y FERNANDEZ

DE LA REGUERA en su obra titulada "*La jurisdicción contencioso-administrativa*" afirman que: "el Poder judicial, como poder independiente, no puede juzgar una decisión del poder ejecutivo. Por ello para resolver el conflicto entre el particular y la administración debe existir un Tribunal especial independiente de la administración"²⁴, este aporte de ideas por los autores se dirigía a la estructuración de un proceso contencioso-administrativo especializado, con fundamentos y principios suficientes para resolver los litigios administrativos.

- 3) Las leyes emitidas desde el año 1943, que tienen mayor base científica en el estudio del Derecho Procesal Administrativo integrando su estudio en un método procesal de las instituciones del derecho administrativo y la utilización de una técnica específica para el proceso contencioso-administrativo.

A partir del periodo de la dictadura para mejorar la organización de jurisdicción y competencia territorial de los órganos juzgadores se comprende dos esferas: esfera central y esfera local, siendo solo en la esfera local que se reconoce a los administrados la facultad de accionar el recurso contencioso-administrativo de anulación en contra de los actos administrativos emitidos por Entidades municipales siendo una causal necesaria, que el administrador público emane actos sin respetar las disposiciones administrativas legales, es decir contraviniendo al principio de legalidad.

²⁴ ALVAREZ GENDIN SABINO, *Tratado General del Derecho Administrativo*, Tomo I, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona España, Pág. 27

Posteriormente en el periodo de la República, para el año 1935 en la esfera local el contencioso-administrativo municipal se regularía mediante una Ley Municipal de la República, que establecía un contencioso-administrativo de anulación por las siguientes causales: "1°. Violación material de disposición administrativa, bien sea legal, reglamentaria o de prescripción autonómica, 2°. Vicio de forma, 3°. Incompetencia por razón de la materia"²⁵ es decir se dirigían a la forma de los actos emitidos por la administración pública, así en este mismo año mediante Ley de 26 de julio de 1935 se modifica la organización del proceso contencioso-administrativo en la esfera central y autoriza al Ministerio de Justicia ordene la creación de otra Sala de lo contencioso-administrativo con carácter transitorio para un mejor desenvolvimiento.

Por otro lado en el régimen local, se implementa la ley de Bases de 17 de julio de 1945, denominando este periodo como nuevo Estado implementando la regulación del recurso contencioso-administrativo que constituiría un mejoramiento de las garantías de la justicia administrativa y para la esfera central mediante ley de 27 de agosto de 1938, el Tribunal Supremo tendría una Sala de lo contencioso-administrativo con la facultad de resolver recursos impugnados contra resoluciones emitidas por Tribunales Provinciales.

²⁵ GONZALES PEREZ JESÚS, *La Sentencia Administrativa su impugnación y sus efectos*, Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid-España, 1954, Pág. 32

Para un mejor desenvolvimiento en estos temas, amplían la competencia de esta Sala de lo contencioso-administrativo por Decreto de 2 de marzo de 1939 facultándole potestad para resolver recursos impugnados contra las actuaciones anteriores al 18 de julio de 1936 por la administración central.

Y mediante ley de 18 de marzo de 1944 "se establece ante el Tribunal Supremo el recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones que dicte en lo sucesivo la Administración central"²⁶ de este modo, a medida que emitían leyes la vía jurisdiccional mediante el Tribunal Supremo adquiriría mayor importancia, adquiriendo competencia para el control frente a actos que violaban los derechos de los administrados.

Pasaron varios años para obtener una especialización y científicidad del proceso contencioso-administrativo y lograr que su desarrollo sea con eficacia frente a los litigios administrativos, con este objeto el 27 diciembre de 1956 se emite la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa, confiriendo como primera característica a la esfera central dejar el control de los actos de la Administración central por un Tribunal Supremo y en la esfera local el contencioso-administrativo estaría en manos de la sala de lo contencioso-administrativo, estos órganos se convertirían en centros de formación de los magistrados en lo contencioso-administrativo para llegar a ser parte del Tribunal Supremo.

²⁶ GONZALES PEREZ JESUS, *op. cit.*, Pág. 34

Resulta claro, la ley de jurisdicción contenciosa-administrativa de 27 de diciembre de 1956 que en su artículo 37.1 expresa:

*El recurso Contencioso-administrativo será admisible en relación con las disposiciones y los actos de la administración que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan termino a aquella o hagan imposible o suspendan su continuación.*²⁷

Consideramos que la ley mencionada incorporó de manera general los requisitos principales para la sustanciación del proceso contencioso administrativo en la vía jurisdiccional o judicial e iba a constituirse en una garantía procedimental en un estado de derecho administrativo como llegó a ser España.

Sin desconocer que fue la Ley de 27 de diciembre de 1956 la que introdujo en España las características actuales de su regulación judicial con el fin de controlar las extralimitaciones de la actuación administrativa en contra de los administrados, ratificando el carácter judicial del proceso contencioso-administrativo, preocupándose desde entonces por la especialización de sus

²⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *VIII Seminario Internacional Justicia Constitucional y Estado de Derecho*, Editorial Tribunal Constitucional de Bolivia, Sucre-Bolivia, 2005, Pág. 172

magistrados, abriéndose un línea necesaria para cubrir las exigencias para un Estado de Derecho.

No obstante, con posterioridad, la Constitución de 1978, conlleva un cambio proponiendo un control a los actos de la administración por parte de Tribunales de justicia, que serán sustituidos por un Tribunal Supremo parte del poder jurisdiccional, afirmando el sustento a un Estado de derecho, a la protección de los derechos subjetivos de los administrados, al sometimiento de la administración pública a un control judicial de sus actos y el respeto al principio de legalidad, consecuentemente aducen que el régimen del contencioso-administrativo debe adecuarse al espíritu de su Constitución.

De este modo, posteriormente mediante ley de 5 de abril de 1994 instituye que ninguna persona sea privada de acceder a la justicia en contra de los actos administrativos que perjudican sus derechos o intereses subjetivos.

Actualmente, en España el proceso contencioso-administrativo se encuentra regulado mediante ley N° 29/1998, de 13 de julio del año 1998, la cual establece que el control de los actos administrativos impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa se atribuyen al Consejo de Estado con facultad para resolver asuntos sobre el abuso de poder, considerándose ha esta reforma continuista por seguir manteniendo la naturaleza judicial de la jurisdicción contencioso-administrativa estatuida en

su Constitución, conservando y extrayendo todo aquello que marchó bien con la antigua Ley del año 1956.

2. ANTECEDENTES DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN BOLIVIA

La incorporación del proceso contencioso-administrativo no se ha alcanzado correctamente en la legislación nacional, sin embargo después de que Bolivia inició su vida republicana, en el año 1826 el Libertador Simón Bolívar presentó un proyecto de la primera Constitución Política del Estado, al mismo tiempo ofreció un discurso en el cual resumía el contenido del proyecto presentado, estableciendo entre otros aspectos relevantes que los denominados Colegios Electorales de cada provincia, se encargarían de representar las necesidades y los intereses de los ciudadanos, así también servirían para recibir quejas de las infracciones a las leyes y de los abusos de los Magistrados en contra de los ciudadanos, el fin era poner un peso a la balanza contra el Poder ejecutivo.

Destacamos de este suceso que, desde la independencia de Bolivia ya se empezaba a integrar órganos para controlar las actuaciones del Gobierno en las relaciones con los ciudadanos, si bien no era enunciada la figura del proceso contencioso-administrativo como tal, deducimos que desde entonces se intento restringir los abusos de poder del Gobierno en contra de los ciudadanos.

Sin embargo en nuestra historia el primer precedente expreso sobre el proceso contencioso-administrativo fue el Decreto Supremo de fecha 24 de diciembre de 1857 mediante el cual se crean Tribunales especiales encargados de sustanciar las causas contenciosas administrativas, para ello, se estableció un proceso y se les asignó atribuciones que se encontraban conformados en escala nacional, departamental y provincial además de concurrir recursos de alzada y otros admitidos por esa legislación.

Mas adelante, podemos evidenciar que como una especie de copia de los sistemas europeos se creó un Consejo de Estado cuya jurisdicción era nacional por debajo del mismo los Consejos Departamentales y los Consejos Provinciales, el Decreto mencionado estableció normas procedimentales destinadas a la substanciación de conflictos en la vía administrativa.

Posteriormente, fue el Decreto Supremo de fecha 26 de junio de 1858, estableciendo que las partes en el proceso contencioso-administrativo son una persona privada y el administrador público, frente a un acto administrativo y un derecho, cuyo contenido decía:

Artículo 1. Por regla general son negocios contencioso-administrativos todos aquellos en los cuales hay oposición legítima entre el interés público y el privado cuando la reclamación particular se interpone con ocasión de un acto administrativo y fundándose en un derecho perfecto y absoluto.

*Artículo 2. Son asuntos del mismo genero, aquellos en que con igual ocasión se suscitan cuestiones entre dos particulares o establecimientos públicos cuando el interés de unos y otros se roza de tal manera con el interés general que no es posible repararlos.*²⁸

De este modo, la Constitución Política del Estado del año 1861, en su artículo 42 estableció la creación de un Tribunal Supremo Contencioso administrativo, siendo que su labor de controlar ciertos actos discrecionales y arbitrarios de las autoridades del poder ejecutivo había surtido efectos, el poder ejecutivo la quito de su camino, logrando mediante una serie de astucias que su existencia no sea duradera, porque su presencia significaba un peligro.

Posteriormente, mediante Ley de 23 de septiembre de 1868, durante el Gobierno de Mariano Melgarejo se abroga el contencioso-administrativo, estableciendo que todos los conflictos entre el interés público y el derecho privado deberían resolverse por Tribunales ordinarios basados conforme a las leyes civiles comunes, siendo atribuido al Ministerio Público actuar en calidad de representante de los intereses fiscales.

Consecuentemente establecieron que los asuntos regulados como si fueran de naturaleza contencioso-administrativas, como consecuencia de la ley pasarían a conocimiento de los tribunales comunes sin importar el

²⁸ DERMIZAKY Peredo Pablo, *Derecho Administrativo*, 1988, Cochabamba-Bolivia, Pág. 277

estado de proceso al que habían llegado y que por la imperfección de derecho en aquel entonces establecieron que aquellos asuntos fallados conforme a las anteriores leyes llegarían a ser Jurisprudencia y se ejecutarían las prescripciones de sus sentencias. Aunque por medio de la ley de 23 de septiembre de 1868, para resolver los conflictos denominados contencioso-administrativos el Ministro de Hacienda haría conocer al Poder ejecutivo su fallo para después ser ejecutadas.

Sin duda esta forma de resolución se trataba de una especie de jurisdicción retenida, que determinaba que cualquier decisión debía ser primero aprobada por el poder ejecutivo sin respetar la independencia de las decisiones de las otras instituciones, ulteriormente por el avance social el Estado cobra importancia económica, convirtiendo al derecho administrativo solo para emitir normativas legales reguladoras sin cuidar las garantías constitucionales de los derechos de los ciudadanos, quedando impunes las arbitrariedades de administradores públicos.

En el transcurso de los siguientes años la vigencia del contencioso-administrativo fue lenta, promulgándose la Ley de 30 de septiembre de 1871 sobre abolición del fuero contencioso-administrativo que en su Artículo 2 estableció que conocerán estas causas contencioso administrativas los jueces y Tribunales ordinarios, inclinándose desde este momento por la doctrina de la adopción del sistema judicial, dejando de excluir a la jurisdicción del Tribunal

ordinario en la resolución de asuntos administrativos, atribuyendo a los jueces y tribunales ordinarios la facultad de conocer y substanciar los procesos contencioso administrativos con el objeto de dejar sin efecto actos ilegales.

Aunque posteriormente la Constitución Política del Estado de 9 de octubre de 1871 reconocía garantías para los ciudadanos sin mencionar al proceso contencioso-administrativo, existiendo un vacío legal a momento de resolver conflictos entre la administración pública y el administrado.

Para el año de 1873 era evidente que la legislación que regulaba las relaciones jurídicas eran ajenas a la realidad y reducían cualquier tipo de conflicto público o privado a normas de derecho privado, pero la necesidad de un órgano que pueda administrar verdadera justicia frente a agresiones del poder ejecutivo era latente, de esta forma la Constitución reconocía garantías como el sometimiento a un debido proceso, aun así la legislación judicial boliviana nada había cambiado, siendo que para realizar una acción administrativa debía reglamentarse su procedimiento en el derecho privado.

Frente a esta evidente desactualización de nuestra institución de estudio, el poder judicial siguió cumpliendo sus funciones tratando de emanar confianza para una imparcial resolución de litigios por su naturaleza de un órgano regulador de acuerdo a los principios y aplicando

garantías constitucionales de manera desinteresada, así lo expresa Pantaleón Dalence (1873) afirmando: *"Notad señores, que este poder en sus nuevas condiciones, esta llamado a cumplir una doble misión: proteger a los ciudadanos, sirviendo de incontrastable antemural a sus libertades, y apoyar a los gobiernos en la esfera del derecho"*²⁹ pero esta buena intención no bastaba ante los abusos de la administración pública, debido a que el derecho administrativo era una ciencia nueva que fue introducida por copia de otras legislaciones extranjeras.

La legislación nacional debía llenar este vacío jurídico, entonces reconoció la implementación de la fuerza del derecho, aplicable a momento de que la administración pública lesione un derecho del administrado provocando perjuicio, reconociendo también al perjudicado en su derecho la acción de acudir ante el órgano judicial para una administración de justicia responsable.

Implícitamente el poder judicial tiene la atribución de dirimir conflictos suscitados cuando el interés privado se contrapone al interés de la administración pública, como afirmó Pantaleón Dalence en la apertura judicial de 1873, que: *"Toda injusticia, todo atentado y arbitrariedad, de donde quiera que procedan, puede repararse en los tribunales. Ningún acto jurídico, público o particular se sustrae de su conocimiento, porque es imposible que los individuos y autoridades provoquen colisiones de derecho o de intereses, cuyo debate no sea capaz de resolverse de un*

²⁹ PAZ LUIS, *La Corte Suprema de Justicia de Bolivia su historia y su jurisprudencia*, Editorial Imprenta Bolívar de M. Pizarro, Sucre-Bolivia, 1910, Pág. 133

modo u otro en un proceso judicial"³⁰ de esta forma aunque no reconocido expresamente entre sus atribuciones el Poder judicial veló por solucionar de forma imparcial los conflictos administrativos.

Posteriormente mediante la Constitución Política del Estado del año 1880, que en su Art. 111 establece la atribución a la Corte Suprema de Justicia para "... 5ª conocer de las causas contenciosas que resulten de los contratos, negociaciones y concesiones del poder ejecutivo, y de las demandas contencioso-administrativas a que dieren lugar las resoluciones del mismo..."³¹, es decir lo deriva para la solución de las demandas contencioso-administrativo que dieren lugar las resoluciones del Poder ejecutivo.

Después en el año 1883 los magistrados de la Corte Suprema de Justicia celebraban el año de la independencia de los Poderes del Estado, con el objetivo de hacer garantizar por todos los poderes del Estado lo establecido en la Constitución y las leyes, lo que se reflejó hasta el año de 1885 según el discurso del presidente de la Corte Suprema de justicia Pantaleón Dalence³² para evitar las controversias entre la administración pública y el administrado, la administración pública necesita acatar plenamente la ley y que ante un incumplimiento injustificado de lo dispuesto por la Ley, la Corte Suprema de Justicia la hará respetar mediante un juzgamiento imparcial, esto contribuyó a la evolución ideológica de

³⁰ *Ibidem*, Pág. 130

³¹ PAZ LUIS, *op. cit.*, Pág. 160

³² *Ibidem*, Pág. 199

buscar un juzgamiento justo frente a las arbitrariedades de la administración pública pero el derecho administrativo no había logrado especializarse todavía.

Nuestro Poder Judicial al momento de resolver conflictos entre la administración pública y el administrado actuó erróneamente, siendo que cuando los administrados que impugnaban en contra de actos administrativos injustos procedían con recursos civiles y la Corte Suprema encontraba la solución reemplazando el acto administrativo y anulándolo por incumplimiento del principio de legalidad intentando velar por la administración de justicia considerando que es la última instancia para un control correcto siendo sus fallos como la última palabra que decide, pero no se tomaba en cuenta al proceso contencioso-administrativo desvirtuándose la naturaleza procedimental de nuestra institución de estudio.

El Decreto Ley de 22 de Octubre de 1937 fue de gran importancia, pues trataba sobre las Acciones Contenciosas y Contencioso-Administrativas otorgando a la Corte Suprema de Justicia la facultad de resolverlo en concordancia con la Constitución Política del Estado, por otro lado el Capítulo 9no. del Título 21 del antiguo Código Civil no señalaba el tiempo para iniciar las demandas contencioso administrativas producto de la emisión de resoluciones del Supremo Gobierno, consecuentemente este vacío fue rellenado con el mencionado Decreto Ley estableciendo que las demandas contencioso-administrativas a que dieran lugar las resoluciones del Poder Ejecutivo, se ejercitarán en el

plazo perentorio de noventa días computables desde la fecha en que las partes fueren notificadas con la resolución o acto gubernativo que pueda dar lugar a la demanda contenciosa o contencioso-administrativa.

Así también se establecía que las partes en el proceso contencioso-administrativo, son el administrado y la administración pública, frente a este aspecto la Corte Suprema instituyó que ninguna de las partes gozaría de privilegios y que su intención no es entrometerse en las resoluciones administrativas mas al contrario buscan restituir un derecho menoscabado que esta garantizado en la Constitución y las leyes, siendo la justicia ordinaria garantizadora ante el pedido de restituir un derecho lesionado.

Después de varios años en la Constitución Política del Estado, Ley N° 1585 de 12 de agosto de 1994, en el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada en el Título Tercero, artículo 116 reconoce que el Poder judicial tiene la facultad de juzgar en la vía contencioso administrativa, bajo el principio de unidad jurisdiccional y en su Artículo 118 inciso g) establece "Resolver las causas contenciosas que resulten de los contratos, negociaciones y concesiones del Poder Ejecutivo y de las demandas contencioso-administrativas a las que dieren lugar las resoluciones del mismo", en esta Constitución se reconoce la jurisdicción al poder judicial.

Aun en la actualidad erróneamente se encuentra inmerso en el Código de Procedimiento Civil, sin embargo el año 1998 sin tomar en cuenta la importancia de la existencia del proceso contencioso administrativo, el Congreso promulga la Ley de 1° de Abril de 1998 denominada Ley del Tribunal Constitucional N° 1836 en el Gobierno de Hugo Banzer Suarez, que dispone en su Título de DEROGACIONES Y MODIFICACIONES ÚNICO parágrafo I lo siguiente: "*I. Los artículos 754 al 767 y 775 al 786 del Código de Procedimiento Civil, quedarán derogados a tiempo de la plena vigencia de esta ley.*", referido a los artículos que establecen el procedimiento del Proceso Contencioso-administrativo, esta derogación provocó un vacío legal.

Siendo que los reclamos de los administrados en busca de justicia frente a actos arbitrarios e injustos no sujetos al principio de legalidad emitidos por la administración pública subsistían, saneando este perjuicio un año mas tarde mediante Ley N° 1979 de 24 de mayo de 1999, promulgada en el Gobierno de Hugo Banzer Suarez, que en su artículo cuarto expresa: "*Modificase el parágrafo I de la Disposición Única de las Derogaciones y Modificaciones de la Ley 1836, en los siguientes términos Artículo 5to.: "Se deja sin efecto la derogación de los Artículos 775 al 781 del Código de Procedimiento Civil establecida en el parágrafo I de la Disposición Única de Derogaciones y Modificaciones de la Ley N° 1836 del Tribunal Constitucional"*.

Posteriormente mediante Ley N° 2650 de 13 de Abril de 2004 durante el gobierno de Carlos D. Mesa Gisbert le reconoce a la Corte Suprema de Justicia en su Artículo 117, parágrafo I) como el máximo tribunal de Justicia contencioso-administrativa de la República. Y nuevamente vuelve a atribuirle en el Artículo 118 numeral 7 para *"Resolver las causas contenciosas que resulten de los contratos, negociaciones y concesiones del Poder Ejecutivo y las demandas contencioso-administrativas a las que dieran lugar las resoluciones del mismo..."*.

Sin embargo, en el año 2006 nuestra realidad social ha sufrido un cambio político y social, debido a que mediante Ley N° 3365 de Convocatoria a Referéndum Nacional vinculante a la Asamblea Constituyente a las Autonomías Departamentales de fecha 6 de marzo de 2006, tuvo el resultado de que cuatro departamentos como Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija votaron positivamente a las autonomías, lo cual marca un nuevo rumbo en nuestro país, debido a que su organización en autonomía departamental, regional, municipal e indígena, originaria y campesina creara mayor necesidad de control de sus actuaciones que no dejan de ser administrativas y que son propensos a caer en arbitrariedad.

Por último actualmente, en nuestra Constitución Política del Estado se encuentra establecido el proceso contencioso-administrativo, considerando también que la legislación nacional de nuestro tema de estudio continua disperso y que continua siendo parte del Código de

Procedimiento Civil, de la Ley de Procedimiento Administrativo, de la Ley de Municipalidades y Estatuto del Funcionario Publico cuyo contenido y argumentos serán planteados en el capítulo tercero de nuestra investigación.

CAPITULO II
MARCO TEÓRICO
DOCTRINARIO

CAPÍTULO II

EL PROCESO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO COMO INSTITUCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO (MARCO TEÓRICO DOCTRINARIO)

1. DENOMINACIÓN

El proceso contencioso-administrativo durante su existencia ha sido denominado de distintos modos de acuerdo al país que lo adoptaba, siendo tal vez una razón por la que su significación varia pero sin embargo el fin que persigue es que los administradores públicos respeten en el ejercicio de sus funciones el principio de legalidad, aunque muchas veces su verdadera esencia se ha visto distorsionada, por lo que citamos a Eduardo Vivancos³³, que analiza los distintos puntos de vista, desde la siguientes perspectivas:

- Procedimiento contencioso-administrativo, esta acepción se dirige a la integridad de los actos que conllevan e integran el proceso entre el administrado y la administración pública ante el órgano judicial.

- Juicio contencioso-administrativo, hace referencia al momento en que el personal representante del órgano judicial emitirá un acto fundamentado que pondrá fin al conflicto emergente, en este momento la resolución emitida adquirirá la calidad de cosa juzgada.

³³ VIVANCOS EDUARDO, *Las causas de Inadmisibilidad del Recurso Contencioso-administrativo*, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona-España, 1963, Págs. 121-127

- Recurso contencioso-administrativo, siendo que en la vía administrativa se debe agotar todas las instancia para exigir la reivindicación de un derecho lesionado, cuando el administrado recurre a la vía judicial mediante el recurso contencioso-administrativo al ser esta una vía distinta a la administrativa no debiera ser tomado como un recurso al contrario se intenta iniciar una especie de nuevo proceso en busca de un juicio del órgano judicial mas justo.

- Litigio contencioso-administrativo, con esta denominación existe redundancia entre las palabras litigio y contencioso siendo que se entiende que hay conflicto entre dos partes en nuestro caso la administración pública y el administrado, cuyo objeto del litigio es el acto administrativo ilegal.

- Expediente contencioso-administrativo, referido solo a la parte formal y no de fondo, relacionado con los papeles sobre los que se plasma y materializa los procedimientos y actos contencioso-administrativos.

- Acción contencioso-administrativo, en sentido subjetivo cuando el administrado al haber agotado la vía administrativa se encuentra frente a un acto administrativo que perjudica su derecho y tiene en sí la facultad otorgada por ley de acudir ante el órgano judicial persiguiendo la emisión de una resolución judicial que reivindique su derecho y restablezca la seguridad jurídica.

- Pretensión contencioso-administrativa, en líneas generales se refiere a la intención de manifestar la voluntad de una persona, para accionar la vía judicial presentando su intención ante este órgano para lograr una sentencia.

2. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

El proceso contencioso-administrativo ha sido estudiado por distintos autores administrativistas que lo definen del siguiente modo:

Eduardo Vivancos expresa: *"El contencioso-administrativo es un conjunto de garantías y de cargas que trazan la dirección de una serie de actos, necesarios y contingentes, con los que las partes en conflicto pueden perseguir un fin determinante de efectos jurídicos en el ámbito del derecho público como consecuencia de una decisión administrativa; siendo uno, por lo menos de los contendientes, la Administración pública y desarrollándose el proceso ante un órgano jurisdiccional cuyas resoluciones son susceptibles de adquirir autoridad de cosa juzgada."*³⁴

Santa María de Paredes, define que: *"Es la reclamación que se interpone después de apurar la vía gubernativa contra una resolución dictada por la administración pública en virtud de sus facultades regladas y con la cual vulnera*

³⁴ VIVANCOS EDUARDO, *Las causas de Inadmisibilidad del Recurso Contencioso-administrativo*, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona-España, 1963, Pág. 118

*un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente a favor del reclamante por una Ley, un reglamento u otro precepto administrativo*³⁵.

Sin embargo autores como Agustín Gordillo para definir y caracterizar esta institución toman en cuenta su origen histórico, considerando que el proceso contencioso-administrativo deviene de Tribunales Franceses, por lo que opina que debiera resolverse en la vía administrativa sin necesidad de recurrir a la vía judicial, también que al llamarlo contencioso solo hace caer en redundancias y su significación deduce a la existencia de una controversia, conflicto y contención siendo que solo debería llamarse proceso administrativo.

Los criterios de los autores mencionados nos inducen a sustraer las características del proceso contencioso administrativo, así también tomando en cuenta el antecedente de España, que durante su reforma ha intentado alcanzar su científicidad, y en la redacción de la ley de 27 de diciembre de 1956 expresa en su artículo 37.1, que:

"El recurso contencioso-administrativo será admisible en relación con las disposiciones y los actos de la administración que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que

³⁵ REVILLA QUEZADA ALFREDO, *Curso de Derecho Administrativo Boliviano*, Editorial Imprenta Ferrari Hnos. Bme. Mitre, Potosi-Bolivia, 1945, Pág. 254

pongan término a aquella o hagan imposible o suspendan su continuación"³⁶.

De lo expuesto extraemos las siguientes características:

1º La consecuencia jurídica

- La decisión judicial en un proceso contencioso-administrativo da por terminado el mismo y por su naturaleza llega a adquirir la calidad de cosa juzgada.

Sin embargo, en la vía administrativa se debe agotar hasta la última instancia del proceso administrativo para conseguir la decisión administrativa, la cual en caso de no ser impugnada ante un órgano judicial, llega a causar estado siendo declarada firme en sede administrativa.

2º Las partes

- En el proceso contencioso-administrativo son partes recurrentes el administrado o demandante que reclama la protección de su derecho subjetivo e interés legítimo y la administración pública como demandada va defender un interés colectivo frente al órgano judicial que juzga y controla. En cambio en el proceso administrativo, el

³⁶ MINISTERIO DE JUSTICIA Y BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO, *Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Novena Edición, Editorial Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado Trafalgar, Madrid-España, 1976, Pág. 75

administrado es una de las partes y la administración pública actúa como juez y parte.

3° La distinción en el órgano

- El proceso contencioso-administrativo que sigue la corriente judicialista se efectúa frente a un órgano judicial.

Sin embargo el proceso administrativo se lleva a cabo ante autoridad administrativa hasta llegar al superior jerárquico agotando de este modo la vía administrativa con la emisión de un acto administrativo o por silencio administrativo.

Al tomar en cuenta y analizar los caracteres que distinguen al proceso contencioso-administrativo, podemos atrevernos a definirlo de la siguiente forma:

“El proceso contencioso-administrativo es una institución jurídica del Derecho Administrativo propio de un Estado de derecho, que constituye una garantía para el administrado quien después de agotar la vía administrativa frente a un acto administrativo definitivo o frente a la omisión de una respuesta, lesiona su derecho subjetivo o interés legítimo, teniendo la facultad de recurrir ante un órgano judicial independiente para que mediante una sentencia judicial justa y pronta, controle la aplicación del principio de legalidad y cuya sentencia adquiera la calidad de cosa juzgada haciendo recuperar su derecho o reivindicar su interés legítimo”.

3. SISTEMAS QUE DETERMINAN COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Amparados en la doctrina, es importante conocer el Tribunal que se encargará de resolver el proceso contencioso-administrativo y cuál será su competencia, para este fin señalamos los siguientes sistemas jurisdiccionales administrativos:

1° SISTEMA JUDICIAL, según autores bolivianos como Alfredo Revilla Quezada y Max Mostajo Machicado, este sistema se apoya en la unidad jurisdiccional, otorgando al órgano judicial de Estado mediante sus Tribunales ordinarios la facultad para resolver los procesos contencioso-administrativos, para evitar la dispersión de tribunales y sin embargo ha tenido sus falencias y críticas aduciendo que la administración pública no debería ser juzgada por el Poder Judicial al contrario debía crearse una jurisdicción especial siendo considerado como lo mas correcto.

Por otro lado, los opositores a este sistema dicen que el Poder judicial debido a la falta de conocimiento de la materia administrativa solo llegaría a resarcir los derechos lesionados del administrado y no así restablecer la legalidad de la administración pública afirmando que si en la justicia del Poder Judicial se distingue lo civil de lo penal también en materia administrativa se necesita una jurisdicción especial, convirtiéndose según Alfredo Revilla

Quezada en una simple reparación patrimonial o al decir de Bielsa que:

*El juez ordinario, no puede revocar ni modificar los actos administrativos, y se reduce a comprobar la ilegalidad de los mismos, condenando a la administración a satisfacer la indemnización a los particulares cuyos derechos fueron lesionados, lo cual no implica restablecer la legalidad de la administración, sino simplemente una reparación patrimonial, lo que constituye una falla de este sistema.*³⁷

2° SISTEMA ADMINISTRATIVO PURO, ha sido adoptado por Francia con la creación de su Consejo de Estado, consiste en que las causas contencioso-administrativas o todas aquellas en que sea una de las partes la administración pública se debe resolver por un órgano administrativo, es decir que en ningún momento va a ser tratado por un tribunal ordinario argumentando la autonomía que debe gozar la administración pública, lo cual constituye una desventaja para el administrado, siendo que en todo momento la administración pública seguirá siendo juez y parte, en la doctrina este sistema es denominado como jurisdicción retenida, el cual también fue rechazado por la injusticia que seguiría existiendo.

³⁷ REVILLA QUEZADA ALFREDO, *Curso de Derecho Administrativo Boliviano*, Editorial Imprenta Ferrari Hnos. Bme. Mitre, Potosí-Bolivia, 1945, Pág. 257-258.

3° SISTEMA INTERMEDIO O DE TRIBUNALES ESPECIALES, consideramos importante lo expresado por Dromi, quien expone:

Es aquel sistema en que se dividen los asuntos entre tribunales ordinarios y tribunales administrativos. En Italia, por ejemplo, las cuestiones relativas a derechos subjetivos corresponden a la jurisdicción ordinaria, y las concernientes a los intereses legítimos y derechos subjetivos debilitados se atribuyen a los tribunales administrativos. En Bélgica tiene también este sistema³⁸.

Este sistema reconoce la jurisdicción de los tribunales ordinarios, incluso cuando una de las partes es la administración pública cuando se reclama un interés privado, pero no cuando la administración pública esta actuando como sujeto de derecho público en este caso se crearan Tribunales especiales integrados por personal judicial y administrativo. De este modo se considera que se debiera crear un reglamento especial sea en defensa del interés privado como del interés público, lo cual serviría para armonizar ambos intereses.

³⁸ DROMI JOSE ROBERTO, Manual de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Astrea, Buenos Aires - Argentina, 1987, Pág. 337

3.1. VENTAJAS Y DESVENTAJAS

SISTEMAS JURISDICCIONALES ADMINISTRATIVOS	VENTAJAS	DESVENTAJAS
<p>1. SISTEMA JUDICIAL</p>	<p>Un órgano ordinario se encargará de resolver el proceso contencioso-administrativo.</p> <p>El órgano ordinario que resolverá tiene la característica de ser independiente en sus funciones.</p> <p>Se garantiza el respeto a los principios de imparcialidad, seguridad jurídica, celeridad y respeto a los derechos.</p>	<p>El desconocimiento de materia administrativa por el órgano judicial.</p> <p>Que el intento por juzgar y ejercer control al acto administrativo lesionador, se desviaría con su sentencia el fin que persigue la institución de estudio.</p>
<p>2. SISTEMA ADMINISTRATIVO PURO</p>	<p>El órgano que resuelve el proceso contencioso-administrativo conoce sobre el derecho administrativo, de modo que resolvería de acuerdo a su fin.</p>	<p>En la doctrina se conoce como jurisdicción retenida que causó perjuicio en los administrados y en la evolución del contencioso-administrativo.</p> <p>La administración pública no dejaría de ser juez y parte en el proceso contencioso-administrativo, por lo que continuaría la injusticia e imparcialidad.</p>
<p>3. SISTEMA INTERMEDIO O DE TRIBUNALES ESPECIALES</p>	<p>El personal que integraría los tribunales sería del órgano judicial y administrativo, equilibrando ambos conocimientos para la correcta resolución de estos conflictos.</p>	<p>La conformación de un Tribunal especial provocaría un gasto económico mayor.</p>

Sin embargo, no todos los países tiene un control jurisdiccional rígido sobre los actos administrativos en muchos casos este control aparece debilitado, de esta manera en los países de régimen parlamentario, el parlamento tiene gran influencia sobre la administración pública sometiéndola a un control político y, en aquellos países de régimen presidencialista se guían por su órgano legislativo siguiendo paso a paso la marcha de su administración pública orientando por el poder ejecutivo a suplir las omisiones y llenar las lagunas legales, es decir cuando el órgano ejecutivo es el jefe de la administración y la maneja, en este último régimen se encuentran países latinoamericanos Americanos como Bolivia.

4. FUNDAMENTO

El fundamento de la existencia del proceso contencioso-administrativo surge de la relación entre los administrados y la administración pública, este último tiene una función constante y creciente que cumplir, así lo afirma FORSTHOFF quien menciona *"la mas intensa participación del Estado en la conformación del orden social se echo de ver en el aumento del número de negocios jurídicos necesitados de autorización"*³⁹, es decir que la administración pública no solo es un regulador sino llega a tomar una función conformadora de situaciones jurídicas en sentido amplio.

³⁹ VIVANCOS EDUARDO, *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona España, 1963, Pág. 16

Por tal motivo, conforme al artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que hace referencia a la buena administración con que debían actuar los funcionarios públicos frente a las relaciones con los administrados para que sean tratados imparcial y equitativamente dentro de un plazo razonable, además la garantía de recibir una decisión administrativa motivada y en caso de existir un perjuicio se pueda reclamar la reparación de los daños y perjuicios causados.

Sin embargo no podemos hablar de una función por la administración pública sin que exista una correcta fiscalización de sus actos por un órgano independiente, pues al contener en sí misma la calidad de juez y parte irresistiblemente se cae en un estado de arbitrariedad, lo cual es descrito por Eduardo Vivancos que dice:

*...el recuso gubernativo y la organización jerárquica pueden ser eficaces a la sombra saludable de una jurisdicción contencioso-administrativa, pero si esta no existe, el espíritu funcionalista de cuerpo y la idea de que la administración, como un todo y único, se confunde con el Derecho, podrían acabar por prevalecer (...) pues un derecho que no puede reclamarse ante órgano desvinculado del que se resiste a la reclamación no es un derecho es una esperanza de gracia.*⁴⁰

⁴⁰ VIVANCOS EDUARDO, *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona España, 1963, Pág. 19

La anterior apreciación tiene cierto grado de certeza, pues las administraciones públicas basadas en la legitimidad de sus actos provocan lesión a derechos de los administrados, el mismo que puede ser impugnado con una declaración judicial en contrario.

Por último concluye Vivancos afirmando que *"una jurisdicción contencioso-administrativa ha de constituir una garantía de que el derecho del particular no se degradara al infra nivel ético del privilegio. Su desaparición sería tanto como entrar en el oscuro reino del favor y del temor, sería el semillero de la influencia personal y del cohecho. Sería, en suma, lo contrario de la justicia"*⁴¹, pues favorecería confiar la resolución de lo contencioso-administrativo al órgano jurisdiccional o a un órgano conformado por personal administrativo y judicial, ya que el hecho de quedar solo en manos de la administración pública con peligro de que caigan sus actuaciones en arbitrariedad además de sufrir el riesgo que al intentar un perfeccionamiento de la administración pública esta llegue a ser mas confusa en sus procedimientos.

La doctrina del derecho administrativo, entiende al proceso contencioso-administrativo como una institución que controla el cumplimiento al principio de legalidad en la actividad administrativa, garantizando al administrado una reparación de su derecho e interés legítimo lesionado, pues

⁴¹ VIVANCOS EDUARDO, *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona España, 1963, Pág. 19

en efecto la administración pública no solo debe obrar conforme a razón sino sobre todo conforme a derecho, puesto que a todo Estado le debiera interesar que el Derecho positivo promulgado se cumpla muy por encima del administrador público que lo aplique, es decir que una correcta aplicación de la ley lograría hacer desaparecer las influencias políticas en las decisiones administrativas.

De este modo el proceso contencioso-administrativo ha adquirido un valor científico, como: *"La ciencia del derecho administrativo -ha dicho FORSTHOFF- esta llamada, junto a la jurisdicción contencioso-administrativa, a superar todas las singularidades particularistas o nacidas en la especialización, desarrollando y llevando a conciencia los principios y las doctrinas generales y unitarias"*⁴².

Así fue su entrada a los capítulos del derecho administrativo, como una conquista del Estado de Derecho vencedor de las arbitrariedades que desde tiempos antiguos ha cometido el poder ejecutivo basado en la adopción de la jurisdicción retenida, surgiendo desde entonces la necesidad para implantar con precisión y especialización el proceso contencioso-administrativo, con la exigencia de plasmarlo en una ley, que oriente en base a principios su naturaleza jurídica propia, sin desconocer que la institución del proceso contencioso-administrativo en si misma es anterior a cualquier ley.

⁴² VIVANCOS EDUARDO, op. cit., Pág. 18

Cuando nos referirnos a un Estado de Derecho, se reconoce el privilegio que adquieren los derechos y garantías fundamentales como ser la justicia y la seguridad jurídica para que consecuentemente sean acogidos y reconocidos por la Constitución de cada país, cuyo contenido normativo se basara en la garantía a la vía judicial imparcial, a la división de poderes y el sometimiento a las leyes.

Puesto que el Estado de derecho representa un orden jurídico total, donde la administración pública actúe en legalidad, regidos por normas preestablecidas no que limiten su accionar, sino que delimiten el accionar público, con el fin de que no se caiga en arbitrariedad violatoria de derechos subjetivos o que afecte los intereses legítimos.

Por otro lado ALCALA ZAMORA Y CASTILLO⁴³ apoya la necesidad para la creación de una jurisdicción *ad hoc* para lo contencioso-administrativo y sin embargo niega motivos necesarios para la promulgación de un Código Procesal que solo se dirija a reglamentar al contencioso-administrativo, dicho órgano *ad hoc* en el transcurso de su desarrollo se irá actualizando junto a los requerimientos de la sociedad y atribuyendo la competencia en manos de un órgano imparcial independiente de la vía administrativa a pesar que otras corrientes critiquen este extremo, sin embargo como vimos en el capítulo histórico el logro y adquisición

⁴³ GONZALES PEREZ JESUS, *La sentencia Administrativa su impugnación y sus Efectos*, Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid-España, 1954, Pág. 39

que se tuvo con el acogimiento de la jurisdicción delegada, se derivó la resolución de los contencioso-administrativos al Órgano judicial.

Por lo que no es extraño que en cualquier Estado, la administración pública evite todo tipo de control e incluso tenga niveles altos de discrecionalidad en su actuación con arbitrariedad y sin cuidado de la ley, estos aspectos envuelven al administrado en un medio de inseguridad jurídica, pero es obligación de los gobiernos ofrecer al administrado una vía imparcial ante la cual acudir, así lo expresa en la Constitución de Italia del año 1954 art. 113 textualmente indica:

*"Contra los actos de la administración pública será siempre admitida la tutela jurisdiccional de los derechos y de los intereses legítimos ante los órganos de la jurisdicción ordinaria", y añade "tal tutela jurisdiccional o puede ser excluida o limitada a particulares medios de impugnación o por determinadas categorías de actos"*⁴⁴ esta al decir de Gonzáles sería una verdadera norma a favor de los particulares, de este modo el administrado podrá hacer escuchar sus pretensiones frente a un acto administrativo ilegal dicha situación no puede ser mejor expresada por Jesús Gonzáles Pérez al decir... *"El particular debe pedir no solo el reconocimiento de derechos subjetivos, sino*

⁴⁴ GONZALES PEREZ JESUS, *op.cit.*, Pág. 63

también la anulación de cualquier acto ilegal que lesione sus intereses"⁴⁵.

Siendo que la administración al cumplir funciones para el servicio público por medio de acciones e intervenciones frente a los derechos y libertades de los ciudadanos, dicha labor tan importante debe someterse a control por un órgano con independencia que haga garantizar el respeto de dichos derechos, porque "los derechos de los individuos deben estar protegidos con eficiencia y no ser regalos de príncipe, sino atributos humanos legitimados por imperio de la norma jurídica"⁴⁶.

5. NATURALEZA JURÍDICA

Para dilucidar la verdadera naturaleza jurídica del proceso contencioso-administrativo y determinar el nervio vital de su existencia con las proyecciones que tiene en el campo doctrinario con la creación de una ley específica que lo regule y en la práctica con la existencia de un órgano independiente especializado, nos apoyamos en su origen que busco un control judicial de los actos administrativos para una correcta aplicación del principio de legalidad por los administradores públicos dependientes del poder ejecutivo central.

Recordemos que en Francia antes del año 1789, el Rey retenía en sus manos todos los poderes pero después de la

⁴⁵ *Ibidem*, Pág. 64

⁴⁶ ANDREOZZI MANUEL, *La materia contencioso-administrativa, bases para su codificación*, Editorial Talleres Gráficos Miguel Violetto, Tucumán-Argentina, 1947, Pág. 16

Revolución francesa (1789) estos poderes pasaron al Poder gubernativo (poder ejecutivo) con igual o mayor influencia política que el Rey y al poder jurisdiccional (poder judicial), sin embargo el poder gubernativo creó una desconfianza injustificada del Poder jurisdiccional (o poder judicial) y apoyándose en la teoría de la separación de poderes que por cierto la mal interpretaron con el fin de evitar cualquier control del poder jurisdiccional a los actos emanados por el poder gubernativo, sin embargo años después de luchas perseverantes se logra crear un Consejo de Estado independiente encargado de juzgar actos administrativos que perjudicaban a los administrados, pero este sistema de justicia continuaba dentro de la jurisdicción retenida ocasionando perjuicio.

En cambio, España atravesó dificultades en su desarrollo pero mediante estudios de entendidos se ha logrado encarar las necesidades y conseguir materializar una ley de jurisdicción contencioso-administrativa que reflejaba un conocimiento científico, particular de un Estado de Derecho que otorga garantías procedimentales a los ciudadanos españoles.

Empero, el proceso contencioso-administrativo como institución jurídica del derecho administrativo ha alcanzado su ejecución a través del Derecho procesal civil con el fin de lograr un verdadero control del principio de legalidad en las actuaciones de los funcionarios públicos que resolvieron injustamente contrariando el derecho,

presentándose ambas partes ante el órgano judicial en igualdad de derechos y condiciones.

En relación al anterior párrafo, los autores administrativos analizan y explican que en materia procedimental se considera al proceso contencioso-administrativo como un proceso jurisdiccional íntimamente relacionado con la materia administrativa, así Eduardo Vivancos expresa *"En el momento en que las partes se encuentran ante un órgano jurisdiccional cuyas resoluciones son susceptibles de adquirir calidad de cosa juzgada, estamos en presencia de un proceso jurisdiccional. Por ello nuestra conclusión es esta: El contencioso-administrativo es un proceso jurisdiccional"*⁴⁷.

Considerando que la jurisdicción contencioso-administrativa es una instancia revisora, con competencia para revisar un acto administrativo, y que según Fernando Garrido Falla en el momento que la administración decide por el destino de algún derecho del particular incurriría en incompetencia y dicho acto sería objeto de anulación, apurando siempre la vía administrativa, siendo que todo Estado debiera reconocer la vía administrativa apurada mediante quejas, denuncias y recurso y la posterior vía judicial.

6. PRINCIPIO FUNDAMENTAL DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

⁴⁷ VIVANCOS EDUARDO, *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona España, 1963, Pág. 114

Recordemos el año 1868 de la Revolución Española encabezada por los liberales españoles quienes perseguían la judicialización de la jurisdicción contencioso-administrativa, para este fin enviaron en manos del Consejo de Estado tratar estos asuntos ante un Tribunal Supremo, aunque posteriormente la existencia del Consejo de Estado estaba en peligro pero debido a sus brillantes sentencias, dictámenes y la capacitación que habían logrado sus consejeros, su existencia llegó a significar la garantía procedimental a los principios el Derecho.

Estos sucesos promueven la importancia de los principios del derecho en base a los cuales se crean leyes integrales y que en el caso del proceso contencioso-administrativo repercute en los actos administrativos que estén conforme al principio de legalidad reconocido en los códigos expresamente o implícitamente presente.

Por otro lado, uno de los principios que se perseguía era la división de poderes, porque era posible que todo el poder del Estado recaiga en manos de un grupo de personas del poder ejecutivo, por lo que Montesquieu⁴⁸ afirmaba que es una experiencia que todo ser humano que tenga poder tienda a abusar de él, de manera que, para que este abuso de poder no sea posible, es necesario que el poder limite al poder, interviniendo la separación de poderes como fundamental para la garantía de los derechos.

⁴⁸ OSSIO BUSTILLOS TERESA, *Introducción al Derecho Administrativo y la Administración Pública Boliviana*, Azul Editores, La Paz-Bolivia, 2008, Pág. 15-16.

Así expresa GARRIDO FALLA afirmando que:

Los principios generales son aquellos que, sin aparecer expresamente escritos están en la base de un ordenamiento positivo determinado. En este sentido no hay duda de que los principios del Ordenamiento jurídico operan en Derecho Administrativo. (...) la idea de la legalidad no se agota, obviamente, con una interpretación raquítica de la letra de la Ley, sino que ha de mirar también el espíritu que la anima y vivifica. Nuestra legislación actual sobre lo contencioso-administrativo admite una referencia directa a esta acepción de los principios, por lo que no puede dudarse en absoluto que sería procedente fundar en ello un recurso contencioso-administrativo para impugnar cualquier acto de la Administración que la desconociese⁴⁹.

Y el tratadista concluye diciendo:

...los principios del Ordenamiento jurídico no son verdaderamente una fuente autónoma del Derecho, sino más bien forma de conocimiento del total ordenamiento positivo.⁵⁰

⁴⁹ VIVANCOS EDUARDO, *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona España, 1963, Pág. 179

⁵⁰ *Ibidem*, Pág. 179

Por tanto, el principio que acoge y protege el proceso contencioso-administrativo es el principio de legalidad, por el cual toda actuación del poder ejecutivo se presume legítima, siendo que la doctrina convierte el término de legalidad a una ley o una norma escrita.

Así la administración pública solo podrá comenzar su actuación con el sometimiento a la ley, existiendo en este caso dos supuestos: el primero que la administración pública podría actuar sin la existencia de una norma administrativa siempre que se persiga un interés general y el segundo caso que mayor apoyo recibe de la doctrina es que la administración únicamente puede actuar en virtud de una norma o ley que autorice previamente su accionar.

7. DERECHO SUBJETIVO E INTERÉS LEGÍTIMO PROTEGIDO POR EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Cuando hacemos referencia a un derecho subjetivo protegido es necesaria la existencia de una ley específica que le brinde esa protección, por lo que si se inicia un reclamo por la vía jurisdiccional se requerirá que el derecho subjetivo e interés legítimo lesionado por un acto administrativo sea actual y personal.

La doctrina es clara al especificar que los derechos subjetivos pueden tener diferentes caracteres, por tanto existen derechos subjetivos que emergen de la legislación civil, considerándose de derecho privado, o aquellos derechos subjetivos reconocidos por la Constitución

Política del Estado que son reconocimientos inherentes a la condición de ser humano y cuya protección esta garantizada por instituciones jurídicas que la misma Constitución le permite, por ultimo son los derechos subjetivos que se encuentran fuera de la órbita de los dos anteriores, que emergen de una ley específica siendo de carácter administrativo porque la lesión se produjo a consecuencia de su relación con la administración pública.

Así también, en la evolución doctrinal de Argentina se hizo una diferenciación entre derecho subjetivo e interés legítimo, debido a que antiguamente se fragmentaba el sistema del recurso jurisdiccional en dos: el primero era el recurso subjetivo con el fin de proteger los derechos subjetivos lesionados y el otro recurso objetivo con el fin de proteger intereses legítimos, por lo que ya se había establecido figuras jurídicas distintas para la debida protección del derecho subjetivo y el interés legítimo.

Para precisar la calificación de interés legitimo y que tenga una protección legal, el mismo debe estar determinado específicamente en el ordenamiento jurídico de cada Estado, porque según afirma Manuel Andreozzi que *"tras del derecho hay un interés jurídico también; pero ello no quiere decir que este interés sea el único interés legitimo protegible, pues para nosotros la protección también puede existir aun cuando no haya un derecho subjetivo perfecto conculcado manifestando que ambas palabras derecho e*

interés legítimo (...) aparecen para manifestar situaciones diferentes"⁵¹.

Considérese que cada Estado debe crear medios eficaces para que los derechos subjetivos e interés legítimos de los administrados no sean lesionados, pues no es desconocido que la administración pública en su actuación actúe con discrecional o cierto grado de arbitrariedad por lo que el control jurisdiccional debe ser eficaz e inmediato y comprobar que la actuación ha ido más lejos que sus facultades conferidas y responsabilizarla por sus actuaciones.

Pues de fondo se persigue el respeto al principio de legalidad, para que sometiendo al control judicial los actos administrativos lesivos, lo que se busca es su anulación y consecuente restablecimiento del derecho e interés subjetivo lesionado.

De modo que la protección efectiva del derecho subjetivo e interés jurídico legítimo debe estar garantizado por el ordenamiento jurídico, exigiéndose para ambos que sea personal, actual y directo cuyos requisitos han sido reconocidos por la doctrina, sin embargo cuando un derecho subjetivo contradice al interés público o común se produce el resarcimiento, en cambio si un interés legítimo esta en pugna con el bien común, el mismo deja de ser legítimo.

⁵¹ MANUEL ANDREOZZI, *La materia Contencioso-administrativa Bases para su codificación*, Editorial Miguel Violetto, Tucuman Argentina, Pág. 212.

8. PROCEDIMIENTO DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La doctrina de nuestra institución de estudio, establece que para recurrir ante la vía judicial se debe agotar previamente la vía administrativa, sin embargo hubo criterios contrarios explicando que para recurrir al contencioso-administrativo no era necesario agotar la vía administrativa ya que presumían que si el administrado presentaría su reclamación al órgano ejecutivo, éste no le daría razón por ningún motivo, y que pedir prueba sobre la negación de la administración pública a esta petición, sería como demostrar algo evidente produciéndose sin justificación un juicio largo y de cuantioso gasto económico cuando lo mas aceptable sería una instancia judicial pronta y cumplida.

La ciencia procedimental del proceso contencioso-administrativo instituye como acto de iniciación la presentación de un escrito del demandante, consideremos que antiguamente en España se pedía al Tribunal que exija la remisión del expediente de manos de la administración pública, pero entonces se presento dos supuestos problemas: uno la remisión del expediente que por su división territorial será para la esfera central en un plazo de 30 días y para la esfera local un plazo de 10 días.

Por lo que Jesús González Pérez en su libro "La sentencia Administrativa su impugnación y sus efectos" afirma que al parecer la administración se resiste al cumplimiento de este mandato retardando la entrega del

expediente más de lo establecido por ley y concluye dicho autor que será necesario el pago de daños y perjuicios a la autoridad que no remita el expediente.

Además, la doctrina exige que la demanda de interposición del recurso contencioso-administrativo sea en términos claros, con fundamento legal y jurídico adecuado al caso y una petición clara de lo que se pretende, debido a que:

se beneficia aun más, la propia jurisdicción contencioso-administrativa por así sustraerse a su conocimiento un sinfín de pretensiones disparatadas, la declaración de cuya inadmisibilidad no solo consume la atención, el tiempo y las energías de personas a las que corresponde una función que merece los más altos respetos y consideraciones, sino que obligan a la monótona y tediosa labor de razonar y poner de relieve, con objetividad y exquisitas buenas formas día tras día, la ignorancia y la tozudez ajena, evidenciada en un sin número de pleitos que un abogado con preparación no más que mediana, no se prestaría a patrocinar.⁵²

Corresponde considerar a los actos de desarrollo del proceso contencioso-administrativo, donde los tratadistas coinciden que se ha advertido un carácter de morosidad no debido a plazos largos y procedimientos complicados de la

⁵² VIVANCOS EDUARDO, *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona España, 1963, Pág. 237-238.

norma sino a que los plazos que la norma establezca no se cumplan y aunque sea evidente su vencimiento se hace caso omiso al perjuicio temporal que se causa al particular, cuando lo mas viable seria que el administrado llegue a obtener su sentencia lo antes posible para hacer respetar su derecho.

Como el poder político se encuentra en manos del órgano gubernativo o ejecutivo, los doctrinarios señalan que la administración pública ha inventado maniobras para evitar el control de sus actos afirmando que la jurisdicción contenciosa solo debe ser revisora en la vía administrativa y no así en la vía judicial, pero la imparcialidad y justicia no llegaría para el administrado.

Sin embargo será necesario contemplar los vicios con los que se puede tropezar en la interposición de la demanda contenciosa administrativa que según Eduardo Vivancos⁵³ se clasifican cuatro grupos:

- causas que radican en el objeto, es decir el acto administrativo que causa estado sobre el cual recaen las pretensiones que acciona el administrado, siendo que el acto administrativo debe cumplir las condiciones de validez.

- causas que radican en los sujetos, es decir el sujeto que va impugnar en la vía contencioso-

⁵³ VIVANCOS EDUARDO, op. cit., Pág. 129

administrativa debe tener una pretensión legítima y debe ser capaz.

- causas que residen en el transcurso del tiempo, considerando que el ejercicio de la acción debe ser presentada dentro del plazo establecido por la norma, en caso de presentarse fuera de tiempo la acción se denomina como extemporánea entendida desde dos aspectos como, extemporánea por prematuridad habiendo sido presentada la acción antes de tiempo y extemporánea por caducidad habiendo sido presentada después de vencido el plazo.

- y causas que dependen de actos materiales, cuando el sujeto activo omite ciertos requisitos y exigencias en la demanda contencioso-administrativa, siendo que dichos actos procesales de preparación dan validez a la iniciación del proceso contencioso-administrativo.

Conforme a esta división, aclaremos que el sujeto demandante del contencioso-administrativo debe poseer en su pretensión un interés directo lo cual va representar su clara disconformidad a derecho, al respecto afirma Garrido Falla que *"(...) Desde la superación del positivismo sabemos que el Derecho no se agota en la expresión positiva que le da la ley"*.

Así también el autor Sabino Álvarez Gendin que en forma de descripción dice "*Basta para legitimar la demanda, tener un interés directo en el asunto y suplicar la declaración de no ser conforme a Derecho los actos y disposiciones de la Administración y en su caso su anulación*" siendo que ha momento de demandar una de las causas de inadmisibilidad en la vía contencioso-administrativa era la ausencia de interés directo.

Por otro lado, se habla en la doctrina de la legitimidad del sujeto demandante que es reconocida por un derecho otorgado por el ordenamiento y que debido al acto administrativo emitido es infringido y mal aplicado, sometiéndolo en la vía contencioso-administrativo, para este caso la administración pública alegará que el administrado cuyo derecho detentaba ha infringido un ordenamiento con una mala actuación. Si tal alegación resultare injustificada se obtendría mediante una sentencia judicial que el acto administrativo que paralizó el ejercicio de cierto derecho sea restituido, debiendo el juez tomar las medidas necesarias para un efectivo restablecimiento.

En el párrafo anterior, la pretensión del recurrente persigue el reconocimiento de una situación jurídica creada por la titularidad de cierto derecho y su consiguiente restablecimiento, ya que el acto administrativo emitido atenta su existencia, en este caso su legitimación busca el reconocimiento y reivindicación directo de un derecho subjetivo, no solo la defensa como de un interés directo. A

esto se denominó en la doctrina recurso subjetivo o contencioso de reparación, porque busca que el juez revoque el acto dictando una nueva resolución consecuente del análisis al fondo de la causa que produjo una lesión al derecho para que se disponga la reparación de los daños ocasionados.

Lo primordial es considerar la doctrina del derecho subjetivo como un interés jurídicamente protegido, por lo que para un entendimiento claro tomaremos las palabras de Garrido Falla cuando señala que:

Frente a cualquier acto administrativo ilegal, los particulares pueden encontrarse en una de estas tres posiciones: 1° En cuanto titulares de un interés para cuya garantía o tutela se dictó la norma que la administración pública debió respetar con su actuación (situación de titular de un derecho subjetivo), 2° en cuanto titulares de un interés que resulta inmediatamente lesionado con una determinada actuación administrativa, por lo que no es indiferente para su titular que la administración obre ilegalmente o no (pues es posible que si hubiese obrado legalmente, tal lesión individualizada no se hubiese producido: situación de interesado legítimo), 3° En cuanto miembros de la comunidad (estatal, provincial o municipal) y partícipes, por tanto, de cuanto redunde

en beneficio de los intereses de la misma (situación de simple o mero interesado) ⁵⁴.

La distinción entre estas tres situaciones adquiere una importancia práctica de primer orden en materia de justicia administrativa, en efecto la legitimación para utilizar recursos contencioso-administrativos (o simplemente gubernativos), puede concederse a los titulares de uno u otro tipo de situación jurídica, con lo que el problema de delimitarlos se convierte en presupuesto de la actividad misma del órgano jurisdiccional.

Por otro lado, cuando el acto administrativo a impugnar niega una situación jurídica individualizada, exige que el derecho restringido tenga existencia anterior al acto administrativo que se impugna y que su vigencia hubiera continuado hasta el acto que lo desconoció, a esto muchos autores le llaman recurso subjetivo o de plena jurisdicción. Así también otros autores, reconocen la existencia del recurso objetivo o contencioso de legalidad que va en contra de la infracción de la norma mediante una sentencia que busque reivindicar lo exigido por el derecho más que solo defender.

Los efectos de la sentencia de un contencioso de legalidad es para todos, es decir su contenido no puede seguir surtiendo efectos para nadie ya que el acto ha sido declarado jurisdiccionalmente ilegal, sin embargo el

⁵⁴ VIVANCOS EDUARDO, *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona España, 1963, Pág. 203-204

contencioso-administrativo más que la simple anulación del acto administrativo impugnado, busca el control al respeto del principio de legalidad en la actuación de la administración pública, considerando que toda decisión se debe hacer conforme al derecho y no servirse del derecho para lesionar el interés legítimo del administrado.

8.1 REQUISITOS ESENCIALES PARA RECURRIR AL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Tomaremos en cuenta los requisitos establecidos en el Artículo 31.1 de la ley española de 27 de diciembre de 1957 entre ellos:

1º) Que la norma o acto administrativo que se impugna no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa;

2º) que sean definitivos o, si son de trámite, que resuelvan directa o indirectamente el asunto en el fondo, o hagan imposible su continuación;

3º) que no sean reproducción de otros anteriores definitivos o firmes o confirmatorios de acuerdos consentidos, que no fueron recurridos en tiempo y forma (Art. 40, a) de la ley citada (Ley de 27 de diciembre de 1956).⁵⁵

⁵⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *VIII Seminario Internacional Justicia Constitucional y Estado de Derecho*, Editorial Tribunal constitucional de Bolivia, Sucre-Bolivia, 2005, Pág. 174.

Cuando se recurre ante el contencioso-administrativo, el demandante persigue que su pretensión sea aprobada de lo contrario *"...la declaración de inadmisibilidad envuelve un juicio moralmente más duro que la desestimación de la demanda; pues no es ya decirnos que no tenemos razón sino decirnos que no concurren los presupuestos que condicionan la admisibilidad de la pretensión formulada. Si malo es perder una discusión peor será que ni siquiera nos acepten la polémica"*, esto nos guía a la importancia de conocer la forma en que debe presentarse una demanda contencioso-administrativa y que esta contenga los elementos necesarios.

Con el fin de concretar que acciones concurren en la vía judicial del contencioso-administrativo, la doctrina nos guía en base a ciertos criterios:

- Acto administrativo que cause estado, esta característica en especial será producto de haber agotado en la vía administrativa todos los recursos necesarios para intentar la emisión de un acto administrativo que reivindique con justicia y legalidad su derecho, hasta intentar al último superior jerárquico sobre la situación del administrado.

- El acto administrativo emitido cause perjuicio en un derecho administrativo real y evidente y no así cuando solo lesiona derechos espectacitivos, es decir que reclame un derecho privado protegido por la constitución y reconocido con anterioridad y no así un interés particular y personal.

9. ACTOS ADMINISTRATIVOS RECURRIBLES EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Cuando hacemos referencia al acto administrativo, consideramos que debe ser emitido por autoridad con competencia emanada de la ley, que surte sus efectos a partir de su debida notificación, que su contenido debe ser concreto y expresado por escrito, para conocer la lesión que produce a un derecho administrativo del particular.

En la doctrina española, referido al acto administrativo impugnado en la vía judicial en su Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa del año 1957, reconociendo que el acto administrativo no debe ser susceptible de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, es decir debe dar término a la instancia administrativa, por otro lado que se signifique agotada la vía administrativa debido a la imposibilidad o suspensión de su continuidad, esto va significar aquellos actos administrativos que causen estado declarándolos definitivo en sede administrativa.

Debemos considerar que el acto administrativo llega a ser el objeto del contencioso-administrativo, es decir que la decisión o disposición de la administración pública conforme a los presupuestos que le dan validez va a causar estado, a partir de lo cual la administración pública es considerada parte del litigio contencioso-administrativo, entonces la pretensión contencioso-administrativa debe cuidar que se encuentre dentro de los límites de la

actuación administrativa, lo contrario provocaría una declaración de inadmisibilidad.

Afirmamos que *"la decisión es un acto administrativo que tiene la peculiaridad de situar potencialmente a la Administración en un litigio contencioso-administrativo individualizado como la contienda judicial la que acude la administración en virtud de alguno de sus actos regulados por el Derecho público"*⁵⁶, esta definición nos ayuda a diferenciar del acto resolutorio que solo es objeto de revisión mediante los recursos que correspondan por ley, muy distinto de los actos decisivos que ponen fin a la vía administrativa dando curso a la vía judicial o proceso contencioso-administrativo.

Sin embargo de acuerdo a la doctrina, existen actos de trámite, que por su naturaleza también debieran llamarse actos administrativos por ser susceptibles de recurrirse en una instancia judicial, de manera que en España, la Ley de 27 de diciembre de 1956 expresa en su artículo 37 que *"el recurso contencioso-administrativo será admisible en relación con las disposiciones y los actos de la administración que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquella o hagan imposible o suspendan su continuación"*⁵⁷ es decir que

⁵⁶VIVANCOS EDUARDO, *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona España, 1963, Pág. 159

⁵⁷ MINISTERIO DE JUSTICIA Y BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO, Textos Legales Jurisdicción contencioso-administrativa, Novena Edición Oficial, Editorial Trafalgar, Madrid-España, 1976, Pag. 75

los actos de tramite pueden encerrar una decisión dependiendo de lo que se disponga en la normativa.

Entonces, aunque un acto administrativo sea emitido por administración pública competente y con lo dispuesto perjudica y lesiona derechos a los administrados se estaría incurriendo en incompetencia, porque estos derechos ya son reconocidos constitucionalmente, por tanto en la vía judicial el órgano que emita la sentencia judicial debe anular el acto si correspondiere.

9.1 ACTO ADMINISTRATIVO QUE CAUSA ESTADO

Asimismo cuando el contenido de un acto administrativo expresa con la frase "no se dará recurso alguno o sin recurso ulterior" equivale a decir que el acto causara estado, por otro lado no significa que dicho acto se encuentra excluido de reclamación ante la vía judicial, sin embargo se considera causa de exclusión al proceso contencioso-administrativo cuando la ley expresamente dice que no cabe recurso ulterior ante cualquier jurisdicción.

Frente a una decisión administrativa dijimos que cabe el proceso contencioso-administrativo, por ejemplo en España se utilizaba como vía previa el recurso extraordinario de revisión, expresado en la Ley de Procedimiento Administrativo español, artículo 113 que:

Contra las resoluciones administrativas y los actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar

*un procedimiento o produzcan indefensión, podrán utilizarse por los titulares de un derecho subjetivo de un interés directo, personal y legítimo en el asunto, los recursos de alzada y de reposición previo a la vía contenciosa y con carácter extraordinario el de revisión*⁵⁸.

Lo mencionado significaba que la decisión administrativa impugnada debía adquirir en la vía administrativa la firmeza del acto, pues en la vía jurisdiccional del contencioso-administrativo naturalmente sería una sentencia judicial que adquiriría la calidad de cosa juzgada.

Es importante aclarar que no se debe confundir ni dar por equivalencia una decisión administrativa de la causación de estado, a pesar que ambos casos expresan el agotamiento de todos los recursos administrativos, y como dijimos la decisión administrativa es el último acto de la administración pública sobre el fondo de un asunto o hace imposible o suspende su continuación, tomando una posición frente al derecho del administrado.

La doctrina establece, un acto administrativo causa estado o es considerado decisión, cuando su procedimiento es agotado en la vía administrativa, así señala Gonzales Pérez Jesús al decir que:

⁵⁸ VIVANCOS EDUARDO, *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona España, 1963, Pág. 157

*los actos que deciden un procedimiento administrativo son aquellos que constituyen la manifestación final de la acción administraría, los llamados actos definitivos y como afirman (...) el carácter definitivo de una resolución no depende del mero hecho de que hubiere o no sido objeto de apelación ante la superioridad administrativa, sino de que quien la dictó lo hiciera en virtud de facultades propias y privativas y, al dictarla, pusiera fin a la vía gubernativa.*⁵⁹

9.2 ACTOS DE GOBIERNO

La ciencia del derecho administrativo explica que existen actos que no pueden ser sujetos al control judicial, y que debieran ser denominados como actos institucionales pero el acto de gobierno al ser una expresión de voluntad de la administración pública y que puede causar lesión a los derechos de los particulares, es objeto de control judicial.

Asimismo, equivocadamente intentan atribuir a los actos de gobierno el carácter de discrecionales, sin considerar que un acto administrativo también puede tener carácter discrecional, por lo tanto no es una característica esencial del acto de gobierno ser discrecional.

⁵⁹ VIVANCOS EDUARDO, *Op. Cit.*, Pág.163

De este modo, durante la evolución histórica del proceso contencioso-administrativo observamos que en Francia, el poder ejecutivo aparto del control jurisdiccional ciertos actos administrativos denominándolos actos de gobierno o políticos, apoyándose en la teoría del móvil político, es decir que si un acto administrativo era declarado con fines políticos rápidamente escapaba del control jurisdiccional lo cual significaba un alto grado de arbitrariedad, pero como estas afirmaciones no armonizaban con el Estado de Derecho que se propugnaba, fue eliminado.

La noción de Estado de Derecho, hacia insoportable el escenario de que un grupo de actos sean llamados administrativos o de gobierno no sean pasibles de control judicial, ni que el órgano judicial encargado de controlar la legalidad de los actos administrativos se niegue a fiscalizarlos por invocar que son actos de carácter político o de gobierno.

En este caso, la diferenciación que se hace de acto administrativo y acto de gobierno en base a la finalidad que perseguiría cada uno, no debiera perjudicar en nada a la reclamación del administrado por su derecho lesionado, ya que el administrado en los actos de gobierno también puede llegar a ser sujeto pasivo.

Por estas razones el autor Miguel S. Marienhoff expresa que "...el origen del acto de gobierno o político: su

cuna fue Francia y su instrumento la Jurisprudencia.”⁶⁰, siendo que el Consejo de Estado francés para seguir existiendo dispuso que no todos los actos de la administración pública eran susceptibles de control por existir actos de gobierno o políticos con naturaleza distinta del acto administrativo, lo cual fue plasmado en su jurisprudencia.

Recapitulando lo descrito en el capítulo histórico que el Consejo de Estado francés por su facultad de resolver asuntos contencioso-administrativos, tuvo el riesgo de desaparecer, transmitiendo algunas atribuciones en manos de los Tribunales judiciales pero hubo otras atribuciones que no las confirió y se quedaron por decirlo así huérfanas ya que según argumentaban estaban lejos de cualquier control o revisión, entre ellas los actos de gobierno francés.

Además existió una etapa en que el Consejo de Estado Francés para cuidar su subsistencia decidió que no todos los actos del poder ejecutivo podían ser sometidos a control sin embargo encargó que cuando un acto tenga fines políticos estos se salvarían de cualquier control y que esta declaración de distinción entre acto de gobierno y acto administrativo la realizaría el mismo poder ejecutivo y solo así pondría a salvo su existencia, aunque posteriormente se pasó esta tarea de distinguir entre acto de gobierno y acto administrativo en manos de un tribunal de justicia.

⁶⁰ MARIENHOFF S. MIGUEL, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Cuarta Edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires-Argentina, Pág. 703

Por tanto, "... el control jurisdiccional del acto de gobierno o político será procedente cuando los efectos del mismo lesionen la esfera del administrado y este promueva el respectivo recurso o la respectiva acción".⁶¹

Aunque la doctrina ha repudiado la existencia de que los actos de gobierno o políticos no puedan ser controlados por el órgano judicial, en España su Ley de 27 de diciembre de 1956 de la jurisdicción del contencioso administrativo acoge este aspecto, y asegura que los actos de gobierno por tener un fin político solo pueden ser controlados por el Parlamento.

10. SUJETOS DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

10.1 ÓRGANO O TRIBUNAL JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Para una determinación exacta del órgano capaz de resolver conflictos contencioso-administrativos entre la administración pública y el administrado lesionado en su derecho, ha existido en la doctrina tres sistemas⁶²:

- Sistema judicial, establece que el órgano que resolverá los asuntos contenciosos administrativos será el poder judicial.

⁶¹ MARIENHOFF S. MIGUEL, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Cuarta Edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires-Argentina, Pág. 741

⁶² REVILLA QUEZADA ALFREDO, *Curso de Derecho Administrativo Boliviano*, Editorial Imprenta Hnos. Bme. Mitre, Potosí-Bolivia, 1945, Pág. 257

- Sistema administrativo puro, establece que la resolución de los procesos contencioso-administrativos estará a cargo de un órgano dependiente del poder ejecutivo.

- Sistema Intermedio o de Tribunales especiales, establece que los tribunales encargados de resolver asuntos contencioso-administrativos estarán conformados por personal administrativo y por personal judicial.

La doctrina nos muestra que España mediante Ley de 2 de abril de 1845 atribuyó la facultad para resolver los procesos contencioso-administrativos al Consejo de Estado y mediante la Ley de 6 de julio de 1845 le atribuyó al Consejo Real, al respecto Jesús González Pérez en su libro "La sentencia Administrativa su impugnación y sus Efectos" menciona que el Consejo de Estado que tenía jurisdicción delegada dictaba "verdaderas sentencias" y el Consejo Real que tenía jurisdicción retenida solo dictaba sentencias que eran elevadas a mera consulta al Gobierno, es necesario saber que este sistema era una copia fiel del francés quienes evitaban que el Poder ejecutivo sea sometido a control por el Poder judicial, esta realidad nos reflexiona sobre la necesaria independencia del órgano que deberá encargarse de resolver procesos contencioso-administrativos.

Posteriormente en el año 1956, España encarga la aplicación de lo contencioso-administrativo a los Tribunales ordinarios, con estructura de organización

judicial e integrada por Magistrados profesionales con la única exigencia de contar con una especialización técnica y que su reclutamiento para formar parte de estos tribunales sea determinado por la valoración de conocimientos y experiencias consiguiendo la incorporación de personas procedentes de los más altos planos administrativos.

Sin embargo así no se consideraban dentro del sistema judicial puro, aclarando que la doctrina estableció que el contencioso-administrativo sería un proceso entre partes siendo una de ellas la administración pública autora del acto administrativo recurrido.

El optar por la utilización de un sistema puro administrativo, se caería en una peligrosidad, como ejemplo las palabras de CAMPOAMOR quien fue un Consejero de Estado por varios años y cuando le preguntaban ¿Qué vota usted Don Ramón? en las deliberaciones de lo contencioso, él solía responder ¿Yo, con la administración, que me paga mi sueldo?..., por lo tanto no existiría imparcialidad en las decisiones de manera que los órganos encargados de resolver los recursos contencioso-administrativos deben ser de naturaleza jurisdiccional que se encuentren dentro del órgano judicial de este modo gozaran de las características de independencia, inamovilidad e incompatibilidad.

En la doctrina ha preocupado que el contencioso-administrativo no sea claro en sus requisitos procesales con el fin de que la solución del mismo vaya al fondo del asunto, pues se ha afirmado que tal situación se debe a la

escasa formación administrativa de los abogados, pues para lograr un órgano capaz de resolver con justicia y equidad los procesos contencioso-administrativos será necesaria la existencia de personal especializado y preparado que muchas veces no existen en los Tribunales Ordinarios y que de ahí se pueda aducir la necesidad de un Órgano especial para este tipo de conflictos entre la administración y el administrado.

Transportándonos a nuestro capítulo histórico, durante el estudio de la evolución de España posterior a la reforma que vivió antes del año 1958, en su constante necesidad de controlar correctamente a la administración pública frente a los abusos de poder, surgía la exigencia de requerimiento de magistrados con experiencia y formación administrativa idónea conforme un tribunal encargado de controlar dichos actos administrativos por medio de una jurisdicción contencioso-administrativa regulado en una ley específica, con el fin de mejorar una realidad ceñida de demora procesal e injusticia, cuyos aspectos debieran ser tomados en cuenta para el reclutamiento de personal.

Por otro lado en el régimen administrativo francés hubo por bastante tiempo prejuicios erróneos sobre el control del poder ejecutivo por el poder judicial, es decir el encargado de juzgar los actos administrativos, al considerar que el poder judicial no estaría preparado para revisar asuntos contencioso-administrativos, ya que estaría mas ocupado al resolver derechos de particulares entre si y su conocimiento solo se limitaría a esta materia.

Sin embargo, como manifiesta Jovellanos que *"Contra los abusos de un Gobierno arbitrario o de una Administración injusta, no hay constitución que no prescriba remedios, ni legislación que no ofrezca recursos y cuando faltase uno y otro la nación los hallaría en los principios de la sociedad imprescriptibles del hombre"*⁶³, al referirse a España que no cayó en los mismos prejuicios errados que Francia, al contrario se dirigía a un sistema garantizador de derechos.

Es importante reconocer que el éxito del proceso contencioso-administrativo francés, ha surgido por la separación de los Tribunales contencioso-administrativos del Poder ejecutivo para garantizar el respeto de los derechos y garantías constitucionales, siendo que su carácter especial comenzó con la renuncia del Poder Ejecutivo a los conflictos contencioso-administrativos para dejarlos en manos del poder judicial mediante sus tribunales contencioso-administrativos, pues se logra que los Magistrados de estos tribunales se dediquen exclusivamente a lo contencioso-administrativo reglados mediante una ley que regule su procedimiento.

Así también deberá asignárseles a los magistrados miembros de los Tribunales contencioso-administrativos el carácter de inamovibles, cuidando que este carácter no sea confundido con intocable, debido a que solo se debe perseguir la protección del derecho subjetivo y del interés

⁶³ ALVAREZ GENDIN SABINO, *Tratado General de Derecho Administrativo*, Tomo I, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona-España, Pág. 70-71

jurídico legítimo del administrado frente a la administración pública.

10.2 PARTES RECURRENTE EN LA VÍA JURISDICCIONAL

Lo que caracteriza esencialmente al proceso contencioso-administrativo son las partes que intervienen ante esta instancia, siendo el administrado o particular quien frente a un acto administrativo que lesiona su derecho e interés legítimo reconocido con anterioridad constitucionalmente, acciona la vía judicial contencioso-administrativa en contra de la administración pública como demandado capacitado de salvaguardar el Derecho público, pero que debido a la responsabilidad del acto que ha emitido va ser llamado ante la autoridad judicial esta vez ya no como si fuera juez y parte, sino que acude solo como parte, ambas en igualdad de derechos y condiciones.

También la doctrina, en sentido de admisibilidad establece que el demandante debe ser aquel titular del derecho subjetivo, de un interés directo sin embargo un aspecto de fondo es la exigencia de un derecho subjetivo vulnerado. De ahí nace la necesidad de legitimidad del sujeto que va demandar ante la vía judicial, por otro lado se aceptó que no sólo el lesionado directamente en su derecho subjetivo e interés podía recurrir en esta vía, llegando a la necesidad de hablar sobre el tema de la capacidad del sujeto y la legitimidad que tiene, siendo que lo principal es que sea sometido a un debido proceso y que

le corresponda agotando previamente la vía administrativa como una tutela jurídica.

Sin embargo, la persona demandante deberá tener capacidad, para este caso hablamos de dos tipos de capacidad que son: la capacidad de obrar y la capacidad jurídica, pero para el derecho procesal el demandante deberá tener la capacidad de ser parte en referencia a la facultad que tiene de ser sujeto a derechos y obligaciones reuniendo los requisitos para ser parte e iniciar un litigio.

Por otro lado, durante el desarrollo histórico de España, se establecieron tres clases de contencioso-administrativo conforme a lo que variaba la intervención del sujeto recurrente, estableciendo que:

El de anulación se basa en la ilegalidad de un acto, decisión y, en principio, cualquiera puede interponerlo, porque la anulación que se demanda es de interés general y, con efecto erga omnes. En los de plena jurisdicción y de represión se impugna la violación de un derecho subjetivo y, por consiguiente, corresponde al sujeto agraviado iniciar la acción y no otros. Los efectos de estos contenciosos se restringen a las partes. Cuando se trata de contencioso-administrativo de interpretación y de apreciación de legalidad, las partes en un juicio de justicia ordinaria pueden pedir al juez administrativo que

*interprete o aprecie una norma que debe aplicarse en ese juicio.*⁶⁴

11. SENTENCIA EN LA VÍA JUDICIAL DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Empecemos con una explicación clara de la palabra *Sentencia*, con la definición que señala el autor Guasp:

*Que es el acto del órgano jurisdiccional en que este emite su juicio sobre la conformidad o disconformidad de la pretensión de la parte con el Derecho objetivo y, en consecuencia, actúa o se niega a actuar dicha pretensión*⁶⁵.

Asimismo, antiguamente se adoptaba la jurisdicción retenida en las relaciones administrativas y judiciales francesas cuya consecuencia era una sentencia injusta en la vía contencioso-administrativa, sin embargo gracias a la evolución del derecho administrativo en la actualidad la sentencia del proceso contencioso-administrativo llega a ser verdadera resolución en la vía judicial a cargo de un órgano jurisdiccional que emite una sentencia conteniendo una decisión definitiva sobre un acto administrativo contrario al derecho.

⁶⁴ ALVAREZ GENDIN SABINO, *Tratado General de Derecho Administrativo*, Tomo I, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona-España, Pág. 175

⁶⁵ GONZALES PEREZ JESUS, *La sentencia Administrativa su Impugnación y sus Efectos*, Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid-España, 1954, Pág. 83

De la misma manera la clasificación que concibe el autor Jesús Gonzáles Pérez, las sentencias que resultan del proceso contencioso-administrativo se dividen de acuerdo al fin siendo de tres clases⁶⁶:

- Declarativas
- Constitutivas
- Condena

Siguiendo la consideración del autor, cuando un acto administrativo lesiona un derecho del administrado, este va recurrir en la vía jurisdiccional reclamando la reivindicación del mismo, con la petición y pretensión de obtener la declaración de nulidad del acto, a esta sentencia se la denomina declarativa y si la pretensión del demandante logra mediante la sentencia judicial la inexistencia del acto impugnado se trata de una sentencia constitutiva, de cualquier modo al emitir una sentencia justa en la vía jurisdiccional el Estado llega a cumplir con la administración de justicia, signo de terminación del proceso contencioso-administrativo.

En cuanto al requisito objetivo que se obtiene mediante la sentencia judicial, es la congruencia que debe existir entre la pretensión demandada y lo dispuesto en la sentencia que se ve reflejado en la parte del fallo, por otro lado se destaca que la sentencia judicial puede obtener la calidad de cosa juzgada, como lo *"afirmaba Lacaste, en su conocida obra de la Chose jugée en matiere*

⁶⁶ GONZALES PEREZ JESUS, *op. cit.*, Pág. 86

*civile, criminelle, disciplinaire et administrative, las resoluciones de los Tribunales administrativos tiene autoridad de cosa juzgada*⁶⁷, así se reflejaba en los Tribunales administrativos Franceses que después de largas disputas estuvo a cargo del órgano jurisdiccional.

Aquí surgió la necesidad de explicar el sentido que toma la cosa juzgada, que en su desarrollo cierto sector afirmaba que solo los fallos del órgano jurisdiccional pueden obtener la calidad de cosa juzgada, contrariando a otro sector que afirma, que la cosa juzgada también podría aplicarse a los actos administrativos del poder ejecutivo.

En primer lugar, no hay que olvidar que una de las características del acto administrativo es que puede ser sometido a revocación, mediante los recursos dispuestos en vía administrativa, sin embargo cuando hablamos de cosa juzgada la misma nos imposibilita juzgar otra vez una materia que ya ha sido resuelta mediante sentencia firme.

En segundo lugar, resuelto el proceso administrativo mediante acto administrativo declarado definitivo, va causar estado esta vía administrativa, ya que en la vía jurisdiccional existe la posibilidad de ser impugnado.

En tercer lugar, la autoridad de mayor jerarquía administrativa que dicte un acto, puede también emitir un nuevo acto administrativo que aunque no vaya directamente a revocar el acto del inferior en jerarquía, puede contrariar

⁶⁷ GONZALES PEREZ JESUS, *op. cit.*, Pág. 207

al primer acto dejándolo sin efecto alguno, en base a la eficacia y autoridad del mismo fallo.

En este sentido el carácter de la cosa juzgada, es su fuerza ejecutoria frente a la administración pública exige el cumplimiento de lo dispuesto por el órgano jurisdiccional, con la facultad de tomar las medidas necesarias para exigir el cumplimiento, adquiriendo el carácter de declarativo.

No es menos importante dilucidar el sentido de los términos anulación y revocación, ya que la sentencia administrativa realiza una de estas acciones con el acto impugnado, que de acuerdo a autores ya citados denotan que puede existir revocación como característica del acto administrativo mediante un decreto por la propia administración pública pero la anulación si bien se puede obtener en la misma vía administrativa también se lo impugna por el proceso contencioso-administrativo.

Para profundizar ciertos aspectos que hacen mas visible esta diferenciación de ambos términos, diremos que tanto la anulación como la revocación provocan la extinción del acto administrativo, por otro lado la revocación deja sin efecto un acto válido y la anulación deja sin efecto a un acto inválido que en el transcurso de su procedimiento pudo tener defectos o vicios de nulidad o anulabilidad, lo cual hace concluir que se pide la revocabilidad por conveniencia si el acto lesiona algún derecho y oportunidad

dentro del plazo y con el recurso que corresponda y se pide la anulación por que el acto es ilegítimo.

11.1 EFECTOS DE LA SENTENCIA

Para que la sentencia judicial surta sus efectos debe ser publicada y notificada de acuerdo a las formalidades procedimentales, de este modo nos guía la doctrina en España al establecer que "La publicación consiste en la lectura en audiencia pública por el Ponente y, en su defecto, por el que presida, autorizando la publicación el Secretario (...) las sentencias definitivas que pronuncien en Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo se publicaran en el Boletín oficial del Estado"⁶⁸ en España.

Pues bien, los efectos normales de la sentencia, dentro de un proceso judicial darán lugar a fundar algún recurso jurisdiccional ordinario, pero en el caso del proceso contencioso-administrativo la sentencia que emita el Tribunal contencioso-administrativo tendrá la calidad de cosa juzgada, es decir que no cabe recurso ordinario alguno.

Es importante destacar que los efectos de la sentencia se basan en la claridad de las palabras con que se emita la misma para que el sentido no sea interpretado de distinta forma, en este sentido podemos hablar de la invariabilidad y aclaración que merecerá la sentencia en caso de

⁶⁸ GONZALES PEREZ JESUS, *La sentencia Administrativa su Impugnación y sus Efectos*, Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid-España, 1954, Pág. 107-108

ambigüedad y oscuridad, es decir que la misma una vez publicada no puede ser objeto de variación alguna, pero si puede aclararse ciertos términos sobre el mismo para el mejor entendimiento y una eficiente aplicación, dicha aclaración puede ser de oficio o a instancia de parte.

Es necesario considerar en este punto que a momento de emitir la sentencia, esta no será deliberada por un órgano unipersonal, sino por un tribunal de lo contencioso-administrativo el mismo que debe estar compuesto por magistrados y organizados de acuerdo a las normativa existente que los regirá, así lo aplicaban en España sus Tribunales contencioso-administrativo, como lo explica en su libro el autor Jesús Gonzáles Pérez⁶⁹, además de establecerse que si en algún caso la sentencia seria emitida por un numero menor del establecido en la ley esta sentencia sufrirá de vicios de nulidad.

De otro modo, la sentencia que emite el Tribunal contencioso-administrativo llegaría a obtener efectos⁷⁰, entre ellos:

- 1° Efectos jurídicos
- 2° Efectos jurídicos materiales
- 3° Efectos económicos

Para el primer caso serán: sentencia ejecutiva, considerando que el contenido debe ser cumplido por el

⁶⁹ GONZALES PEREZ JESUS, *Op. cit.*, Pág. 98

⁷⁰ *Ibidem*, Pág. 106

obligado estando facultado el Tribunal contencioso-administrativo de aplicar las medidas necesarias que conduzcan al cumplimiento del mismo; y sentencia declarativa referida a que ninguna otra autoridad podrá dictar sobre el mismo asunto una nueva sentencia, es decir con este carácter adquirirá autoridad de cosa juzgada.

Para el segundo caso, será sentencia directa cuando la pretensión que se persigue con la demanda contencioso-administrativa era anular o revocar el acto administrativo lesionador se ha logrado alcanzar haciendo terminar todo el proceso.

Para el tercer caso, de efectos económicos que considerando se hubiera encontrado solución al conflicto en vía administrativa, el administrado no habría tenido que recurrir ante un órgano jurisdiccional teniendo gran perjuicio económico.

Al hablar sobre los efectos jurídicos de la sentencia diremos que dependerá de la pretensión procesal del demandante sea el nacimiento, modificación o extinción de una relación jurídica-material dispuesta por un acto administrativo emitido por la administración pública.

De este modo de acuerdo a la doctrina, la sentencia puede llegar a producir el nacimiento de una relación jurídica en dos sentidos, primero que la sentencia revoque o anule el acto administrativo que no reconoce cierto derecho al administrado, haciendo que la misma

administración pública emita un acto administrativo reconociendo el derecho subjetivo lesionado y segundo que la sentencia directamente con su dictamen creara la situación jurídica y no simplemente ordenar a la administración que la cree, aunque los actos posteriores de la administración sean solo de ejecución de la sentencia emitida.

Por otro lado la doctrina establece que la sentencia puede simplemente modificar la situación jurídica ya creada por el acto administrativo del servidor público considerando que también mediante la sentencia se llega a extinguir una relación jurídica establecida por el acto administrativo, así lo explica el autor Jesús Gonzáles Pérez quien expone:

Como consecuencia de la anulación del acto impugnado, quedan extinguidas las relaciones jurídicas que en el mismo tuvieron su origen.(...) comúnmente admitido (...) por la doctrina francesa e italiana y por la española que ha examinado el llamado recurso por exceso de poder se considera que, dentro de las pretensiones de anulación es el supuesto normal, ya que en estos casos el órgano jurisdiccional dicta un nuevo acto ajustado a Derecho, sino que se limita a notificar a la Administración la anulación, para que esta, a través del órgano competente, dicte uno nuevo de acuerdo con la ley, en su caso.⁷¹

⁷¹ GONZALES PEREZ JESUS, *La sentencia Administrativa su Impugnación y sus Efectos*, Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid-España, 1954, Pág. 202

Siendo el fin del proceso contencioso-administrativo en vía jurisdiccional que la sentencia adquiere la calidad de cosa juzgada, al contrario de la decisión administrativa que solo causa estado, de lo que surge la falencia de intentar denominar a los actos administrativos firmes y definitivos como cosa juzgada administrativa, pero sin embargo solo adquiere la calidad de sentencias definitivas del órgano judicial, pero vamos a dar un vistazo a ciertos requisitos que pueden hacer inadmisibles a la cosa juzgada.

Entre las causas de inadmisibilidad está la identidad de las personas, del objeto y de la causa lo cual hace que la sentencia sea revisable o modificable con otra sentencia posterior a la que antes decidió en resolución definitiva.

Cuando la inadmisibilidad recae sobre la identidad de sujetos activos en el proceso, surge la falta de legitimación aptitud importante para formar parte en un proceso, pues el órgano jurisdiccional revisara si el acto ha sido emitido por persona legitimada activamente en contra de persona legitimada pasivamente, así lo expreso la Ley de 27 de diciembre de 1956 española considerando que los legitimados para demandar serán aquellos que tengan interés directo, lo cual puede ser demostrable no solo por la alegación de tenerlo sino por las mismas actuaciones que se hubieren tenido en vía administrativa.

Así cuando LAUBADERE⁷² dice que el interés quebrantado debe corresponderle al administrado y no así a la administración pública o de sus servicios, en éste caso el Derecho administrativo y por principios del derecho juegan un papel importante ya que cuando se impugna es por la disconformidad al derecho y no así la infracción de la ley.

Lo que el proceso contencioso-administrativo busca en la vía jurisdiccional mas que la simple anulación del acto administrativo que se impugna, es que se exprese sobre el respeto al principio de legalidad en la actuación de la administración pública, esta legalidad podría haber sido pasada desapercibida por los funcionarios de gobierno, ya que toda declaración se debe hacer conforme al derecho y no así servirse de el para lesionar el interés legítimo del administrado.

Pero, si bien el proceso contencioso-administrativo busca el restablecimiento del derecho subjetivo e interés legítimo lesionado, entendiendo que al reclamar en su tramitación procedimental se respete el debido proceso y la igualdad de oportunidades para las partes, habiéndose logrado una resolución judicial bajo estos aspectos de justicia la administración pública está obligada a cumplir lo dispuesto por la resolución, pero la doctrina reserva un motivo por el cual la administración pública se niegue a ejecutar la sentencia del poder judicial, lo cual sucede

⁷² VIVANCOS EDUARDO, *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona-España, 1963, Pág. 178

cuando la reivindicación del derecho subjetivo o intereses legítimos lesionado contradiga el interés común o público.

Lo que equivale a decir que, el derecho subjetivo e interés legítimo se restaurará siempre que no se lesione el interés general o esté en contra del interés común, sin embargo cuando derecho subjetivo esta en pugna con el interés común o significa que este será desamparado, surgiendo entonces el derecho de carácter resarcitorio, como una solución pacificadora entre el derecho subjetivo del administrado y el interés de la colectividad.

CAPITULO III

LEGISLACIÓN

COMPARADA

CAPÍTULO III
EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN
COMPARADA
(LEGISLACIÓN COMPARADA)

Nos permitiremos mencionar a países vecinos de Latinoamérica, que cuentan con un procedimiento contencioso-administrativo regulado por una ley específica.

1. EN PERÚ

El país vecino Perú, se rige por la Ley N° 27584 de fecha 7 de diciembre de 2001 denominada "Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo", por lo que resaltamos los siguientes aspectos:

- Que la finalidad que persigue su Ley es el control jurídico por medio del Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública y que se brinde a los administrados una efectiva tutela de sus derechos e intereses.

- El contenido normativo de esta Ley, reconoce al derecho administrativo como una ciencia en desarrollo a comparación del derecho civil supletoriamente accede al manejo de principios de derecho procesal civil cuando la ley resulte deficiente frente a los conflictos de intereses entre el particular y la administración pública que se presenten.

- Por otro lado, se considera la importancia del principio de igualdad procesal para las partes que acudan a este proceso, lo cual también es observado en la doctrina.

- Lo regulado por el artículo 4 de esta Ley N° 27584 de fecha 7 de diciembre de 2001, determina los actos que debieran ser impugnables en la vía del proceso contencioso-administrativo, situación que debe ser tomado en cuenta para la creación de una ley para nuestro país.

- Se llega a establecer de manera adecuada lo referido a las partes que intervienen en este proceso, distinguiendo de manera específica los sujetos que accionan la vía judicial del contencioso administrativo y a quien la corresponde la actuación de demandado, lo cual concuerda con nuestra afirmación de contar una ley clara y precisa.

- Por otro lado, en concordancia con la doctrina exige previamente el agotamiento de la vía administrativa antes de acudir al proceso contencioso-administrativo, además de instituir plazos breves para el cumplimiento de las distintas etapas procesales como admisión de la demanda, medios de prueba, apoyándose supletoriamente en ciertas figuras del derecho procesal civil.

- Se establece, las medidas precautorias sobre el derecho subjetivo e interés legítimo que haya sido o estuviere siendo lesionado con la actuación administrativa, determinando aspectos distintivos que pudieran dar curso para dejar sin efecto el acto administrativo que pueda lesionar gravemente un derecho subjetivo, siempre que el interés general tampoco sea transgredido por semejante disposición. Este aspecto asumimos sea objeto de estudio específico.

- Posteriormente, distingue dos aspectos: el primero el pago de daños y perjuicios a la parte que resulte vencedora del proceso y el segundo que el órgano judicial después de emitida su sentencia a favor del recurrente debe exigir a la administración pública para el cumplimiento de la misma, fijándole un plazo razonable para su ejecución, advirtiéndole que en caso de incumplimiento el funcionario público será pasible de responsabilidad civil, penal y administrativa, lo cual se encuentra contemplado en la Ley N° 27584 de fecha 7 de diciembre de 2001 denominada "Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo".

Por los aspectos mencionados, consideramos que para evitar la arbitrariedad e ilegalidad en la actuación administrativa del Poder Ejecutivo, es necesaria la existencia de una Ley que regule el Proceso contencioso administrativo, la que contendrá aspectos procedimentales

que la doctrina establece básicamente y otros aspectos que según la realidad jurídica de cada País se implementen en una Ley como es el caso del Perú, donde cuentan con una ley específica de esta institución administrativa que modestamente recurre al auxilio de figuras del Código Procesal Civil, reconociendo la inexperiencia de su derecho administrativo.

2. EN ARGENTINA

La República de Argentina se ha constituido en un Estado Federal, en su organización territorial y jurídica ciertas provincias cuentan con una ley específica para regular el proceso contencioso administrativo, sin embargo para el objeto de este análisis tomaremos en cuenta su Ley N° 189 denominada "Código Contencioso administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires", de la cual resaltaremos los siguientes aspectos:

- Que su contenido normativo hace referencia expresa de la autoridad administrativa que podrá ser demandada, por otro lado el artículo 2 de este Código expresa como causa contencioso administrativa aquella en que la administración administrativa sea parte en un juicio, asignándole a este efecto el orden de público.
- Así también, describe específicamente los actos administrativo que serán objeto del proceso contencioso administrativo, exigiendo además el

agotamiento previo de la vía administrativa por medio de los recursos en esta vía.

- Esta legislación, reconoce la exigencia del pago por daños y perjuicios que puedan ser ocasionados por el actuar ilegítimo de la administración pública, estableciendo en su Código que debiera ser exigida en la redacción del escrito de demanda, esta relación corresponde también en caso de que la petición del demandante resulte rechazada, este también deberá pagar los gastos causados a la administración pública.
- Este Código hace referencia al silencio administrativo negativo o denominado ambigüedad de la administración que cuando las normas especiales no previeran plazo para su pronunciamiento, este no podrá exceder de sesenta días.
- Por el desarrollo que ha tenido Argentina en el derecho Administrativo ha podido establecer un Código aplicable independientemente del derecho procesal civil, como ser motivos de recusación o excusas, así también las atribuciones específicas del personal judicial que resuelve el proceso contencioso administrativo.
- Se distingue lo establecido por el Capítulo IV Patrocinado Letrado respecto a la merecida importancia que le reviste al profesional abogado

en la defensa de los derechos subjetivos o intereses legítimos lesionados de su cliente.

- Por otro lado, inserta en su contenido normativo la figura de la rebeldía, en caso de que la administración pública citada debidamente para asumir defensa no respondiera, figura que no perjudica en nada la prosecución del proceso, por otro lado su legislación permite al rebelde comparecer apelando la sentencia y aportando documentos de prueba que serán admitidas como prueba en segunda instancia, pero que producto de la prueba producida pueda la otra parte resultar vencida, lo cual tendrá plena validez, y se establecerá costas para la parte vencida tomando en cuenta la situación de rebeldía que aconteció.
- Esta legislación alude a la figura del allanamiento referido a que pueda el adversario oportunamente reconocer como fundadas las pretensiones del otro, tomando en cuenta el tiempo procesal podrá incluso no imponérsele costas, debiendo emitir el Órgano Judicial una sentencia.
- Es importante, el nomen iuris incluido en la ley referido a "Beneficio de litigar sin gastos", siendo que es una oportunidad para la persona que al carecer recursos quieran solicitar en la vía judicial el reconocimiento de un derecho vulnerado reconociendo este beneficio al inicio del proceso o

en cualquier etapa del mismo, ordenándole el tribunal que en la brevedad posible aporte los documentos de prueba.

- Así también, se reglamenta los actos procesales característicos del proceso contencioso administrativo tales como la redacción de los escritos, el idioma y copias adicionales de todos los actuados.
- La sentencia en materia contencioso administrativa de acuerdo a esta ley, puede llegar a suspender la ejecución o cumplimiento del acto, también puede establecer que si un administrado sufra graves daños con el cumplimiento del acto, el Tribunal ordenara la suspensión del acto, en tanto que no exista perjuicio de interés público, pudiendo la administración oponerse fundadamente.
- Por otro lado, en el procedimiento contencioso administrativo se reconoce la interposición de recurso de reposición en contra de providencias simples e interlocutorias, la interposición del recurso de aclaratoria en contra de las sentencias y providencias simples, la interposición del recurso de apelación respecto de sentencias definitivas, interlocutorias, providencias simples.
- Se reconoce modos anormales de terminación del proceso como ser: el desistimiento, el allanamiento, la transacción y la conciliación.

El País Argentino por su desarrollo en el derecho administrativo además de contar con una Ley específica del proceso contencioso administrativo, ha recurrido a otras figuras jurídicas para dar término al proceso como el allanamiento, la transacción y la conciliación de las partes en juicio, así también implemento dentro de su tramitación recursos para impugnar actos judiciales que considera injustos.

3. EN PARAGUAY

En Paraguay, los conflictos de los administrados con la administración pública se rigen mediante la Ley N° 1462/35, misma que considera lo siguiente:

- Paraguay mediante su Ley, atribuye competencia para resolver los conflictos contencioso administrativos al Tribunal de Cuentas, siendo que este Tribunal es parte del poder judicial, estableciendo que el particular que supuestamente ha sido agraviado en sus derechos por un acto administrativo, pedirá la anulación del acto administrativo contrario a los principios que regulan sus actos.

- Así también, el Tribunal de cuentas mediante resolución podrá disponer el pago de una indemnización por los daños y perjuicios que se le hubiere causado por el acto administrativo ilegítimo.

- Su contenido normativo también establece que supletoriamente se podrá utilizar ciertas figuras del Código Procesal Civil, con el fin de que no se perjudique la tramitación del proceso.
- Que en su artículo 3 dispone que el acto administrativo a ser impugnado debiera estar dictado por autoridad pública competente en el uso de sus facultades regladas, lo contrario sería un acto administrativo discrecional.
- Como mencionamos, para el desarrollo del proceso contencioso administrativo accesoriamente se apoya en el Código Procesal Civil, aclarando que el primer acto procesal es la interposición de la demanda, cuyos requisitos se encuentran establecidos en el artículo 215 del Código Procesal Civil de Paraguay.
- Su contenido normativo establece la Remisión del Expediente administrativo a petición del demandante, disponiendo que el Tribunal de Cuentas ordene a la administración pública demandada remita los antecedentes de la resolución administrativa impugnada, con el fin de proseguir con la etapa conocida como habilitación de la instancia.
- En este cuerpo normativo, establece que el Tribunal de Cuentas podrá emitir sentencia judicial para la resolución del proceso determinando rechazar la

acción contencioso-administrativa, confirmando el acto administrativo o dictar la anulación total o parcial del acto impugnado, fijando la correspondiente condenación de costas impuestas a la parte vencida conforme establece su Constitución Política del Estado en el artículo 106.

CAPITULO IV
MARCO PRACTICO

CAPÍTULO IV
EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN NUESTRO ACTUAL
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA
(MARCO PRÁCTICO)

**1. PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN NUESTRA
LEGISLACIÓN NACIONAL**

El estudio histórico de Bolivia, nos señala que en su vida republicana incorporó órganos que controlaban la actuación del Gobierno, como los Colegios Electorales según el proyecto de la primera Constitución Política del Estado del año 1826, posteriormente se establece la creación de Tribunales especiales nacional, departamental y provincial mediante Decreto Supremo de fecha 24 de diciembre de 1857, asimismo el Decreto Supremo de fecha 26 de junio de 1858 determinó las partes del proceso contencioso-administrativo; persona privada y administrador público.

Transcurrido hasta el año 1861, la Constitución Política del Estado del mismo año estableció la creación de un Tribunal Supremo Contencioso administrativo, pero la labor de control que ejercería este Tribunal significó un peligro, por tal razón mediante Ley de 23 de septiembre de 1868 se abroga el contencioso-administrativo, pero publicándose la Ley de 30 de septiembre de 1871 se instituye jueces y Tribunales ordinarios para que conozcan estas causas, adoptando desde entonces el sistema judicial.

De esta manera, la Constitución Política del Estado de 1871 intenta resolver conflictos entre la administración pública y el administrado basado en normas de derecho privado, fue con la Constitución Política del Estado del año 1880, Art. 111 que atribuye a la Corte Suprema de Justicia conocer de las demandas contencioso-administrativas.

Ulteriormente la Constitución Política del Estado del año 1967, reformada parcialmente en los años 1994 y 2004, otorgaba a la Corte Suprema de Justicia la facultad de:

“Artículo 118. numeral 7°. Resolver las causas contenciosas que resulten de los contratos, negociaciones y concesiones del Poder ejecutivo y de las demandas contencioso-administrativas a las que dieran lugar las resoluciones del mismo”.

Actualmente el proceso contencioso-administrativo está comprendido en la Constitución Política del Estado Plurinacional, artículo 189, numeral 3, también se encuentra expreso en la Ley de Procedimiento Administrativo, Código de Procedimiento Civil y Ley de Estatuto del Funcionario Publico cuyos contenidos continúan sin modificaciones a pesar de que la Constitución ha modificado su contenido, por otro lado el Decreto Supremo N° 0071, hace mención para recurrir al proceso contencioso-administrativo, por lo que resalta que la regulación del proceso contencioso administrativo en Bolivia se encuentra

diseminado y sin uniformidad, para comprender mejor lo manifestado exploraremos estos cuerpos legales.

1.1. LEY N° 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La Ley de Procedimiento Administrativo (Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002) incorpora al Proceso Contencioso Administrativo en su artículo 70, bajo el siguiente contexto:

"Artículo 70.- (Proceso Contencioso Administrativo). 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."

En este caso, se observa la correspondencia de este artículo con la doctrina en el entendido de que el administrado para recurrir a la vía judicial debe agotar previamente la vía administrativa, de este modo la Ley N° 2341 establece en su artículo 69 que una forma de agotar la vía administrativa es con la resolución del recurso jerárquico interpuesto ante el órgano dispuesto por ley es decir recurrir a la Máxima Autoridad ejecutiva de la entidad.

Por otro lado, debido al acogimiento del Sistema Judicialista se establece que el proceso contencioso-administrativo será resuelto por la Corte Suprema de Justicia, sin embargo no existe concordancia con lo

expresado en la Constitución Política del Estado que otorga la facultad de resolver estos asuntos al Tribunal Agroambiental dentro de la Jurisdicción Agroambiental.

Cabe resaltar que se prevé, la situación en que la administración pública no emite una resolución que resuelva el Recurso Jerárquico, acudiendo al Decreto Supremo N° 27113 (de 23 de julio de 2003) que expone en su Artículo 125, parágrafo II:

Artículo 125.- (Reglamentación Especial). (...)II. Para el caso de no haberse dictado resolución expresa o resuelto el recurso jerárquico, el interesado podrá acudir ante la impugnación judicial por la vía del proceso contencioso-administrativo, en sujeción a lo dispuesto en el parágrafo III del Artículo 17 y el Artículo 70 de la ley de Procedimiento Administrativo.

Prestamos atención en este cuerpo legal y nos remitimos a la Ley N° 2341, artículo 17 parágrafo III:

Artículo 17.- (Obligación de resolver y Silencio Administrativo). (...) III. Transcurrido el plazo previsto 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 administrativo que corresponda o, en su caso jurisdiccional.

Con estas aseveraciones, implícitamente se estaría encubriendo el vencimiento de plazos y la omisión a una respuesta oportuna por la administración pública, debiendo entender que la petición del administrado al Recurso Jerárquico ha sido denegada, denominando este suceso como silencio administrativo negativo y que igual abre camino para el inicio de la vía jurisdiccional.

Este aspecto se asemeja a la legislación peruana que mediante su Ley N° 27584 que regula el proceso contencioso-administrativo, en el Art. 18 exige como requisito de procedencia de la demanda contencioso-administrativo, el agotamiento de la vía administrativa conforme a un procedimiento administrativo. Así también hace referencia al Silencio administrativo u otra omisión de la administración pública considerada como actuaciones impugnables por el administrado.

1.1.1. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para hablar de la institución del Silencio Administrativo nos remitiremos a Francia, donde mediante ley de 17 de julio de 1900 apoyado en el artículo 7 del Decreto de 2 de noviembre de 1864, hacía referencia a la obligación de los Ministros para resolver los asuntos dejados a su cargo en un plazo máximo de cuatro meses, disponiendo que vencido el plazo los interesados podrán acudir al Consejo de Estado por considerar rechazada su acción.

Como mencionamos anteriormente, nuestro país hace referencia al silencio administrativo negativo en su Artículo 125, parágrafo II del Decreto Supremo N° 27113 de 23 de julio de 2003 (Reglamento de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo), así se advierte que la administración pública pueda omitir su deber de resolver expresamente un recurso administrativo, en este caso al no existir notificación con la resolución final, se deberá impugnar a la vía jurisdiccional vencido el plazo que la autoridad administrativa tenía para resolver el recurso jerárquico, con el fin de no dejar desamparado al administrado.

De esta misma manera lo expone la ley N° 27584 que regula el proceso contencioso-administrativo en el Perú, aduciendo que el plazo para interponer su demanda cuando exista el silencio administrativo, será desde la fecha que venció el plazo legal para expedir la resolución o producir el acto administrativo solicitado.

En contradicción a la atribución de la administración pública de servir a los administrados, mediante la solución de sus procesos administrativos dentro de los plazos establecidos por la ley y acoger sus decisiones conforme a derecho, al no contestar a un recurso se provoca retardación de justicia y mora procesal conduciendo a gran injusticia e inseguridad jurídica.

Este incumplimiento de funciones y omisión de una respuesta oportuna puede ser producto de negligencia,

ignorancia o dolo en el accionar de la administración pública, que se disfraza con la figura del silencio administrativo negativo, causando perjuicio al administrado pues para él, el procedimiento no ha concluido.

Cabe notar que la existencia de esta figura jurídica favorece al servidor público, pues psicológicamente sabiendo que tiene el deber de emitir un acto administrativo sentirá la irresistible tentación de omitir su respuesta respaldando su acción por el silencio administrativo negativo, pues el administrado tiene el derecho de recurrir a la instancia judicial por medio del proceso contencioso-administrativo.

1.2. DECRETO SUPREMO N° 0071

El presente Decreto Supremo (de fecha 9 de abril de 2009) creó las Autoridades de Fiscalización y Control Social en el Sector Transportes y Telecomunicaciones, Agua Potable y Saneamiento Básico, Bosques y Tierras, Pensiones y empresas, disponiendo en su Título I, Capítulo II denominado "De los Recursos en la Vía Administrativa", Artículo 12 lo siguiente:

Artículo 12.- (IMPUGNACIÓN JUDICIAL). Agotada la vía administrativa las resoluciones que resuelvan los recursos jerárquicos podrán ser impugnadas en la vía jurisdiccional de acuerdo a la CPE y la ley.

De lo expresado, cabe resaltar que nuestra Constitución Política del Estado solo atribuye al Tribunal agroambiental la facultad para conocer y resolver en única instancia los procesos contencioso administrativos y que la ley a la que alude, deducimos se refiere al Código de Procedimiento Civil el mismo como analizaremos no es suficiente para la regulación de esta importante institución administrativa.

1.3. LEY N° 12760 CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL

El Código de Procedimiento Civil (Decreto Ley N° 12760 de 6 de agosto de 1975) instituye en el Capítulo VI con el denominativo "Proceso Contencioso Administrativo a que dieren lugar las resoluciones del poder ejecutivo", artículos 778-781, lo siguiente:

Artículo 778.- (Procedencia). El proceso contencioso-administrativo procederá en los casos en que hubiere oposición entre el interés público y el privado y cuando la persona que creyere lesionado o perjudicado su derecho privado, hubiere ocurrido previamente ante el Poder Ejecutivo reclamando expresamente del acto administrativo y agotando ante ese poder todos los recursos de revisión, modificación o revocatoria de la resolución que le hubiere afectado.

Artículo 779.- (Demanda). La demanda se interpondrá ante la Corte Suprema de Justicia con todos los requisitos establecidos por el artículo 327. Se

indicara concretamente el Decreto o Resolución Suprema que se impugnare.

Artículo 780.- (Plazo para interponer la demanda). La demanda deberá interponerse dentro del plazo fatal de noventa días a contar de la fecha en que se notificare la resolución denegatoria de las reclamaciones hechas ante el Poder ejecutivo.

Artículo 781.- (Trámite y resolución). El proceso será tramitado en la vía ordinaria de puro derecho, debiendo dictarse sentencia dentro del término legal.

Este cuerpo legal, contempla lo señalado por la doctrina del derecho administrativo sobre la finalidad de controlar el principio de legalidad en la actividad administrativa es decir que se sometan a derecho, hasta lograr la reparación del derecho subjetivo e interés legítimo del administrado lo cual debiera cumplirse no como una simple premisa sino para lograr que las influencias políticas en las decisiones administrativas desaparezcan.

Por otro lado, se observa la no correspondencia del Código de Procedimiento Civil con la Ley de Procedimiento Administrativo que establece el requerimiento de una resolución del recurso jerárquico o que la misma no tenga una respuesta expresa es decir el silencio administrativo negativo como exigencia para recurrir a la instancia administrativa, por el contrario en el Art. 778 habla sobre haber acudido ante la administración con el recurso de revisión, modificación o revocatoria.

Sobre el recurso de reposición o también denominado revocatoria, es la petición de reclamo sobre un hecho a la misma autoridad administrativa que emitió el primer acto que lesiona algún derecho, con el fin de pedirle que modifique o deje sin efecto el acto impugnado, pero esta instancia no agota la vía administrativa. Así también el recurso de revisión o denominado en la doctrina recurso extraordinario de revisión que procede en contra de actos firmes y de los cuales se duda su legalidad.

De este modo, confirmamos la incongruencia de estos cuerpos legales con la doctrina administrativa y con nuestra normativa actual reconociendo que se pone fin a la vía administrativa con la resolución del recurso jerárquico o la omisión de una respuesta expresa del mismo recurso, presentándose una disconformidad y confusión.

A falta de una ley específica que regule el proceso contencioso-administrativo, surgen vacíos legales como por ejemplo la presentación de la demanda contencioso-administrativo se la asemeja a una demanda civil, no identifica con claridad la característica del acto administrativo impugnado, ni establece plazos conforme su naturaleza para su tramitación, sin reflexionar sobre la carga procesal y la presencia de disposiciones legislativas insuficientes y dispersas, provocando a los reclamantes menor oportunidad de alcanzar justicia.

Que por el desconocimiento de la doctrina, tratan al proceso contencioso-administrativo con carácter de proceso

ordinario de puro derecho, disponiendo para su resolución sea conforme al Código de Procedimiento Civil el cual enuncia el plazo para emitir la resolución de un proceso ordinario en 40 días y que su tramitación es como un proceso ordinario de puro derecho produciéndose desatención normativa sobre plazos y aspectos que provocan al administrado des equivalencia marcando incompatibilidad considerando que el administrado tuvo que agotar la vía administrativa.

Cabe resaltar, a algunos países vecinos que cuentan con legislaciones específicas que regulan su proceso contencioso-administrativo, entre ellos:

- Perú se rige con la Ley N° 27584 que Regula el Proceso Contencioso-administrativo.

- Argentina se rige por la Ley N° 189 Código Contencioso administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del 13 de mayo del año 1999, que siendo un Estado Federal, algunas de sus provincias también cuentan con una legislación apropiada para el manejo del contencioso-administrativo.

- Paraguay se rige con la Ley N° 1462/35 para regular su proceso contencioso-administrativo.

En cada país su evolución histórica lo ha diferenciado de los demás, si bien en el ámbito del contencioso-administrativo ha sido promovido por un acto administrativo

injusto y que lesiona derechos subjetivos e interés legítimos, su desarrollo social y jurídico es distinto y su exigencia social han impulsado en este contexto incorporar sistemas para la creación de una ley específica que regule su proceso contencioso-administrativo, por lo que nuestro propósito no es reproducir un sistema que en determinados países haya resultado beneficioso y positivo pues sería desigual a la realidad nacional y podría producir consecuencias peligrosas.

1.4. LEY N° 2027 ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

El Estatuto del Funcionario Público (Ley N° 2027 de 27 de octubre de 1999), dispone en su Título VI, capítulo II, artículo 62, párrafo II, lo siguiente:

*Artículo 62.- (RESOLUCIÓN DE RECURSOS JERÁRQUICOS)...
II. Las decisiones emitidas por la Superintendencia Civil son definitivas y no admiten en la vía administrativa, recurso ulterior alguno, salvo el contencioso administrativo.*

De acuerdo a nuestra normativa vigente, puede ocurrir que un servidor público que tenga relación de dependencia con una entidad pública del Estado tenga un derecho vulnerado o afectado por una Resolución Administrativa, ante esta situación podría interponer los recursos administrativos hasta agotar la vía administrativa con el recurso jerárquico y si considera que su derecho sigue

siendo afectado podrá acudir a la instancia judicial por medio del proceso contencioso-administrativo.

Lo referido anteriormente, se ampara con lo establecido por el Decreto Supremo N° 0071 que en su Título IX, artículo 55 establece la extinción de la Superintendencia de Servicio Civil cuyas atribuciones serían asumidas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social mediante el Viceministerio de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas, por otro lado el Artículo 56 del Decreto Supremo N° 0071 establece que las atribuciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social son resolver recursos jerárquicos planteados por aspirantes a funcionarios de carrera o funcionarios de carrera respecto a litigios sobre ingresos, promoción o retiro de la función pública y los derivados de procesos disciplinarios de acuerdo a la Ley N° 2027.

2. SISTEMA ADOPTADO EN NUESTRO PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La doctrina plantea tres sistemas para determinar la competencia y jurisdicción del proceso contencioso-administrativo, nuestro país ha adoptado el sistema judicialista, estableciéndose en nuestra Constitución Política del Estado que dentro de la organización del órgano judicial estará encargado de sustanciar estos asuntos el Tribunal Agroambiental con atribución de conocer y resolver los procesos contencioso-administrativos, rescatamos que la razón fundamental de dejar en manos de un

órgano judicial el control de los actos administrativos es para restringir al poder ejecutivo del excesivo poder político que contiene en sí y mediante el cual durante la historia ha evitado su juzgamiento por un órgano independiente que garantice la justicia e imparcialidad en su proceder, cayendo en arbitrariedad.

Lo reconoce de esta manera una disposición de Masachusset quien públicamente expresa que "El poder judicial, con tal independencia para asegurarnos que no serán en lo sucesivo los hombres quienes nos juzguen sino las leyes, (...) Solo en una forma se puede vivir y trabajar juntos: bajo la ley"⁷³, lo cual sustenta la necesidad que beneficiarse de una ley de proceso contencioso-administrativo que lo regule.

De la misma forma en la legislación Peruana que regula el proceso contencioso-administrativo, expone como su finalidad que el control jurídico de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo sean ejercidas por el Poder judicial y se garantice la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

Si bien ciertos autores aducen que el poder judicial carece de conocimiento sobre la materia administrativa, superamos este criterio afirmando que lo mejor será que los Tribunales ordinarios se conformen por funcionarios

⁷³ ANDREOZZI MANUEL, La materia Contencioso-administrativa Bases para su codificación, Editorial Talleres Gráficos Miguel Violetto, Tucumán-Argentina, 1947, Pág. 25

especializados o con conocimiento considerable en materia administrativa, para que el fin del proceso contencioso-administrativo de hacer respetar el principio de legalidad, no se vea desvirtuado.

Estos argumentos rebaten lo expresado por Bielsa sobre el órgano judicial, que "El juez ordinario, no puede revocar ni modificar los actos administrativos, y se reduce a comprobar la ilegalidad de los mismos, condenando a la administración a satisfacer la indemnización a los particulares cuyos derechos fueron lesionados, lo cual no implica restablecer la legalidad de la administración, sino simplemente una reparación patrimonial, lo que constituye una falla de este sistema".⁷⁴

Contrariando lo expresado, nos introducimos en la jurisprudencia de España, emitida por su Corte Suprema respaldando la existencia de un órgano judicial que controle y juzgue actos administrativos, expresando que "La Corte Suprema de Justicia Nacional ha entendido que no es requisito que haya más de una instancia judicial, pero si que debe haber una al menos. Si entendiéramos que en algún caso determinado el poder ejecutivo estuviera facultado para dictar una decisión respecto de la cual no hubiera ya revisión judicial, estaríamos afirmando que el Poder Ejecutivo es esa instancia judicial"⁷⁵, lo cual nos conduce a pensar que la administración pública se reduciría a un criterio discrecional con tendencia arbitraria.

⁷⁴ REVILLA Quezada Alfredo, *Curso de Derecho Administrativo Boliviano*, Pág. 257.

⁷⁵ GORDILLO AGUSTIN, *Tratado de Derecho Administrativo: La defensa del usuario y del Administrado*, 5ta. Edición, Tomo 2, Ara Editores, Lima-Perú, 2003, Pág. VIII-13.

La experiencia del país vecino Argentina, que durante el desarrollo de su proceso contencioso-administrativo, su Poder Ejecutivo estableció la creación de un órgano o tribunal de lo contencioso-administrativo y que los integrantes deberían ser elegidos por la misma administración pública, además de disponer que las resoluciones que emane este tribunal debieran tener el carácter de definitivos, no paso mucho tiempo para que se dieran cuenta que este sistema los perjudicaba, así en el año 1960 frente a la ausencia de un órgano que garantice independencia en sus decisiones a las partes, se creó un órgano que resuelve fundamentado a los antecedentes del caso.

En la República de Argentina⁷⁶, su Constitución reconoce a la Corte Suprema de Justicia como un tribunal superior con facultad para intervenir en las causas en que la Nación es parte, por otro lado otorga a sus sentencias que dicte sobre estos casos el alcance de final lo cual significa que son irrevisables.

Siendo que cuando la administración pública manifiesta su voluntad frente al administrado emite actos administrativos formando una relación jurídica que crea, modifica o extingue efectos jurídicos entre ambos, es cierto que durante el desarrollo de su actuación administrativa puede vulnerar derechos e intereses

⁷⁶ ABERASTURY PEDRO, La influencia del Derecho Continental en el Derecho Administrativo Argentino, Buenos Aires-Argentina, 2004

legítimos de los administrados, teniendo aun pleno conocimiento de los principios (Ley N° 2341, Art. 4) que rigen su actuación.

De ahí que cuando el administrador público no somete su actuación al principio de legalidad, perjudica a un administrado quien necesita una instancia como la del proceso contencioso-administrativo para impugnar en vía judicial la anulación del acto administrativo lesionador, acogiéndose una ley del proceso contencioso-administrativo para una correcta regulación, con el fin de controlar la actuación del órgano ejecutivo.

Así también lo dispone la legislación de Paraguay, dejando en manos del Tribunal de Cuentas la resolución de los asuntos contencioso-administrativos, cuyo órgano pertenece al poder judicial, frente al reclamo del particular que ha sido agraviado en sus derechos por un acto administrativo dictado por la administración en el ejercicio de sus facultades y que ha contrariado los principios que regulan sus actos.

3. PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Desde la redacción de la primera Constitución Política del Estado Boliviano por el Libertador Simón Bolívar, en base a principios se dio inicio a un Estado Constitucional de Derecho, representado por leyes que constituirían una garantía fundamental para el respeto de los derechos

subjetivos frente a la administración pública (órgano ejecutivo), de quien no se desconoce su influencia política pero por el progreso del derecho el accionar de la administración pública es objeto de responsabilidad para limitar sus facultades y que no se caiga en discrecionalidad y arbitrariedad.

De este modo, durante nuestra evolución histórica se incorporan instrumentos legales para limitar las actuaciones administrativas, así la Constitución Política del año 1851 adhiere el Recurso Directo de nulidad que se dirige en contra de un acto o resolución de la autoridad pública que no fuere judicial y que hubiere obrado sin competencia, aunque posteriormente en la Constitución Política del Estado del año 1880 se reconoce de manera expresa la figura jurídica del contencioso-administrativo.

En la actualidad, nuestra Constitución Política del Estado establece lo siguiente:

*TÍTULO III. ÓRGANO JUDICIAL Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLURINACIONAL*

CAPÍTULO TERCERO - JURISDICCIÓN AGROAMBIENTAL

Artículo 186. El Tribunal Agroambiental es el máximo tribunal especializado de la Jurisdicción agroambiental...

Artículo 187. Para ser elegida Magistrada o elegido Magistrado (...), además de contar con especialidad en estas materias y haber ejercido con idoneidad, ética y honestidad la judicatura agraria...

Artículo 189. Son atribuciones del Tribunal Agroambiental, además de las señaladas por ley:

(...)3. Conocer y resolver en única instancia los procesos contencioso-administrativos que resulten de los contratos negociaciones, autorizaciones, otorgación, distribución y redistribución de derechos de aprovechamiento de los recursos naturales renovables y de los demás actos y resoluciones administrativas.

En la Constitución Política del Estado, se perfilaban nuevos cambios con la implementación de instituciones jurídicas renovadas, sin embargo se divisa que "la credibilidad y eficiencia del Poder judicial transita un periodo de crisis de credibilidad, organización e independencia y es necesario encarar la implementación de las nuevas normas constitucionales relacionadas a la justicia con creatividad y sentido crítico..."⁷⁷.

En divergencia con la Constitución Política del Estado del año 1996, en los Artículos 116 parágrafo III otorgaba la facultad de juzgar en la vía ordinaria, contenciosa y contenciosa-administrativa bajo el principio de unidad jurisdiccional, el Artículo 117 parágrafo I reconocía a la Corte Suprema de Justicia como máximo tribunal de justicia ordinaria, contenciosa y contenciosa-administrativa y Artículo 118 numeral 7 le atribuía facultad para resolver las causas contencioso-administrativas a que dieran lugar

⁷⁷ MACLEAN ENRIQUE, Justicia en la Nueva Constitución Boliviana, 8 de marzo de 2009, http://www.cejipbolivia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=1

las resoluciones del Poder Ejecutivo abrazando también la doctrina judicialista.

Como observamos la actual Constitución Política del Estado deja a cargo del Tribunal Agroambiental la resolución de los asuntos contencioso-administrativos, desatendiendo que como la misma Constitución lo menciona sus magistrados tendrán mayor especialización en temas y cuestiones agrario-ambientales que son de distinta naturaleza e importancia que actos de materia administrativa.

Esta situación se evidencia en el Discurso Informe de las gestiones 2008 y 2009 del Dr. Luis Alberto Arratia Jiménez, Presidente del Tribunal Agrario Nacional, puntualizando expresamente que *"La judicatura agraria (...) enfrenta el gran reto de concluir con el proceso de reforma agraria (...) en la construcción y consolidación de un sistema de administración de justicia agroambiental..."*⁷⁸ destacamos de este discurso otros aspectos como la vigencia plena del *principio de complementariedad*, la necesidad del respeto a la diversidad cultural, la integralidad en una justicia agraria transparente y finalmente el respeto a la naturaleza y la gestión de los recursos naturales, es decir que en este discurso solo trata lo referido a las relaciones agroambientales, sin embargo no se ha tomado en cuenta los asuntos de naturaleza administrativa, lo cual desvía la atención y parece quedar en la impunidad los

⁷⁸ ARRATIA Jiménez Luis Alberto, *Discurso Informe Gestión 2008-2009*, Ed. Tribunal Agrario Nacional, Edit. Consejo de la Judicatura, Sucre-Bolivia, Pág.17

actos administrativos y ausencia de una garantía a los administrados, aclarando que la Constitución Política del Estado promulgada en fecha 7 de febrero del 2009 aísla al proceso contencioso-administrativo a la última parte del artículo 189.

Además de la diferenciación expresa entre jurisdicción agroambiental y jurisdicción ordinaria, de la siguiente forma:

Artículo 180. I. La jurisdicción ordinaria se fundamenta en los principios procesales de gratuidad, publicidad, transparencia, oralidad, celeridad, probidad, honestidad, legalidad, eficiencia, accesibilidad, inmediatez, verdad material, debido proceso e igualdad de las partes ante el juez.

En discrepancia con él:

Artículo 186. ... la jurisdicción agroambiental. Se rige en particular por los principios de función social, integralidad, inmediatez, sustentabilidad e interculturalidad.

Así por ejemplo, si un Tribunal contencioso-administrativo se encontraría formado por personal que tenga un mínimo de experiencia en la carrera administrativa aunque del todo no especialista, a diferencia de llamar a que formen parte magistrados que tienen conocimiento en materia civil o penal sin formación en derecho

administrativo, y agrario o ambiental cuya formación se remonte a temas de esta naturaleza, ya existiría una deficiencia en nuestro sistema judicial.

Considerando que el órgano Ejecutivo tiene función política y administrativa, en base a esta última función se encuentra facultado para aplicar las leyes en las relaciones que tiene con los administrados con el fin de satisfacer las necesidades públicas, pero innegablemente esta administración pública llega a lesionar derechos e interés de los particulares injusta y arbitrariamente, contrariando e incumpliendo su fin público.

Por lo que no debemos olvidar la importancia y necesidad de normar el proceso contencioso-administrativo mediante una ley específica, para lograr que las partes que recurren a este proceso sean juzgados con igualdad ante la ley y llegue a ser un instrumento para los administrados que carecen de medios para ser oídos por la justicia por razones de plazos, falta de requisitos claros, que desaniman su pretensión de pedir se reivindique su derecho creando inseguridad jurídica.

Por otro lado, la ley no debe tropezar con el problema de la morosidad en sus plazos y debe intentar superar el concepto de inexperiencia e ineficacia de los jueces ordinarios, que como consecuencia ocasionaría congestión en los tribunales judiciales, pues se trata de ahorrar trámites excesivos, vanos o de manifiesta improcedencia, se busca un procedimiento ágil, siendo que negar justicia al

administrado es como convertirlo en víctima aun cuando principios constitucionales orientan por el camino de la gratuidad, oportunidad, equidad, probidad e igualdad de las partes ante el juez es decir que las normas y actuaciones judiciales se deben ajustar a la transformación del Estado Plurinacional para el progreso del derecho administrativo, para que lo anticuado de las disposiciones actuales se adecuen a la realidad nacional.

La doctrina reconoce al proceso contencioso-administrativo como única instancia, lo cual quiere decir que no tiene recurso ulterior es decir que sus decisiones tiene característica de cosa juzgada.

A razón de jurisprudencia el Tribunal Constitucional mediante S.C. N° 0090/2006 señaló: *"La concepción clásica del Proceso contencioso-administrativo entiende que este 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 jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa, que vulnera derechos subjetivos o agrava intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad administrativa, por haber infringido aquella, de algún modo, la norma legal que regla 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 publico."

En las legislaciones de Argentina y Paraguay incorporan que evidenciándose la lesión a un derecho subjetivo, consecuentemente en sentencia del órgano judicial este dispone el pago de una indemnización por los daños y perjuicios que se le ha causado, así también lo dispone el artículo 113 de nuestra Constitución Política del Estado, en este caso exigir la asistencia del funcionario público que emitió el acto lesivo para que responda por dicho acto.

Y con el fin de evitar dilaciones en cuanto a la distancia sería efectiva la incorporación de un Tribunal contencioso-administrativo parte del Tribunal Superior de Justicia de cada departamento, ya que la organización territorial establecida en la Constitución Política del Estado, menciona en su Artículo 269. "*Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos*", es decir que en estos niveles territoriales la administración pública emite actos susceptibles de impugnar en la vía contencioso-administrativa, esto demandaría la concurrencia de un órgano que por lo menos se encuentre territorialmente en cada departamento.

Esta determinación permitiría que se resuelva en un plazo prudencial, además de encuadrar esta organización judicial con magistrados que se caractericen por ser

independientes, inamovibles e incompatibles con la función ejecutiva, de modo que se exija en estos funcionarios preparación y especialización jurídica administrativa, sin mal interpretar el término inamovible por intocable.

El autor Rafael Bielsa expresa sobre el proceso contencioso-administrativo que:

"lo contencioso-administrativo no es pleito contra particulares; es pleito contra el poder público, lucha contra la arbitrariedad del que dispone de la fuerza material, es pleito en defensa del derecho subjetivo o interés legítimo del recurrente, pero lo es además defensa de la legalidad, de la moralidad administrativa, y, por influencia refleja, también en defensa de la moralidad política...".⁷⁹

4. FUNDAMENTOS PARA UNA LEY DE PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO BOLIVIANO

Un Estado de derecho organizado mediante normas jurídicas debe garantizar la protección de derechos de los particulares con el fin de no causarles lesión ni perjuicio, siendo que el proceso contencioso-administrativo tutela el principio de legalidad establecido en el artículo 4 inciso g) de la Ley N° 2341 con el propósito de sancionar las violaciones a la ley, no de la letra sino del espíritu de la misma.

⁷⁹ BIELSA Rafael, Sobre lo contencioso-administrativo, 3ª edición, Editorial Librería Castelví, Santa Fe-Argentina, 1964, pág. 25-26

Por tanto, el estado de derecho no solo debe ser una calificación ficticia, además de reflejar una estructura jurídica de un Estado debe también suponer autoridades establecidas con legitimidad, guiando su actuación con apego a la Constitución Política del Estado.

Por eso, cuando la administración pública transgrede los límites establecidos por la Constitución Política del Estado y las leyes incurriendo en desaciertos que afecten el orden público, debe existir un instrumento por medio del cual se restablezcan los derechos lesionados, en consecuencia se confía al órgano judicial la revisión y control de la decisión administrativa, hasta que se determine la invalidación del mismo.

Cuando la administración pública es sometida al proceso contencioso-administrativo, lo que intenta demostrar es la legalidad del ejercicio de su potestad pública, que se lograría con la existencia material de una ley que lo regule con el fin de responsabilizar sus actos, ya que el órgano ejecutivo según los antecedentes históricos ha intentado hacer desaparecer la responsabilidad de su accionar para que quede impune y sin embargo tal situación es contradictoria al Estado de derecho que se propugna.

De esta manera la legislación de Paraguay regula al proceso contencioso-administrativo mediante Ley 1462/35 que consta de diez artículos y supletoriamente por su Código

Procesal Civil, por otro lado en el año 1947⁸⁰ la provincia de Buenos Aires regido por el Código Varela que entendía al contencioso-administrativo como un proceso ordinario dirigido a la protección de derechos subjetivos.

Argentina referida por Bielsa, hace alusión a la Ley de 30 de septiembre de 1948 que serviría de guía a todas las provincias argentinas y basadas en la doctrina Francesa distinguieron dos clases de proceso contencioso-administrativo como ser:

1.- Contencioso-administrativo subjetivo o de plena jurisdicción

2.- Contencioso-administrativo objetivo o de anulación.

Así Bielsa⁸¹ defiende la institución administrativa con dos clases de recurso contencioso-administrativo *"El primero para defender los derechos subjetivos, en sentido propio, derechos estos que emergen de la ley o de convención con la Administración Pública y el segundo para defender no necesariamente un derecho, sino un interés legítimo lesionado, lo cual ocurre cuando una decisión administrativa ha violado una disposición legal..."*, indicando la Ley de 30 de septiembre de 1948 de forma textual en su Artículo 4:

⁸⁰ ANDREOZZI Manuel, La materia Contencioso administrativa: bases para su codificación, Pág. 225

⁸¹ BIELSA Rafael, Sobre lo contencioso-administrativo, 3ª edición, Editorial Librería Castelví, Santa Fe-Argentina, 1964, pág. 118

- a) El proceso subjetivo que se da contra actos emanados de la autoridad administrativa en función de facultades regladas que lesionen intereses particulares garantizados previamente por Ley, Decreto, reglamento, ordenanza o concesión de servicios públicos.

- b) El proceso objetivo o de anulación, que se da contra aquellas resoluciones que, aunque de carácter general, adolezcan de vicio de ilegitimidad, pudiendo fundarse en una de las siguientes causas, que son las mismas que se reconocen en la doctrina francesa en el recurso por exceso de poder: incompetencia de la autoridad proveyente, defecto de forma, desviación de poder o violación de la ley o de los derechos adquiridos.

Resaltamos una diferencia fundamental que debe ser tomada en cuenta, siendo que si entre este proceso en el que concurre como parte la administración pública (proceso contencioso-administrativo) y aquel proceso que se efectúa entre particulares (proceso civil), no pueden ser tratados bajo el mismo régimen procesal como se viene practicando en nuestra realidad jurídica.

Pues en primer lugar si bien el proceso contencioso-administrativo es estudiado como parte del derecho administrativo, su desarrollo y necesidad le permite separarse de su tronco natural sin relegar de su relación con el derecho administrativo, y en segundo lugar el

contexto social exige la presencia de una ley específica que ayude a sustanciar este proceso, sin desconocer ciertas figuras procesales auxiliares del derecho procesal civil.

5. DISPOSICIONES PARA EL DESARROLLO PROCEDIMENTAL DE UN PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

El acto procesal que el administrado deben seguir para recurrir al proceso contencioso-administrativo, de acuerdo a la doctrina es el agotamiento previo de la vía administrativa disposición mediante un acto administrativo definitivo que cause estado, entendiéndose que hasta este momento la administración pública ha actuado como juez y parte. Esta disposición que exige el agotamiento previo de la instancia administrativa estaría basada en la doctrina de la separación de poderes, apoyada por el autor Sindulfo Blanco quien sostiene que "*(...) se debe mantener el procedimiento administrativo previo no como el instrumento procesal especializado en obstaculizar el libre acceso a la justicia, sino como simple medio que permita la conciliación amistosa previa de los intereses en pugna*"⁸²

De este modo, en nuestra legislación nacional mediante la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo y el Estatuto del Funcionario Publico hay coincidencia con la doctrina al expresar que para acudir al proceso contencioso-administrativo se debe resolver el Recurso Jerárquico como un medio que agota la vía administrativa, así también ocurre en la legislación comparada de

⁸² GONZALES Garrete Juan Marcelino, Procedimiento Contencioso Administrativo en la República del Paraguay, Pág. 74

Argentina, con su Ley de demandas contra la Nación N° 3.952 del año 1900 y de Paraguay que por Ley 1462/35, artículo 3 define como requisito de admisibilidad de la acción contencioso-administrativa, textualmente:

"la demanda contencioso-administrativa podrá deducirse por un particular (...) contra las resoluciones que causen estado y no haya por consiguiente recurso administrativo contra ella".

Siendo que la característica de agotar previamente la vía administrativa no sea desconocida por ser parte esencial del proceso contencioso-administrativo, considerando que las partes del proceso contencioso-administrativo son la Administración pública y el administrado frente a una autoridad judicial, en la cual deberán ser tratados conforme al principio de igualdad de las partes reconocido en el Artículo 180 parágrafo I de la Constitución Política del Estado.

Nuestra realidad nacional, muestra en el Código de Procedimiento Civil, artículo 778 que el proceso contencioso-administrativo procede cuando se evidencia pugna entre el interés público y el privado debido a la existencia de un derecho lesionado o perjudicado por una resolución administrativa emitida por autoridad pública competente como la Máxima autoridad ejecutiva que basada en la defensa del interés público puede llegar a lesionar el interés privado del particular, situación que llega a concordar con la legislación comparada y la doctrina.

Nos toca hablar del acto discrecional, como fuente de mayor arbitrariedad por parte de la administración pública, remitiéndonos a las palabras de Sindulfo Blanco:

*"Los actos administrativos que provienen del ejercicio de las facultades discrecionales son también justiciables, cuando adolecen de vicio de "abuso o desviación de poder", y por tanto, la ley deberá incluirlo (...) se excluyen cuando han mediado razones de "merito u oportunidad", zona donde la autoridad puede moverse libremente"*⁸³

Nuestra Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo en su Artículo 4 inciso g) hablando del principio de legalidad expresa la necesidad de que las actuaciones administrativas estén sometidas plenamente a la ley, es decir que sean regladas, de otra parte la legislación comparada estudia los actos discrecionales como es el caso de Paraguay estableciendo claramente en su Ley 1462/35, artículo 3 que la admisibilidad y el tratamiento de los actos discrecionales:

- Que la resolución administrativa proceda de una autoridad pública en uso de sus facultades regladas, siendo que la administración juzgara emitiendo un acto administrativo con apego a la ley que es objeto del contencioso-administrativo y no así un acto discrecional.

⁸³ GONZALES Garrete Juan Marcelino, Procedimiento Contencioso Administrativo en la República del Paraguay, Pág.75-76

- Que la Resolución vulnere un derecho administrativo preestablecido a favor del demandante.

5.1 INICIACIÓN DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Conforme a la doctrina y la legislación comparada, el procedimiento contencioso-administrativo empieza interponiendo una demanda, pero ¿quién inicia la demanda del proceso contencioso-administrativo?, nuestra normativa vigente, indistintamente expone que el facultado para interponer una demanda contencioso-administrativa es el "interesado" o la "persona que creyere lesionado o perjudicado su derecho privado", coincidimos con la necesidad que tiene una persona que ha sido lesionada en su derecho por el actuar administrativo.

De este modo la doctrina, de acuerdo a nuestro segundo capítulo el autor Garrido Falla⁸⁴ distingue de la siguiente forma:

Se habla de interesado (situación de simple o mero interesado) cuando se refiere al miembro de una comunidad sea estatal, provincial o municipal en beneficio de los intereses de la misma. Y se habla de persona cuyo derecho ha sido lesionado o perjudicado cuando es titular de un interés tutelado por una norma que la administración pública debió respetar con su actuación es decir titular de

⁸⁴ VIVANCOS EDUARDO, *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona España, 1963, Pág. 203-204

un derecho subjetivo o el lesionado con una actuación administrativa ilegal es decir interesado legitimo.

La legislación comparada, de Perú mediante ley N° 27584 determina la legitimidad de obrar activa es reconocida a quien afirme ser titular de la situación jurídica sustancial protegida que haya sido o esté siendo vulnerada por la actuación administrativa impugnada materia del proceso.

Hablando de la demanda contencioso-administrativa no hay que simplificarle importancia, siendo que la doctrina toma en cuenta ciertas exigencias formales, como ser: contenido de la demanda contencioso-administrativa debiendo enunciar los hechos, fundamento de derecho y la suplica o petitório, caso contrario indica la doctrina se tropezaría desde el inicio con la inadmisibilidad de la demanda, de modo que no serviría de nada remitirse o ratificarse al recurso jerárquico que dio término a la vía administrativa.

Tal es la importancia de la demanda que, el enunciado de los hechos y fundamento jurídico deben sintetizar la situación que impulsa al demandante y una glosa en relación a los preceptos legales que sean aplicables al caso o que la formulación de los hechos y la fundamentación de derecho sean explicados de manera separada con el fin de que la pretensión que se formula sea clara y se comprenda.

El énfasis en la fundamentación jurídica debe tener razonamiento y riqueza en derecho, no caer en una mera

transcripción de los artículos cuyo contenido es conocido por el órgano jurisdiccional, sino la exigencia de una profunda reflexión de la correspondencia con los hechos a juzgar y la consecuencia jurídica que provocan los mismos.

Por otro lado la súplica o petitorio, expondrá que la decisión impugnada no es conforme a derecho y pedirá la consecuente anulación más el restablecimiento de daños, que en nuestro régimen nacional tiene correspondencia con la Constitución Política del Estado, artículo 113 que expresa:

"Artículo 113. I. La vulneración de los derechos concede a las víctimas el derecho a la indemnización, reparación y resarcimiento de daños y perjuicios en forma oportuna.

II. En caso de que el Estado sea condenado a la reparación patrimonial de daños y perjuicios, deberá interponer la acción de repetición contra la autoridad o servidor público responsable de la acción u omisión que provoco el daño."

Ya que si el administrado se presenta en la vía judicial como demandante su fin no es atacar a la administración pública o al servidor que actuó con arbitrariedad, sino mas que todo defender su derecho lesionado por un acto administrativo, llevando su queja al órgano judicial para buscar una declaración judicial sobre su derecho o la anulación de la decisión impugnada, y demostrar que el razonamiento administrativo tiene pugna con el Derecho.

Así también, dilucidemos que la administración pública no se constituye ante el Tribunal contencioso-administrativo como un poder sino como un litigante, que tiene la obligación de brindar los antecedentes y hechos necesarios para que el conflicto contencioso-administrativo concluya, y por su contumacia sea pasible a sanción.

Nos detengamos para diferenciar los términos revocación y anulación del acto administrativo, siendo que:

*"la revocación ha de producirse siempre por la misma Administración, la anulación puede decretarse por esta o en vía de control jurisdiccional contencioso-administrativa (...) revocabilidad del acto administrativo implica una resolución contraria a otra anterior (...) la anulación declaración de privar de efectos a la susodicha primera resolución, en merito a que dichos efectos no sean legítimamente producidos. (...) la revocación sustitución de un acto administrativo por otro de diferente virtualidad (...) ha de ser realizada no solo por la administración, sino por el mismo órgano que produjo el acuerdo, como por otro que ejerza sobre aquel funciones revisoras jerárquicas."*⁸⁵

Es así que el administrado recurrente en la vía judicial del proceso contencioso-administrativo debe pedir exclusiva y puntualmente la anulación del acto, pues es

⁸⁵ VIVANCOS EDUARDO, *Las causas de Inadmisibilidad del Recurso Contencioso-administrativo*, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona-España, 1963, Págs. 185-186

incorrecto pedir la revocación y anulación a la misma vez lo cual para respetar la naturaleza del proceso contencioso-administrativo debe estar contenido en una Ley específica, dicha apreciación armoniza con la legislación comparada, en la ley N° 27584 de Perú su artículo 5 expone que mediante el proceso contencioso-administrativo se puede obtener *la declaración de nulidad total o parcial del acto administrativo impugnado o el reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado o la declaración de contraria a derecho.*

Estos parámetros, servirán para que la demanda contencioso administrativa no sea rechazada o considerada inadmisibles y aclarar a la administración pública que el principio de presunción de legitimidad de los actos (Ley N° 2341, Artículo 4 inc. g)) es un instrumento que llevará a la revisión y control judicial de aquellos actos lesivos de derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, procurando llegar al fondo de un asunto que violente los principios del derecho.

Pues según el Código de Procedimiento Civil su artículo 779 dice que la demanda se apegara a los requisitos establecidos en el artículo 327 del mismo cuerpo legal, lo cual constituye en nuestro análisis un desatino pues la naturaleza de este proceso es especial y como tal necesita ser tratado por una ley específica con caracteres propios.

El estudio de la legislación comparada en Paraguay cuenta con una ley individualizada del proceso contencioso-administrativo en el cual establece al primer acto procesal dentro de una acción contencioso-administrativa, la interposición de una demanda al instaurar los requisitos para su presentación se remite al Art. 215 del Código Procesal Civil, siendo:

- a. La determinación del sujeto demandante, indicando su nombre y domicilio.
- b. Indicar el nombre y domicilio real del demandado, en este caso la administración pública que emitió el acto que lesiono un derecho.
- c. La designación precisa de la cosa demandada, en este caso se refiere a la resolución de la administración pública que debe contener su número, fecha y entidad emisora.
- d. Los hechos en los que se funda la demanda que explica los presupuestos jurídicos y fácticos que vician de irregularidad al acto administrativo.
- e. Derecho invocado como fundamento de la pretensión, distinguiendo el vicio de ilegalidad del acto administrativo cuestionado.
- f. La petición que se pretende, que debe contener si corresponde suplicar una medida de urgencia (suspensión de los efectos del acto administrativo) si fuera necesario y solicitar la anulación de la resolución en su totalidad o en la parte que sea considerada irregular.

g. Acompañar los documentos necesarios para acreditar la personalidad invocada y otros documentos necesarios para fundar la pretensión.

En el cual podemos observar que existe una relación al tratar los actos administrativos de la administración pública y que en nuestro Código de Procedimiento Civil Boliviano es un vacío legal no acorde a las necesidades del administrado, exponiendo de manera generalizada los requisitos en su artículo 327, existiendo la necesidad de una ley específica de proceso contencioso-administrativo para que su tratamiento en nuestra realidad nacional mejore y se adecue a nuestras necesidades porque la importancia del proceso contencioso-administrativo es tal que requiere de una regulación.

5.2. PASOS PROCEDIMENTALES DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Nuestra legislación procesal civil, menciona en su artículo 781 que el proceso contencioso-administrativo será tramitado en la vía ordinaria de puro derecho, para lo cual nos remitimos al Artículo 354 del Código Procedimiento Civil, sin embargo existe un vacío procedimental sobre la admisión de la demanda contencioso-administrativo, sobre los plazos para la notificación a las partes, plazo para la respuesta del demandado, aspectos no son mencionados y constituyen un desperfecto al no contar con una ley específica del Proceso contencioso-administrativo.

La doctrina estableció la necesidad de remisión del expediente administrativo de manos de la administración pública, lo cual en nuestra dispersión de normas legales que intentan regular el proceso contencioso-administrativo no es mencionado, pero en la legislación comparada se contempla y considera la Remisión del Expediente administrativo a petición de la autoridad administrativa, así es el caso de Paraguay, al disponer que su Tribunal de Cuentas posterior a la admisión de la demanda contencioso-administrativo ordena a la administración pública demandada remita los antecedentes de la resolución administrativa impugnada, con el fin de proseguir con la etapa conocida como habilitación de la instancia.

Pues, es una forma de verificar que el proceso administrativo ha sido agotado y se han cumplido correctamente los requisitos de admisibilidad formal de la acción como el plazo de interposición para que proceda su competencia o declarar la demanda inadmisibile.

Como lo mencionamos, nuestra realidad jurídica administrativa relaciona el tratamiento del proceso contencioso-administrativo con un proceso ordinario de puro derecho estableciendo que se corran nuevos traslados por su orden para que dentro del plazo de diez días contesten y con la respuesta o no el juez decretara autos para sentencia, de lo cual podemos deducir que presentada la demanda contencioso-administrativa el primer acto jurisdiccional del Tribunal Agrario ambiental se reduce a lo establecido por el Art. 354 del Código Procedimiento

Civil, resolviéndose el proceso en un plazo de diez días (de la respuesta o no de las partes) y cuarenta días (plazo de pronunciación de la sentencia en un proceso ordinario según el artículo 204 del Procedimiento Civil), cuyos plazos son computados conforme al artículo 143 parágrafos I y II del mismo cuerpo legal.

En la realidad social y jurídica la necesidad que urge es el cumplimiento subjetivo de los plazos por el órgano jurisdiccional encargado de resolver los contencioso-administrativos, de esta manera la penuria postulada en la evolución histórica de nuestra institución de estudio y en la doctrina sobre una justicia pronta para hacer respetar los derechos subjetivos de los administrados no sea solo una premisa sino se materialice en hechos, sin dejar de atender la necesidad de una ley específica en nuestro país que ampare el procedimiento a seguir.

Pues con una ley específica se establecería los requisitos formales de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativa, la notificación a la parte demandada y el plazo para que conteste la demanda accionada en su contra, lo cual en nuestra diseminada legislación nacional no es claro pues hay vacíos legales que nos podrían llevar a la improcedencia y rechazo de nuestra acción, privando al administrado o particular de la defensa de su derecho y limitándose solo a calificarlo como en la vía ordinaria de puro derecho.

De acuerdo a los datos estadísticos emitidos por el Tribunal Agrario Nacional de la gestión 2008 y 2009 fueron resueltos como "por no presentada" en un número de 31 casos de un total de 61 demandas contencioso-administrativo presentados, lo cual nos demuestra que al no existir una ley específica que esquematice características de presentar la demanda, el administrado no podrá reclamar correctamente el acto que lo lesiona.

5.2.1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

La contestación en un proceso es de vital importancia así lo menciona José Decker Morales que "*la fase más importante del proceso es la contestación*"⁸⁶, cuyo aspecto se vincula con el derecho a la defensa y la igualdad en que deben ser tratadas las partes tanto demandante al presentar su demanda como la parte demandada, para considerar que por lo menos las partes serán oídas por el órgano jurisdiccional conforme la naturaleza jurídica de nuestra institución de estudio y para una correcta administración de justicia.

En nuestro tema de proceso contencioso-administrativo la legislación procesal civil en su Artículo 781 establece resolverlo como un proceso ordinario de puro derecho remitiéndonos al Artículo 354 parágrafo II y III del mismo cuerpo legal, menciona "*se correrán nuevos traslados por su*

⁸⁶ DECKER MORALES JOSÉ, Código de Procedimiento Civil Comentarios y concordancias, 3ra. Edición, Editorial Alexander, Cochabamba - Bolivia, 2001, Pág. 278

orden" donde alude según el parágrafo I del art. 354 de la misma ley la pre existencia de un escrito de contestación, reconvenición o declaración de rebeldía siendo que al resolverlo en la vía ordinaria de puro derecho no se abrirá plazo para pruebas y llanamente se corre traslados a las partes por orden para que transcurridos 10 días con respuesta o sin respuesta de las partes, la autoridad competente analizando la demanda presentada o la contestación si hubiese, dicte una sentencia, sin embargo este aspecto no es del todo claro ni expreso debido a la falta de especificidad procedimental establecida en una ley.

Según el análisis de la legislación comparada, en Paraguay instituye que la administración pública (demandado) está obligado a responder la demanda interpuesta en contra de su accionar ilegal, en un plazo de 18 días pudiendo adjuntar los documentos necesarios para que posteriormente corra en traslado a los demandantes para que respondan en el plazo de seis días.

5.2.2. PRUEBAS DENTRO DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

El Código de Procedimiento Civil solo establece que la demanda contendrá los requisitos exigidos por su Art. 327 mencionando en el numeral 5) "*la cosa demandada, designándola con toda exactitud*", lo cual implica hacer alusión concreta del Decreto o Resolución Suprema que, si bien constituye como cosa demandada y representa el

agotamiento de la vía administrativa, no llega a ser suficiente prueba para una correcta valoración y juzgamiento para el órgano judicial, de este modo queda señalada la importancia que la doctrina da a la remisión del expediente administrativo como representación de la actuación procesal de la administración pública.

Lo expuesto anteriormente se refleja también en la legislación comparada, como en Paraguay mediante Ley N° 1462/35 atribuye al Tribunal de Cuentas requerir a la administración pública para la remisión del expediente administrativo que le sirve para valorar si se han producido pruebas suficientes para satisfacción de las partes y si lo requiere fijara un plazo mínimo indispensable para mayor aportación de pruebas o lo declarara como proceso de puro derecho.

5.3. RESOLUCIÓN DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

De acuerdo al artículo 781 del Código de Procedimiento Civil Boliviano, establece que el proceso contencioso-administrativo será resuelto con una sentencia emitida dentro del término legal, es decir en el plazo de 40 días según el Art. 204 parágrafo I inciso 1) del mismo cuerpo legal, que tiene la particularidad de adquirir la calidad de cosa juzgada, esta última característica es determinada en la doctrina.

Sin embargo, en la legislación comparada manifiesta mayor interés al proceso contencioso-administrativo, así

Paraguay en su legislación establece que el Tribunal de Cuentas deberá emitir sentencia determinando o concluyendo de acuerdo a los siguientes aspectos:

1.- Rechazar la acción contencioso-administrativa que confirmaría el acto administrativo objeto del proceso.

2.- Anular total o parcialmente el acto impugnado.

Por otro lado, este mismo país Paraguay fija una Condenación en costas impuesta a la parte vencida, es decir que si dispone la anulación del acto administrativo, exigirá al funcionario público autor de tal irregularidad las costas, conforme lo establece la Constitución Paraguaya en el artículo 106.

Nuestro Código de Procedimiento Civil, en relación al Proceso contencioso-administrativo expresamente no establece sobre resarcimiento de los perjuicios, sin embargo acogidos en las garantías y principios constitucionales consideramos pertinente lo establecido por la Constitución Política del Estado artículo 113, parágrafo II, que dispone en caso de *"vulneración de los derechos, en caso de que el Estado sea condenado a la reparación patrimonial de daños y perjuicios, concede a las víctimas la interposición de la acción de repetición contra la autoridad o servidor público responsable de la acción u omisión que provoco el daño."*

Así también el actual Tribunal Agroambiental como órgano facultado de resolver los procesos contencioso-administrativos los resuelve de las siguientes formas: Anulando obrados, declarando improbada, no haber lugar a la admisión, perención de instancia, por no presentada, probada, rechazada y aceptando desistimiento.

5.4. PLAZOS DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La doctrina hace un estudio en relación a los plazos que el administrado tiene para el inicio de acción contencioso-administrativa, sintetizando los siguientes puntos:

- a) Hay que tomar en cuenta el plazo que tuvo que atravesar el administrado primero agotando la vía administrativa y segunda el plazo que tendrá que atravesar en la reclamación ante el poder judicial, lo común es que la norma aplicable lo determine. Siendo que una reclamación surge cuando el administrado ha sido lesionado en su derecho frente a un acto administrativo, por lo que la determinación del plazo para que pueda iniciar la demanda contencioso-administrativa debiera estar determinado por una norma.
- b) Cuando exista un acto administrativo que lesiona derechos subjetivos e intereses legítimos, la doctrina establece que el plazo para impugnar a la

vía jurisdiccional será inferior o superior a los tres meses.

c) En la tramitación del proceso contencioso-administrativo, el órgano jurisdiccional debe solicitar a la administración pública los actuados procesales en la vía administrativa, con el fin de que formen parte del expediente judicial, cuya norma se dispone que debe formar parte de una ley, la cual deberá ser obedecida por la administración pública y por los administrados.

d) La doctrina sugiere hacer referencia respecto a aclarar el cómputo de los plazos, si estos se refieren a días hábiles o a días comunes.

En nuestra realidad jurídica, si bien la legislación administrativa nacional establece los plazos hasta el agotamiento de la vía administrativa siempre que estos plazos sean cumplidos a cabalidad por la administración pública en su actuación, pero la legislación que regula la resolución de los procesos contencioso-administrativos se encuentra dispersa, pero aun no establece plazos breves, al contrario establece que su tramitación y resolución será como si su naturaleza fuera de un proceso de puro derecho, lo cual no coincide con la doctrina siendo que estos plazos dilatan la resolución de un proceso contencioso-administrativo, ni se cuenta con una ley específica que lo regule.

Recapitulando en referencia al plazo para la interposición de la demanda contencioso-administrativa, según establece nuestra legislación el plazo es de 90 días fatales a contar desde la fecha en que se notificare la resolución denegatoria o vencido el plazo en que la autoridad administrativa tenía para resolver el recurso jerárquico surgiendo la figura del silencio administrativo negativo es decir cuando no existe notificación, esta situación coincide con lo establecido por la doctrina de nuestra institución de estudio.

Resaltamos que nuestro ordenamiento jurídico que regula al proceso contencioso-administrativo en ningún momento hace referencia a la remisión del expediente administrativo, solo establece que será tramitado en la vía ordinaria de puro derecho, aplicando el procedimiento jurídico correspondiente a la vía ordinaria civil, sin tomar importancia de la naturaleza y fin que persigue el proceso contencioso-administrativo.

Por otro lado, hemos establecido que la institución del proceso contencioso-administrativo tiene su origen y evolución en el derecho administrativo y que para su desarrollo utiliza al derecho procesal civil como un auxiliar, considerando que el Art. 781 del Código de Procedimiento Civil establece que el plazo fatal para interponer la demanda es de noventa días, por lo que nos parece fundamental que la ley específica que regule el proceso contencioso-administrativo instituya en relación a los plazos procedimentales si estos serán hábiles o

comunes, considerando que de acuerdo a la Ley de Procedimiento Administrativo el art. 20 inc. a) dice *"si el plazo se señala por días solo se computaran los días hábiles administrativos"* y por otro lado el Código de Procedimiento Civil en su Art. 141 sobre el transcurso expresa *"Los plazos transcurrirán ininterrumpidamente y solo se suspenderán durante las vacaciones judiciales"*.

Posteriormente el plazo establecido en el artículo 781 concordante con el artículo 354 párrafo II del Código de Procedimiento Civil, designando 10 días para el traslado a las partes y su consecuente respuesta, finalmente, el plazo para la emisión de una sentencia relacionado con el artículo 204 párrafo I inciso 1) del cuerpo legal mencionado, es decir 40 días.

Asimismo, el plazo para la emisión de una sentencia en la práctica no se está cumpliendo, afirmación basada en los datos estadísticos expuestos al final del presente capítulo, pero frente a la precaria legislación que intenta regular el proceso contencioso-administrativo se denota la inobservancia de los mismos y aunque su vencimiento sea evidente se hace caso omiso al perjuicio en relación al tiempo que se causa al particular lo cual se repercute en lo económico y la lesión a su derecho subjetivo e interés legítimo, cuando lo anhelado es que el administrado llegue a obtener su sentencia en la instancia judicial lo antes posible para hacer respetar su derecho.

De este modo, al adoptar nuestro país el sistema judicialista para la resolución del proceso contencioso-administrativo se recurre ante un órgano judicial que conforme a nuestra Constitución Política del Estado es el Tribunal Agro ambiental con sede en la ciudad de Sucre, cuyo distanciamiento en relación a nuestro departamento, tal vez supondría indirectamente una denegación de justicia en cuanto al tiempo y lo económico.

Por lo tanto, una ley específica de proceso contencioso-administrativo tendría que establecer un plazo razonable para exigir la resolución del contencioso-administrativo y los demás plazos procesales para la correcta practica de nuestra institución de estudio considerando que no puede seguir siendo regulada por una ley civil para evitar las penurias de los administrados, pues los datos obtenidos revelan que desde el 1° de julio del año 2008 hasta el 30 de junio del año 2009⁸⁷ de doscientas un (201) demandas contencioso administrativas ingresadas en esta instancia, se han llegado a resolver solo setenta y nueve (79) causas, pero esta vía debiera ser una esperanza para el administrado, lo malo se plasmaría en que los magistrados agro ambientales tienen especialidad agroambiental y no así administrativa, cuyo aspecto no alcanzo suficiente progreso.

6. AMBITO DE APLICACIÓN

⁸⁷ ARRATIA JIMÉNEZ LUIS ALBERTO, Discurso Informe Gestión 2008-2009, Edición Tribunal Agrario Nacional, Editorial judicial Consejo de la Judicatura, Sucre-Bolivia, Pág.22

Comencemos hablando de los órganos que conforman la administración pública, según lo establecido por el artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo N° 2341, que indica estar compuesta por:

1. Órgano Ejecutivo, comprende la administración nacional, departamental, las entidades descentralizadas⁸⁸ o desconcentradas⁸⁹ y los Sistemas de Regulación SIRESE, SIREFI Y SIRENARE.
2. Gobiernos Municipales, que basan sus actuaciones en la ley N° 2341 y la Ley de Municipalidades N° 2028.
3. Universidades Públicas en el marco de la Autonomía Universitaria.

Los actos administrativos que emitan estos órganos pueden ser revisados y controlados por la jurisdicción del poder judicial, en referencia a la consideración del cumplimiento de las facultades regladas de la administración en determinado caso que aplica lo previsto por el ordenamiento jurídico.

Siendo que la misma Ley N° 2341 en su artículo 4 establece principios generales de la actividad

⁸⁸ “¿Qué son las instituciones públicas descentralizadas? Establecidas mediante Decreto Supremo, son personas jurídicas de derecho público con patrimonio propio, tienen autonomía de gestión administrativa, legal y técnica, están sujetas a la tuición del Ministro de área y cuentan con un Directorio y un Presidente de Directorio, su organización se enmarca en lo establecido en la Ley N° 1178... “CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Ley 1178, Compendio Didáctico Segunda Edición , Editorial Centro Nacional de Capacitación, , 2005, Pág. 135

⁸⁹ “¿Qué son las instituciones públicas desconcentradas? Establecidas mediante Decreto Supremo, son personas jurídicas de derecho público, no cuentan con patrimonio propio, tienen autonomía de gestión administrativa, legal y técnica, tienen dependencia del Ministro del área y no cuentan con un Directorio, su organización se enmarca a lo establecido por la Ley N° 1178...”. CONTRALORIA General De La República, Ley 1178, Centro Nacional de Capacitación, Compendio Didáctico, Segunda Edición, 2005, Pág. 135

administrativa, a nuestro tema le atañe el inc. g) Principio de legalidad y presunción de legitimidad, ya que los administradores no solo tiene el deber de conocer estos principios, sino más que todo deben aplicarlos en su actuación para que los administrados no se vean perjudicados en contra de sus derechos y si se vulnera algún derecho subjetivo e interés legítimo acudir al órgano judicial encargado de resolver el proceso contencioso-administrativo.

**DATOS ESTADÍSTICOS DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA - GESTIÓN 2009**

TIPO DE PROCESO	NUEVAS	PENDIENTES AL INICIO DEL PERIODO	TOTAL INGRESADAS	CONCLUIDAS
Contencioso administrativo	58 demandas	165 demandas	223	223

Estos datos de la Gestión 2009, revelan que iniciando la gestión se presentaron 58 demandas nuevas, pero que habían 165 demandas pendientes de resolver, lo cual no demuestra eficiencia en la resolución de los procesos.

Relación de causas en el Tribunal Supremo de Justicia de acuerdo al año de inicio de la demanda contencioso-administrativo

INICIO DEL PROCESO	DEMANDAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS CONCLUIDAS	AÑO DE CONCLUSIÓN
Año 2002	2 demandas	2009
Año 2004	7 demandas	2009
Año 2005	14 demandas	2009
Año 2006	5 demandas	2009
Año 2007	38 demandas	2009
Año 2008	99 demandas	2009
Año 2009	58 demandas	2009
TOTAL DEMANDAS RESUELTAS	223	

El cuadro demuestra que de 223 demandas pendientes de resolver al inicio de la gestión 2009, la cantidad de 165 demandas fueron iniciadas en los años 2002,2004,2005,2006,2007 y 2008,siendo que la actual regulación del proceso contencioso administrativo no es suficiente, denotando la necesidad de una Ley que regule los plazos procesales y procedimiento del proceso contencioso-administrativo en la via judicial.

Datos obtenidos del Departamento de Informática del Tribunal Supremo de Justicia, Página Web: <http://juris.poderjudicial.gob.bo/>

**DATOS ESTADÍSTICOS DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA - GESTIÓN 2010**

TIPO DE PROCESO	NUEVAS	PENDIENTES AL INICIO DEL PERIODO	TOTAL INGRESADAS	CONCLUIDAS
Contencioso administrativo	23 demandas	139 demandas	162	162
Los datos estadísticos, muestran que se presentaron 23 demandas en esta gestión y que existían 139 demandas pendientes de resolver, lo que no coincide con lo establecido por el Código de Procedimiento Civil siendo que se establece que su resolución es como un proceso ordinario de puro derecho.				

Relación de causas en el Tribunal Supremo de Justicia de acuerdo al año de inicio de la demanda contencioso-administrativo

INICIO DEL PROCESO	DEMANDAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS CONCLUIDAS	AÑO DE CONCLUSIÓN
Año 2005	24 demandas	2010
Año 2006	6 demandas	2010
Año 2007	4 demandas	2010
Año 2008	34 demandas	2010
Año 2009	71 demandas	2010
Año 2010	23 demandas	2010
TOTAL DEMANDAS RESUELTAS	162	

En este cuadro detalla las gestiones que datan las 139 demandas pendientes de resolver al inicio de la Gestión 2010, puesto que se arrastra su resolución desde años 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009, lo cual no corresponde a un debido proceso constitucional.

Datos obtenidos del Departamento de Informática del Tribunal Supremo de Justicia, Página Web: <http://juris.poderjudicial.gob.bo/>

**DATOS ESTADÍSTICOS DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN EL
TRIBUNAL AGROAMBIENTAL DE BOLIVIA**

**Relación de causas ingresadas al Tribunal Agrario Nacional
1 de julio de 2008 a 30 de junio de 2009**

Tipo de proceso	Nuevas	Pendientes al inicio del periodo	Total ingresadas	En trámite	Concluidas
Contencioso administrativo	118	83	201	122	79

❖ Datos obtenidos del sistema de seguimiento de causas agrarias.

**Relación de causas en el Tribunal Agrario Nacional de acuerdo a
la forma de Resolución
1 de julio de 2008 a 30 de junio de 2009**

Tipo de proceso	Forma de Resolución	Tipo de resolución		Total
		AID	SAN	
Contencioso administrativo	Anula obrados	3		3
	Improbada		11	11
	No haber lugar a la admisión	7		7
	Perención de instancia	11		11
	Perención de la acción	7		7
	Por no presentada	31		31
	Probada		5	5
	Rechaza	3		3
	Se acepta desistimiento	1		1
	TOTAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	63	16	79

❖ Datos obtenidos del sistema de Seguimiento de Causas Agrarias-Dpto. Informática

**RELACIÓN DE CAUSAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS EN EL TRIBUNAL
AGRARIO NACIONAL POR DISTRITO**

1 de julio de 2008 a 30 de junio de 2009

Distrito	Nuevas	Pendientes al inicio del periodo	Total ingresadas	En trámite	Concluidas
Beni	16	6	22	11	11
Chuquisaca	24	23	47	33	14
Cochabamba	14	15	29	21	8
La Paz	5	7	12	4	8
Oruro	3		3	3	0
Pando	7	4	11	4	7
Potosí	2		2	2	0
Santa Cruz	36	15	51	33	18
Tarija	14	13	27	14	13

- ❖ Datos obtenidos del sistema de seguimiento de Causas Agrarias.
- ❖ Dpto. Informática.

CAPITULO V
CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES

Nuestra investigación sobre bases jurídicas y doctrinales para una Ley del proceso contencioso-administrativo nos lleva a las siguientes conclusiones:

En la organización de un Estado que acoge los principios de un Estado Constitucional de Derecho, debieran existir medios legales para garantizar el respeto a los derechos de sus ciudadanos, siendo que al existir relaciones entre un administrado y la administración pública el deber de este último es servir el interés colectivo, pero en ocasiones el accionar de la administración pública no se apega a la ley contrariando el principio de legalidad, aspecto que provoca el sometimiento de control judicial a los actos administrativos.

El nacimiento del proceso contencioso-administrativo según la doctrina de países como Francia y España nos revela que para dar solución al reclamo de los administrados por la lesión en su derecho subjetivo e interés legítimo frente a un acto administrativo, en Francia se promulgó leyes que creaban órganos contencioso-administrativos otorgándoles atribuciones para resolver conflictos de esta naturaleza y en España la Corte de Cádiz elaboró un proyecto de ley contencioso-administrativo para establecer un horizonte claro en la resolución de estos

conflictos, persiguiendo el respeto al principio de legalidad.

La necesidad de una ley especializada que regule el proceso contencioso-administrativo, es reflejada en la legislación comparada donde países como Perú, Paraguay y Argentina se regulan mediante una ley específica del proceso contencioso-administrativo que garantiza los derechos e intereses subjetivos de los administrados, incorporando técnicas adecuadas a cada realidad y organización social, brindando al proceso contencioso-administrativo un tratamiento definido.

Reconocemos que el fundamento jurídico y doctrinal para crear una ley de proceso contencioso-administrativo constituye una necesidad inminente de juzgar actos administrativos arbitrarios de personas físicas que representan a la administración pública y que por cualquier medio evitan el control de sus actos que resultan arbitrarios y parcializados, frente a un administrado que solo exigen el respeto a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, ya que de otro modo las leyes creadas que debieran cumplirse sin excusas podrían ser quebrantadas por funcionarios públicos arbitrarios que tratan de encubrir un acto ilegal detrás de un cargo público o político.

Pues una Ley de proceso contencioso-administrativo no debe fijarse en transar intereses o encubrir administradores que mal aplican el derecho, para conseguir

una justicia serena y eficaz, la correcta reglamentación cuidara de no ser compleja o sofisticada, considerando también que la actividad administrativa de los funcionarios al ser producto del hombre esta no es perfectible y en ningún momento será intangible.

La legislación actual que regula el proceso contencioso-administrativo en Bolivia se encuentra dispersa y no brinda garantías jurídicas a los administrados, si bien se ha adoptado el sistema judicial para la competencia del proceso contencioso-administrativo, la ausencia de una ley que lo regule hace desconocer su naturaleza doctrinaria necesaria para su juzgamiento siendo que los vacíos jurídicos que se presentan no dan seguridad jurídica al administrado.

De este modo la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva debe encontrarse inmersa en una ley especial para materializar una justicia pronta y eficaz reconocida y proclamada en nuestra Constitución Política del Estado, sin embargo el proceso contencioso-administrativo que hace respetar el principio de legalidad en los excesos de la administración pública mediante sus actos administrativos solo corresponde un artículo de este cuerpo legal.

El proyecto de Ley planteado pretende brindar a los ciudadanos un adecuado mecanismo para que en su calidad de administrados obtengan una efectiva tutela jurisdiccional frente a un acto administrativo que pueda lesionar su

derecho administrativo o interés legítimo, pues no es admisible que el proceso contencioso-administrativo continúe regulado por el Código de Procedimiento Civil siendo tramitado y resuelto como un proceso ordinario de puro derecho, sin considerar que el administrado tuvo que acudir primero a la vía administrativa hasta agotarla, por lo tanto esta futura ley de proceso contencioso-administrativo debe considerar los siguientes aspectos:

Sobre la presentación de la demanda los requisitos propios de acuerdo a su naturaleza y los aspectos formales, además la remisión del expediente administrativo que constituye prueba de las reclamaciones del administrado y que en ningún momento se contempla en nuestra diseminada legislación que regula el proceso contencioso-administrativo.

Sobre los plazos procesales en la vía judicial estos debieran ser más breves, como plazo para la notificación con la demanda y para su contestación, plazo para la remisión del expediente administrativo, plazo en que la autoridad jurisdiccional resolverá el proceso contencioso-administrativo, ya que en la actualidad los plazos se dilatan por que son acordes a un proceso ordinario de puro derecho con figuras procesales que retardan el proceso contencioso-administrativo.

Así en nuestro en un Estado constitucional de Derecho la propuesta de ley de proceso contencioso-administrativo debe encarar la revisión correcta de las decisiones

arbitrarias de aquellos que momentáneamente encarnan a la administración pública, lo cual constituye solo la decisión de nuestros legisladores, sin desconocer los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados materializando el derecho a la defensa sobre la igualdad de las partes dentro del proceso contencioso administrativo.

Para concluir, hay que tomar en cuenta en base a nuestro proyecto de ley que la futura Ley procesal del contencioso-administrativo debe ser clara y sencilla, capaz de evitar la exigencia de muchos requisitos o formalidades que impedirían al administrado impugnar en esta instancia y que finalmente su pretensión sería rechazada a falta de alguno, además la existencia de una ley que regule el proceso contencioso-administrativo debe brindar de facilidad al administrado haciéndole olvidar que significara un camino de obstáculos.

Claro está, que, solo una ley que regule el proceso contencioso-administrativo, no dará un cambio automático a todas las falencias y carencias jurídicas de esta institución de estudio, en este caso no solo bastara con una ley sino la conciencia de cada uno de los funcionarios que se encargue de resolver, pero con una ley se podrá exigir ciertos comportamientos dentro de un marco legal ya determinado y cuando no se cuenta con este marco legal, se puede caer en confusión y demora procesal.

Por tanto la ley que llegue a regular el proceso contencioso-administrativo debe ser muy minuciosa en los

principios que le servirán de fuente y mas aun en los alcances que vaya a tener la norma jurídica, con la viva intención de que el funcionario que la aplique no caiga en arbitrariedades, también se debe lograr que sea quien sea la persona que represente al poder ejecutivo frente a un proceso contencioso-administrativo la ley debe garantizar la igualdad de condiciones, con el fin de que el principio de legalidad y presunción de legitimidad dispuesto por el articulo 4 inciso g) de la Ley N° 2341 se materialice.

2. RECOMENDACIONES

Para continuar una investigación íntegra que aporte los conocimientos para el desarrollo del proceso contencioso-administrativo en defensa de los administrados frente a la injusticia que puede padecer por el actuar de la administración pública:

- Será importante realizar una investigación sobre la aplicación de la Responsabilidad de la función administrativa según lo establecido por la Ley N° 1178, en su artículo 29, que prevé sobre la acción u omisión al ordenamiento jurídico administrativo.
- En nuestra investigación hemos intentado abarcar de manera integral el contencioso-administrativo que pueda interponer un particular en contra de la administración, pues consideramos un estudio de igual importancia el que se refiere al proceso contencioso-administrativo que inicie un órgano administrativo en contra del acto administrativo lesionador de otro órgano administrativo.
- Otro punto de investigación importante para el buen desempeño del proceso contencioso-administrativo es profundizar el aspecto de la creación de Tribunales Contencioso-administrativos en cada Tribunal Superior de Distrito de cada departamento.

CAPITULO VI

PROYECTO DE LEY DEL

PROCESO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO VI
PROYECTO DE LEY DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Nuestro país se ha constituido en un Estado Constitucional de Derecho forjando el respeto de los derechos y garantías de las personas mediante la incorporación de leyes en nuestro ordenamiento jurídico, en este sentido cuando la administración pública constituye relaciones jurídicas administrativas con los ciudadanos (administrados), suelen surgir conflictos de intereses públicos y privados, por lo que la administración pública como juez y parte llega a aperturar proceso administrativo en vía administrativa, donde el administrado asume defensa hasta agotar la instancia administrativa y si la resolución administrativa continua siendo lesiva a los derechos subjetivos e intereses legítimos el administrado podrá acudir a una instancia judicial, conforme resguarda lo expresado el artículo 4 inc. g) (Principio de legalidad y presunción de legitimidad) de la Ley N° 2341.

Al respecto, la Constitución Política del Estado reconoce la institución jurídica del proceso contencioso administrativo determinando en el Título III, Capítulo Tercero que el Tribunal Agroambiental con sede en Sucre tendrá el conocimiento y resolución en única instancia de este proceso, la doctrina ha establecido el sistema judicialista que instituye, la jurisdicción y competencia

para resolver los procesos contencioso administrativos corresponde al órgano judicial basado en principios de independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, publicidad, celeridad, equidad y respeto de los derechos, con atribución primigenia de resolver conflictos que pueda surgir entre administrado y la administración pública.

Por lo que, la necesidad de contar con un cuerpo normativo, regido por principios constitucionales para la resolución de conflictos de la administración pública con los administrados, es un impulso para la incorporación en el ordenamiento jurídico de nuestro país de una Ley denominada Ley del Proceso Contencioso Administrativo, como una herramienta fundamental para controlar el principio de legalidad en los actos administrativos que en uso de sus atribuciones emite la administración pública, considerando que puede llegar a lesionar derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado.

El presente Proyecto de Ley, que consta de tres Títulos, catorce capítulos y 44 artículos advierte consideraciones generales, procedimiento y plazos del proceso contencioso administrativo con el fin de que se restituya un derecho subjetivo vulnerado, para responder debidamente a las necesidades económicas, jurídicas y procesales que se presentan en el desarrollo del proceso basado en el debido proceso y la igualdad de las partes ante el Juez.

Nuestra Constitución Política del Estado en su artículo 179 determina que la función judicial es única y se ejerce por los Tribunales departamentales de justicia, con base en la jurisdicción ordinaria que conforme al Capítulo Segundo, artículo 180, parágrafo I de nuestra Ley fundamental, establece *“La jurisdicción ordinaria se fundamenta en los principios procesales de gratuidad, publicidad, transparencia, oralidad, celeridad, probidad, honestidad, legalidad, eficacia, eficiencia, accesibilidad, inmediatez, verdad material, debido proceso, e igualdad de las artes ante el juez”*.

Considerando, que el Tribunal Agroambiental tiene sede en la ciudad de Sucre del departamento de Chuquisaca, observando la distancia como determinante para que el administrado decida impugnar en la vía judicial un acto administrativo lesivo de su derecho subjetivo e interés legítimo, la presente propuesta plantea que en cada departamento el Tribunal Superior de Justicia debiera ser el competente para resolver en única instancia los procesos contencioso administrativos, lo cual se encuentra determinado y regulado en este proyecto de Ley.

Se ha observado en la legislación comparada y la doctrina que es necesario el establecimiento expreso de los requerimientos procesales que habilitan la vía judicial del proceso contencioso administrativo, por lo que nuestro proyecto de Ley contempla plazos legales, que el órgano judicial y las partes procesales deberán cumplir con celeridad, siendo que es insuficiente la actual regulación

del Código de Procedimiento Civil al calificar a este proceso como ordinario de puro derecho, lo cual no ha dado resultados favorables siendo que existe retardación y vencimiento de plazos en la resolución de los procesos contencioso administrativos en sala del Tribunal Supremo de Justicia (ex Corte Suprema de Justicia) y actual Tribunal Agroambiental.

Considerando, del análisis de la doctrina y legislación comparada de países vecinos que cuentan con una Ley específica que regula el Proceso contencioso administrativo como Argentina, Perú y Paraguay se ha extraído requisitos relevantes para la presentación de la demanda en consideración de nuestra realidad social, así también nuestro proyecto de Ley contempla la figura del silencio administrativo negativo, con el fin de que el administrado no pueda ser perjudicado por la omisión de una respuesta oportuna de la administración pública.

Por otro lado, la doctrina aconseja la remisión del expediente administrativo a la instancia judicial para una revisión de todo lo actuado y la valoración de la prueba, aspecto que ha sido considerado en el presente proyecto.

Que la corriente doctrinaria y la legislación comparada, establecen el pago de daños y perjuicios para la parte perjudicada, este aspecto es respaldado por lo establecido por nuestra Constitución Política del Estado que en el Artículo 113 reconoce el derecho de una indemnización, reparación y resarcimiento de daños y

perjuicios en forma oportuna a la víctima de una actuación administrativa que cause lesión en los derechos, por lo que el presente proyecto de Ley determina que la sentencia judicial podrá imponer un pago de daños y perjuicios a la administración pública que los hubiere ocasionado, o caso contrario será interpuesta a la parte actora.

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

Artículo 1.- (Jurisdicción y Competencia). El Estado Plurinacional de Bolivia establece que la jurisdicción y competencia para resolver los procesos contencioso-administrativos que deriva de actos administrativos lesivos a derechos subjetivos e interés legítimos emitidos por la administración pública dependiente del órgano ejecutivo serán competencia del Tribunal Superior de Justicia de cada departamento ejercida de conformidad a las normas que establece la presente ley o accesoriamente el Código de Procedimiento Civil.

Artículo 2.- (Instancia Única). Las causas contencioso administrativas conforme la unidad jurisdiccional que establece nuestra Constitución Política del Estado se sustanciará en instancia única y sus fallos adquirirán la calidad de cosa juzgada.

Artículo 3.- (Determinación de la competencia). Presentada la demanda, el Tribunal Superior resolverá, si el asunto corresponde a su jurisdicción.

Artículo 4.- (Fundamento y finalidad). El Proceso contencioso administrativo se encarga de controlar el principio de legalidad en la actuación de la administración pública mediante la emisión de actos administrativos que lleguen a lesionar derechos subjetivos e intereses legítimos de los particulares o administrados y que mediante la emisión de una resolución judicial cese la lesión del derecho subjetivo, con la consecuente reparación de daños y la reintegración de la situación jurídica vulnerada.

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 5.- (Principio Fundamental). El desarrollo del proceso contencioso-administrativo se regirá por un principio fundamental, referido al:

- a) Principio de Legalidad y presunción de legitimidad.
La sentencia en esta vía contencioso-administrativa si correspondiere desvirtuara el carácter de legal y legítimo a un acto administrativo que lesiona un derecho subjetivo e interés legítimo.

Artículo 6.- (Principios Generales). Así también, se regirá por los siguientes principios generales:

- a) Principio de constitucionalidad, por el que cualquier acto administrativo dictado en contravención de la Constitución o la Ley es inaplicable y debe ser anulado.
- b) Principio de la tutela jurisdiccional efectiva, que brinda el Estado para que las situaciones jurídicas de los particulares sea efectiva, asegurando a los

ciudadanos un acceso real a la jurisdicción para solicitar la tutela jurisdiccional de las situaciones jurídicas que se alegan han sido lesionadas o amenazadas; además de ello se les debe garantizar que el proceso al cual acceden se desarrolle dentro de las garantías mínimas, y finalmente, que la sentencia que se dicte al término del proceso contencioso administrativo pueda ser ejecutada.

- c) Principio de igualdad de las partes ante el Juez, que en el proceso contencioso administrativo, acuden como partes un ciudadano en contra del poder ejecutivo del Estado, por lo que el Juez deberá tratar a ambas partes con igualdad de oportunidades.
- d) Principio de celeridad, el procedimiento del proceso contencioso administrativo se desarrollara evitando dilaciones o diligencias indebidas.
- e) Principio de debido proceso. Que en el desarrollo del proceso contencioso-administrativo se cumplan las garantías constitucionales.

CAPÍTULO III

DERECHO SUBJETIVO E INTERÉS LEGÍTIMO

Artículo 7.- (Derecho Subjetivo). Para los efectos de la presente ley, se entiende por derecho subjetivo aquel que emerge de una ley o disposición normativa de carácter administrativo o de situación jurídica con la Administración Publica, cuya lesión es actual y personal.

Artículo 8.- (Interés Legítimo). Para los efectos de la presente ley, toda persona individual o colativa, pública o

privada que, mediante la emisión de un acto administrativo vea que su interés legítimo es afectado podrá recurrir a la instancia judicial del proceso contencioso-administrativo.

CAPÍTULO IV

IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Artículo 9.- (Actos de la Administración Pública). Se entiende por actos de la Administración Pública los dictados en función administrativa conforme a los requerimientos del Art. 27 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo y que sea emitido por las autoridades administrativas mencionadas en el artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Artículo 10.- (Acto Administrativo Impugnable). El proceso contencioso administrativo se admite contra los actos de la administración pública regidos por el ordenamiento jurídico administrativo que se pretendan lesivos, de un modo directo y actual, de un derecho subjetivo o de un interés legítimo emergente de ese ordenamiento, así también:

- a) Cuando sea emitido por autoridad administrativa con competencia emanada por ley.
- b) Cuando sea debidamente notificado para que el administrado tome conocimiento de la lesión que se produce en su derecho subjetivo e interés legítimo.
- c) Cuando revista calidad de definitivo y se hubieren agotado a su respecto las instancias administrativas o cuando se diere el caso de silencio administrativo negativo.
- d) Las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública.

TÍTULO SEGUNDO

CAPÍTULO I

TÉRMINOS Y PLAZOS

Artículo 11.- (Términos). Los términos serán perentorios e improrrogables para las partes del proceso.

Artículo 12.- (Términos y Plazos). Los términos y plazos legales que en esta Ley se establecen serán improrrogables y obligatorios para las partes y empezarán a correr desde el día siguiente hábil a la citación o notificación de la diligencia o resolución pertinente.

Artículo 13.- (Cómputo). Para el cómputo de los plazos, se considerara solo los días y horas hábiles bajo pena de nulidad.

Son días hábiles todos los del año, con excepción de los que se consideren feriados por ley.

TÍTULO TERCERO

DE LOS PARTES RECURRENTES EN LA VÍA JUDICIAL

Artículo 14.- (Partes). Las partes que intervienen en igualdad de condiciones ante el proceso contencioso administrativo son:

1. La parte demandante es el administrado particular o colectivo cuyo derecho subjetivo o interés legítimo se presume lesionado.

También puede ser demandante el personal dependiente de la administración pública cuando su derecho

subjetivo e interés legítimo es presumiblemente lesionado por un acto administrativo.

2. La parte demandada es la autoridad administrativa autora del acto administrativo lesionador.

Artículo 15.- (De las Autoridades Administrativas). Se consideran autoridades administrativas la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada y todas aquellas establecidas en el Art. 2 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo.

Artículo 16.- (Legitimación). Estarán legitimados para demandar en la vía contencioso-administrativa quienes invoquen la afectación de intereses legítimos o derechos subjetivos.

Cualquier interesado que haya sido afectado en sus intereses legítimos o derechos subjetivos, podrá pedir la declaratoria, el reconocimiento o el restablecimiento de una situación jurídica, con reparación patrimonial o sin ella.

TÍTULO TERCERO

DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

PREPARACIÓN DE LA VÍA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Artículo 17.- (Reclamación previa). El proceso contencioso-administrativo solo podrá ejercerse contra las resoluciones Administrativas que deniegan un derecho reclamado después de haberse agotado la vía administrativa, mediante el recurso jerárquico ante la Máxima autoridad ejecutiva de la administración pública.

Artículo 18.- (Retardación por silencio administrativo). Se entenderá que hay resolución denegatoria cuando la autoridad administrativa no se pronuncie dentro del término establecido por la ley, por lo que se aplicara la figura del silencio administrativo negativo previsto en el Art. 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo y artículo 125 del Decreto Supremo N° 27113. En estos casos queda expedita la vía judicial del proceso contencioso-administrativo desde la expiración del término.

CAPÍTULO II

DE LA DEMANDA

Artículo 19.- (Sujeto que interpone la demanda).- La demanda contencioso administrativa podrá ser interpuesta por la persona titular del derecho subjetivo e interés legítimo lesionado en contra de la administración pública que emitió el acto administrativo.

Artículo 20.- (Plazo para interponer la demanda). La demanda del proceso contencioso-administrativo deberá interponerse dentro del plazo de noventa días contados desde la notificación de la resolución denegatoria del derecho subjetivo e interés legítimo, desde su publicación o desde el último día del plazo a que hace referencia el artículo 17 de la presente ley.

Artículo 21.- (Contenido de la demanda). En el escrito de interposición del proceso contencioso administrativo se consignará:

1. Determinación del nombre completo y domicilio del demandante.
2. Indicar el nombre y domicilio real de la autoridad administrativa que emitió el acto que lesionó el derecho.

3. La designación precisa del número, fecha y entidad emisora de la Resolución administrativa.
4. Una relación ordenada y sintética de los hechos.
5. Fundamento del derecho en que se funda
6. La suplica, petitorio o pretensiones que se deduzcan en términos claros y precisos que podrá contener:
 - a) La declaración de disconformidad de la conducta administrativa con el ordenamiento jurídico y de todos los actos o las actuaciones conexas.
 - b) La anulación total o parcial de la conducta administrativa.
 - c) El reconocimiento, el restablecimiento o la declaración de alguna situación jurídica, así como la adopción de cuantas medidas resulten necesarias y apropiadas para ello.
 - d) La declaración de la existencia, la inexistencia o el contenido de una relación sujeta al ordenamiento jurídico-administrativo.
 - e) La fijación de los límites y las reglas impuestos por el ordenamiento jurídico y los hechos, para el ejercicio de la potestad administrativa.
 - f) Que se condene a la Administración a realizar cualquier conducta administrativa específica impuesta por el ordenamiento jurídico.
 - g) La declaración de disconformidad con el ordenamiento jurídico de una actuación material, constitutiva de una vía de hecho, su cesación, así como la adopción, en su caso, de las demás medidas previstas en el inciso d) de este artículo.
 - h) Que se ordene, a la Administración Pública, abstenerse de adoptar y ejecutar cualquier conducta que pueda lesionar el

interés público o las situaciones jurídicas actuales o potenciales de la persona.

i) La condena al pago de daños y perjuicios.

7. Acompañar documentos que acrediten la personalidad invocada o mención expresa del o de los expedientes administrativos que correspondan o se designará el lugar donde se encuentren.-

Artículo 22.- (Admisibilidad de la demanda). I. Presentada la demanda contencioso administrativa, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia verificara si, manifiestamente, se ajusta a las formas legales y concurren las demás condiciones de admisibilidad prescriptas por esta ley, y según sea el caso lo declara o no admisible en un plazo de diez días.

II. Cuando la demanda no cumpla los requisitos señalados en el artículo 18 de esta Ley, el Tribunal Superior ordenará la subsanación dentro del plazo de tres días hábiles, para ello deberá indicar los requisitos omitidos o incompletos, bajo pena de ordenar su inadmisibilidad.

Artículo 23.- (Excepciones). Después de presentada la demanda, no podrán agregarse nuevos documentos, salvo justificativo de encontrarse en uno de los casos siguientes:

a) Que sean de fecha posterior;

b) Que no haya sido posible adquirirlos con anterioridad por causas no imputables a la parte interesada.

Artículo 24.- (Remisión del Expediente administrativo). A pedido de parte o de oficio, podrá el Tribunal Superior de justicia solicitar de la autoridad administrativa correspondiente la remisión de copias legalizadas de las actuaciones y antecedentes a que se refiere el proceso,

debidamente identificado, foliado, completo y en estricto orden cronológico, debiendo hacerse el envío dentro del término improrrogable de diez días.

La Administración conservara el expediente original.

Artículo 25.- (Procedimiento en caso negativa). Si requerido, el envío del expediente administrativo, éste no fuera remitido en el plazo fijado, el Tribunal podrá exigir la responsabilidad del funcionario empleado causante de la demora.

CAPÍTULO III

DE LAS CITACIONES Y NOTIFICACIONES

Artículo 26.- (Citación y emplazamiento). Admitida la demanda el Tribunal Superior ordenará la citación y emplazamiento de la autoridad administrativa demandada fijándole al efecto un término de diez días.

Artículo 27.- (Rebeldía). Si la autoridad administrativa debidamente citada no compareciere dentro del término del emplazamiento, se la declarará rebelde a solicitud de parte y se tendrá por contestada afirmativamente la demanda en cuanto a los hechos, siguiéndose el procedimiento en los estrados del Tribunal. El auto de rebeldía se notificará por cedula, o en su caso por edictos durante tres días en un medio de prensa nacional.

Las sucesivas resoluciones se tienen por notificadas por ministerio de la ley.

Artículo 28.- (Efectos). La rebeldía no altera el desarrollo procedimental regular del proceso contencioso administrativo.

La sentencia es pronunciada según el mérito de la causa, en caso de duda, la rebeldía declarada y firme constituye presunción de verdad de los hechos lícitos afirmados por quien obtuvo la declaración.

Artículo 29.— (Comparecencia del rebelde). Si el declarado rebelde compareciere en cualquier estado del proceso contencioso administrativo, es admitido como parte y, cesando el procedimiento en rebeldía, se entiende con él la sustanciación del proceso, sin que ésta pueda en ningún caso retrogradarse.

Artículo 30.— (Notificación de la sentencia). La sentencia se hace saber al rebelde en la forma prescripta para la notificación de la providencia que declara la rebeldía.

CAPÍTULO IV

DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Artículo 31.— (Contestación). I. La contestación de la demanda se efectúa por escrito y contiene, en lo pertinente, los requisitos establecidos para la demanda.

En dicha oportunidad, la autoridad administrativa demandada tiene la carga de reconocer o negar en forma categórica cada uno de los hechos expuestos en el escrito de demanda, la autenticidad de los documentos que se le atribuyen.

También debe especificar con claridad los hechos que alegare como fundamento de su defensa, y ofrecer toda la prueba de la que intente valerse.

II. De advertirse defectos en la contestación de la demanda, el Tribunal prevendrá al demandado su corrección

dentro del quinto día hábil, bajo la advertencia de que, si no lo hace, los hechos se tendrán por admitidos.

III. El silencio, las respuestas evasivas o la negativa meramente general puede considerarse como reconocimiento de la verdad de los hechos pertinentes y lícitos a que se refieran, y tener por recibidos o reconocidos, según el caso, los documentos.

CAPÍTULO V

DE LA PRUEBA Y LAS ALEGACIONES

Artículo 32.- (Apertura). Contestada la demanda por la autoridad administrativa demandada o en rebeldía, se abrirá el juicio a prueba por treinta días, si correspondiere.

El Tribunal Superior ordenará y practicará todas las diligencias de prueba necesarias, para determinar la verdad real de los hechos relevantes en el proceso.

Artículo 33.- (Alegaciones). Los expedientes procesales únicamente pueden ser retirados de la Secretaría, bajo responsabilidad del abogado u apoderado para las respectivas alegaciones, cuando el Tribunal lo dispusiere por resolución fundada.

En el caso previsto, el Tribunal fijara el plazo dentro del cual el expediente procesal debe ser devuelto.

CAPÍTULO VI

DESISTIMIENTO

Artículo 34.- (Momento de su admisión). En cualquier estado de la causa es admisible por declaración expresa de la

parte actora el desistimiento del proceso contencioso-administrativo.

En consecuencia, el Tribunal Superior de Justicia emitirá resolución judicial, estableciendo el pago de costas por lo daños y perjuicios ocasionados por la parte actora.

Artículo 35.- (Notificación). El desistimiento será siempre notificado a la parte contraria.

CAPÍTULO VII

DE LA PERENCIÓN DE INSTANCIA

Artículo 36.- (Término). La instancia quedará perimida cuando el juicio se haya encontrado paralizado por más de seis meses, sin que la parte actora inste su prosecución, cualquiera sea su estado, salvo que los autos pendieren de resolución definitiva en cuanto a lo principal.

Artículo 37.- (Declaración de oficio o a petición de una de las partes). La perención de instancia podrá declararse de oficio o solicitada por una de las partes, se sustanciará corriéndose vista por tres días a la parte actora, después de los cuales se llamará autos dictándose resolución dentro de los diez días de quedar firme aquella providencia.

Artículo 38.- (Efectos). La perención de instancia declarada, tiene por efecto hacer válida y firme, respecto de la parte actora, la resolución administrativa objeto de la acción.

CAPÍTULO VIII

DE LA SENTENCIA

Artículo 39.- (Autos para sentencia). Vencido el término para alegaciones, el Tribunal llamará autos para sentencia, y ejecutoriada esta providencia dictará fallo dentro de veinte días.

Artículo 40.- (Fundamentos). La sentencia será fundada expresamente en derecho positivo y en preceptos y principios establecidos en leyes de aplicación analógica al caso que se juzga, por lo que podrá:

1. Declarar la ineficacia del acto por vicio de ilegalidad mandándolo notificar a la autoridad que dictó la resolución recurrida. Sólo tendrá efecto entre las partes de la relación jurídica, paralizando únicamente los efectos del acto.

2. Anular total o parcialmente el acto impugnado.

3. Hacer lugar al pago de los daños y perjuicios, si han sido reclamados.

La sentencia judicial del proceso contencioso administrativo adquirirá la calidad de cosa juzgada.

Cuando la sentencia judicial ratifique la legalidad del acto administrativo impugnado, la parte demandante es pasible al pago de costas por daños y perjuicios ocasionados a la administración pública.

Artículo 41.- (Daños y perjuicios). Cuando se pretenda hacer efectiva la responsabilidad de reparación por daños y perjuicios de la autoridad administrativa derivada de un hecho ilícito, se procederá de acuerdo a lo establecido por nuestra Constitución Política del Estado.

CAPITULO IX

DE LA EJECUCION DE LA SENTENCIA

Artículo 42.- (Plazo de cumplimiento). La autoridad administrativa vencida en juicio, goza de treinta días después de notificada la sentencia condenatoria para dar cumplimiento a las obligaciones impuestas.

Artículo 43.- (Intimación). Vencido este término, el Tribunal Superior de justicia le intimará el cumplimiento de la sentencia en un término prudencial, acompañando a dicha comunicación un testimonio del fallo.

Artículo 44.- (Responsabilidad de los empleados). Si la Administración Pública no cumpliera la sentencia en la forma dictada contra ella, el Tribunal Superior ordenará la ejecución directa, bajo apercibimiento de hacer efectiva la responsabilidad civil y penal en que ellos incurrieren.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ GENDIN SABINO,

Tratado General de Derecho Administrativo,

Tomo I, BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona-España, Págs. 566.

ANDREOZZI MANUEL,

La materia contencioso-administrativa: Bases para su codificación,

Editorial Talleres Gráficos Miguel Violetto Soc. de Resp. Ltda., Tucuman-Argentina, 1947, Págs. 348.

BIELSA RAFAEL,

Sobre lo contencioso-administrativo,

2ª edición, Editorial Tipografía Llundren S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 1954, Págs.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA,

Ley 1178 Compendio Didáctico,

Segunda Edición, Editorial Centro Nacional de Capacitación, La Paz-Bolivia, 2005, Págs. 400.

COUTURE EDUARDO J.,

Fundamentos del Derecho Procesal Civil,

11va. Edición Inalterada, Editorial Desalma, Buenos Aires - Argentina, 1981, Págs. 524.

DECKER MORALES JOSE,
Código de Procedimiento Civil Comentarios y concordancias,
3ra. Edición, Editorial Alexander, Cochabamba - Bolivia,
2001, Págs. 746.

DERMIZAKY PEREDO PABLO,
Derecho Administrativo
1988, Cochabamba-Bolivia, Págs. 277.

DROMI JOSE ROBERTO,
Manual de Derecho Administrativo,
Tomo II, Editorial Astrea, Buenos aires-Argentina, 1987,
Págs. 337.

ECO UMBERTO,
Como se hace una tesis,
7ma. Edición, Editorial Gedisa, Barcelona-España, s.f.,
Págs. 267.

GONZALES PEREZ JESUS,
La sentencia Administrativa su impugnación y sus Efectos,
Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid-España,
1954, Pág. 354.

GORDILLO AGUSTIN,
*Tratado de Derecho Administrativo La defensa del usuario y
del administrado,*
5ta. Edición, Tomo 2, 5ta. Ara Editores, Lima-Perú, 2003,
Pág. XX-36.

HERNANDEZ SAMPIERI ROBERTO: Fernandez Collado Carlos; Pilar Baptista Lucio,
Metodología de la Investigación,
Segunda Edición, Edit. McGRAW W-HILL, Mexico, 1998, Págs. 501.

MARIENHOFF S. MIGUEL,
Tratado de Derecho Administrativo,
Tomo II, cuarta Edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos aires-Argentina, Págs. 973.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO,
Jurisdicción Contencioso-Administrativa,
Novena Edición, Editorial Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado Trafalgar, Madrid-España, 1976, Págs. 284.

MOSTAJO MACHICADO MAX,
Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo Boliviano,
2da. Edición, Editorial Jurídica "Temis", La Paz-Bolivia, 2004, Pág. 568.

OSSIO BUSTILLOS TERESA,
Introducción al Derecho Administrativo y la Administración Pública en Bolivia,
Editores Azul, La Paz-Bolivia, 2008, Págs. 181.

OSSORIO MANUEL,
Diccionario de ciencias Jurídicas, Políticas y sociales,
Nueva Edición, Editorial Heliasta, 2006, Págs. 1038.

PAZ LUIS,

La Corte Suprema de Justicia de Bolivia: su historia y su jurisprudencia,

Editorial Imprenta BOLIVAR de M. Pizarro, Sucre-Bolivia, 1910, Págs. 335

REVILLA QUEZADA ALFREDO,

Curso de Derecho Administrativo Boliviano,

Editorial Imprenta Ferrari Hnos. Bme. Mitre, Potosi-Bolivia, 1945, Págs. 528

SANDOVAL GONZALES RAUL A.,

Metodología y Técnicas de Investigación,

Latinas Editores, Oruro-Bolivia, 1998, Págs. 247

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL,

VIII Seminario Internacional Justicia Constitucional y Estado de Derecho,

Editorial Tribunal constitucional de Bolivia, Sucre-Bolivia, 2005, Págs. 404.

VARGAS FLORES ARTURO,

Guía Teórico Práctico de Elaboración de Perfil de Tesis de Grado,

2da. Edición, editorial Talleres de la Facultad de Derecho UMSA, La Paz-Bolivia, 2009, Págs. 300.

VIVANCOS EDUARDO,

Las causas de Inadmisibilidad del Recurso Contencioso-administrativo,

BOSCH Casa Editorial Urgel, Barcelona-España, 1963, Págs. 305.

ZORRILLA SANTIAGO; Torres X. Miguel; Luiz Cervo Amado; y Alcino Bervian Pedro

Metodología de la Investigación,

Editorial Mc. GRAW HILL., México, 1999, Págs. 164.

TEXTOS OFICIALES

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA,

Constitución Política del Estado, aprobada en el Referéndum de 25 de enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero de 2009.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA,

Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo del 23 de abril de 2002.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA,

Ley N° 12760 Código de Procedimiento Civil de fecha 6 de agosto de 1975.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA,

Ley N° 2027 Estatuto del Funcionario Publico de fecha 27 de octubre de 1999 (publicada el 4 de noviembre de 1999).

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA,
Decreto supremo N° 27113, Reglamento a la Ley N° 2341 de
Procedimiento Administrativo de fecha 23 de julio de 2003.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA,
Decreto Supremo N° 0071 de fecha 9 de abril de 2009.

REVISTAS

ARRATIA Jiménez Luis Alberto-Poder Judicial De Bolivia,
Discurso Informe Gestión 2008-2009,
Edición Transcripción y revisión Tribunal Agrario Nacional,
Editorial judicial Consejo de la Judicatura, Sucre-Bolivia,
Págs.118

PÁGINAS DE INTERNET

ABERASTURI PEDRO,
La influencia del Derecho Continental en el Derecho
Administrativo Argentino, Profesor adjunto Ordinario de
Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, universidad de
Buenos Aires - Argentina
<http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/03/GCQ2006.pdf>

CAMBERO QUEZADA GUILLERMO
Guillermo.cambero-quezada@etu.univ-nantes.fr

FRANCOIS JULIÁN-LAFERRIERE E BREUILH
www.conseil d'Etat-Rapport public.edu

GARRIDO FALLA FERNANDO

[http://La evolución del recurso contencioso-administrativo.españa/información](http://La%20evoluci3n%20del%20recurso%20contencioso-administrativo.espa1a/informaci3n)

GONZALEZ GARRETE JUAN MARCELINO,

Foro Mundial de jóvenes Administrativistas-Procedimiento
Contencioso-administrativo en la República del Paraguay,
Año 1, número 3, Septiembre-Diciembre 2007

www.formujad.org/publicaciones/debateadministrativo/numero3/04.pdf

ANEXOS

ENTREVISTAS

ENTREVISTA N° 1

Tribunal Superior de Justicia - La Paz

Dr. Roberto Angulo

FUNCIONARIO DE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

1. Considerando que Bolivia se identifica con ser un Estado Constitucional de Derecho cree usted ¿Qué, para la tramitación del proceso contencioso-administrativo sería necesaria la incorporación de una ley específica?

R.- Evidentemente, a raíz del vacío legal que ha surgido tanto en la promulgación de la nueva ley de organización judicial, que establece que solo el Tribunal Agroambiental tiene la facultad y competencia para conocer procesos contencioso-administrativo, dejando afuera los municipales y también los que son tramitados en la Excelentísima Corte suprema de justicia de la nación por el momento, existiendo un vacío jurídico se debería establecer una norma especial para poder no solamente ver el trámite correspondiente, porque si bien esta normado por nuestro código de Procedimiento Civil se tendría que dar una especificidad a los puntos necesarios concordando con la norma administrativa llegando a ser una norma específica como la ley 1760 de Conciliación y Arbitraje y otras normas similares.

2. Según su opinión ¿Qué principios jurídicos y de derecho debieran regular una futura ley del proceso contencioso-administrativo?

R.- Básicamente la división de los tres poderes establece la teoría de los pesos y contrapesos, si bien el administrado esta en parte en el ejecutivo cuando termina en sede administrativa que es el poder ejecutivo recurre al poder judicial, ahí se da la teoría de los pesos y contrapesos en que otro poder supervise o acuda al auxilio del administrado para revisar los actos porque no puede ser juez y parte el ejecutivo, entonces el administrado tiene que ir al auxilio judicial

3. Según su opinión con la incorporación de una ley del proceso contencioso-administrativo para la resolución de los conflictos entre la administración pública y el administrado ¿se denotará el respeto del debido y resguardo de garantías procesales?

R. Sí, se va a proteger al administrado, se va dar el principio constitucional del debido proceso y también el resguardo y la transparencia que necesita el administrado al recurrir ante otra autoridad en este caso otro poder para que puedan valorar y mas que todo respetar sus derechos.

4. Según su opinión ¿Qué beneficios o perjuicios se provocan con la ausencia de una ley que regule el tratamiento del proceso contencioso-administrativo?

R.- La violación de las garantías constitucionales al debido proceso, a una legitimación en la que el poder ejecutivo es juez y parte, entonces el administrado va tener la garantía de que todo lo que hace el ejecutivo sea transparente

5. Para evitar una demora procesal respecto al tiempo y la distancia, cree usted ¿Qué sería favorable la incorporación de un Tribunal contencioso-administrativo parte del Tribunal Superior de justicia en cada departamento?

R.- No, porque en base a ese criterio la Corte Suprema de Justicia tiene jurisdicción y competencia sobre los procesos que emana autoridades a nivel nacional entonces implica que de cualquier departamento de Bolivia se pueda tramitar ante la Corte Suprema de Justicia y específicamente los temas municipales son en los departamentos a través de las Salas plenas de las Cortes Supremas de Distrito.

ENTREVISTA N° 2

Ministerio de Justicia

Dr. Edgar Pozo

DIRECTOR JURÍDICO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

1. Considerando que Bolivia se identifica con ser un Estado Constitucional de Derecho cree usted ¿Qué, para la tramitación del proceso contencioso-administrativo sería necesaria la incorporación de una ley específica?

R.- Primeramente, hay que dar a conocer que el proceso contencioso-administrativo ya se encuentra plasmado en las normas adjetivas establecidas por la Ley N° 2341 que es la Ley del Procedimiento Administrativo, si queremos ver propiamente en el ámbito público administrativo en este acápite se hace un detalle respecto a los procedimientos y lineamientos para iniciar los procesos contencioso-administrativo en contra de posibles vulneraciones que hubiera sufrido una tercera personas particular un ente privado por supuestas vulneraciones emitidas por el órgano publico.

Particularmente mi persona estaría de acuerdo con una ley para dar detalle y énfasis respecto a la tramitación de este proceso, entendemos que a la fecha los tribunales que tienen conocimiento de estos recursos contencioso-administrativos están saturados en el departamento de Sucre, en la Corte Suprema de Justicia lo cual denota una falta de seriedad y de vencimiento de plazos que ha nivel nacional son sido emitidos, en este entendido considero que

seria una iniciativa positiva el poder incentivar una ley a este nivel.

2. Según su opinión ¿Qué principios jurídicos y de derecho debieran regular una futura ley del proceso contencioso-administrativo?

R.- Para empezar tenemos que enfocar que toda ley que tratemos de proyectar se debe enmarcar netamente en la Constitución Política del Estado en este sentido debemos enmarcar Todos los lineamientos teóricos - prácticos de nuestra constitución, nuestra constitución maneja los temas de la igualdad, imparcialidad, equidad y celeridad en los procesos, la constitución nos da un lineamiento directo en el sentido de tener una posición rápida en cuanto a tener una respuesta por parte del órgano jurisdiccional, en este caso la Corte Suprema de Justicia por diferentes situaciones, en las cuales se hallen enmarcada, entonces en mi opinión creo que los lineamientos bases para la proyección a futuro de una ley de estas características Tendría que estar primeramente enmarcada en los fundamentos y pilares de la Constitución Política del Estado.

3. Según su opinión con la incorporación de una ley del proceso contencioso-administrativo para la resolución de los conflictos entre la administración pública y el administrado ¿se denotará el respeto del debido y resguardo de garantías procesales?

R.- Evidentemente tienen que ser respetados, tienen que ser llevadas a cabo todos aquellos pasos o procesos internos para poder garantizar todo este tipo de garantías ya que

como se he mencionado en un momento atrás tienen que estar enmarcados en la constitución es necesario e imperioso que se respeten estos lineamientos por cuanto es el espíritu del proceso contencioso-administrativo dar a conocer y hacer respetar un derecho vulnerado que posiblemente o presuntamente la administración publica haya podido omitir en este sentido por lo que es necesario que pueda ir en ese camino respetando los lineamientos de la Constitución.

4. ¿Cual es su opinión respecto a la actual forma de tratar el proceso contencioso-administrativo en Bolivia?

R.- Es variable, porque la ley 2341 de Procedimiento Administrativo nos da pautas para llevar este tipo de procesos sin embargo en la ejecución en la vida real de la practica jurídica evidentemente notamos en el tema de los plazos no hay una celeridad correspondiente y evidentemente esto hace entrar en indefensión al recurrido por parte de la institución publica, que por temas netamente administrativos son pues no se respetan plazos e incluso un Profundo análisis de la normativa para llegar ha un fallo definitivo y que este fallo sea puesto en conocimiento en alzada a la Corte Suprema de Justicia.

5. Según su opinión ¿Qué beneficios o perjuicios se provocan con la ausencia de una ley que regule el tratamiento del proceso contencioso-administrativo?

R.- Lo que mencionaba anteriormente, en la práctica es el tema del tiempo, la celeridad de los procesos para dar efectivo cumplimiento a lo que la misma ley nos dice La Ley N° 2341, también dentro de sus principios si vemos en el

capitulo primero establece los principios de celeridad e informalidad sobre este caso debo decir de que esos son los principales detalles que tendrían que ser abordados en la futura proyección de una ley en la cual se de dar netamente dar prontitud en la respuesta de los procesos que están seguramente bastante estancados se podría decir en la corte suprema de Justicia halla en Sucre.

6. ¿Considera recomendable alguna modificación en el modo de aplicar el contencioso-administrativo?, ¿por que y en que aspectos?

R.- Habría que hacer un análisis sucinto y pormenorizado sobre lo que es el espíritu del proceso contencioso-administrativo por que no nos olvidemos que también existe otros procesos como el Proceso contencioso-tributario que también es una parte, es una rama de este sistema que también va garantizar estas situaciones, pero habría que hacer un análisis pormenorizado y leer bien la norma en este momento no me atreviera a decir que es lo que se podría hace por que no me atrevería a entrar en criterios que no me animaría puesto que se debería de hacerle una lectura precisa de este documento.

7. Para evitar una demora procesal respecto al tiempo y la distancia, cree usted ¿Qué seria favorable la incorporación de un Tribunal contencioso-administrativo parte del Tribunal Superior de justicia en cada departamento?

R.- Esta es una medida que debiera ser asumida por el órgano judicial, evidentemente estamos tropezando con el tema de la celeridad y prontitud de dar una respuesta sin

embargo creemos que debe ser necesario la descentralización se podría decir o desconcentración de unas oficinas a nivel nacional que puedan atender este tipo de casos evidentemente por la naturaleza de este proceso que deben ser de conocimiento primario de la Corte suprema de Justicia dado que sus autoridades los ministros se encuentran en Sucre y dan sus fallos correspondientes a veces es un poco difícil poder desconcentrar sin embargo habría que buscar la alternativa administrativa y jurídica también que tendría que ser determinada por el órgano judicial.

ENTREVISTA N° 3

Defensoría Del Pueblo

Dra. Rocio Guachalla

JEFE DEL GABINETE DE LA DEFENSORIA DEL PUEBLO

1. Considerando que Bolivia se identifica con ser un Estado Constitucional de Derecho cree usted ¿Qué, para la tramitación del proceso contencioso-administrativo sería necesaria la incorporación de una ley específica?

R.- Yo considero que para todos los temas si debe haber reglas claras, como quien dice hay rayar bien la cancha para definir este aspecto, es importante la tramitación de una reglamentación que defina como va ser el proceso contencioso administrativo debido a que no hay reglas claras es que tampoco en realidad se van sustanciando los contencioso-administrativos, lastimosamente los procesos administrativos culminan con resoluciones de la autoridad administrativa y muy pocas veces el administrado puede ir a este proceso para que se dilucide si ha habido o no vulneración de sus derechos.

2. Según su opinión ¿Qué principios jurídicos y de derecho debieran regular una futura ley del proceso contencioso-administrativo?

R.- Obviamente los principios que rigen para todos los procesos, el principio de celeridad, el principio de economía, el principio de imparcialidad ahí tanto la administración como el administrado deben ir a un tribunal que sea completamente imparcial que dilucide la

controversia de manera equilibrada de manera rápida no burocrática porque desde ya el administrado ha sufrido toda la burocracia de la administración no es justo que esto también le pase ante la jurisdicción ante la autoridad judicial, debe ser rápido.

Tampoco tiene que implicar costos, debe haber el principio de economicidad donde el administrado no tenga de gastar montones de dinero, ya de por si tenga que pagar abogados y una serie de gastos entonces hay que aminorar estos costos para que realmente haya justicia, hay que hacerla accesible, y estos creo que son los principios fundamentales.

3. Según su opinión con la incorporación de una ley del proceso contencioso-administrativo para la resolución de los conflictos entre la administración pública y el administrado ¿se denotará el respeto del debido y resguardo de garantías procesales?

R.- Por supuesto esta es la idea de toda controversia, que tiene que dilucidarse, hay que darle todas las garantías tanto al administrado como a la administración también, por que al fin y al cabo no se tiene que partir que solo el administrado tiene derechos, si bien es el mas indefenso ante la administración, también hay que considerar que muchas veces se juegan los intereses del Estado por lo tanto intereses del pueblo entonces los intereses deben dilucidarse de manera justa con todas las garantías que correspondan.

4. ¿Cual es su opinión respecto a la actual forma de tratar el proceso contencioso-administrativo en Bolivia?

R.- En cuanto se refiere a la actual forma de tratar al proceso contencioso-administrativo en Bolivia preocupa que este solamente se dilucide en el Tribunal máximo en la Corte Suprema, esto hace que sea injusticia para el administrado por que no todos van a poder ir a Tribunales tal altos ya que implica ir a Sucre, creo que no es una manera adecuada de ver el proceso contencioso-administrativo.

5. Según su opinión ¿Qué beneficios o perjuicios se provocan con la ausencia de una ley que regule el tratamiento del proceso contencioso-administrativo?

R.- Obviamente siempre es bueno tener las reglas claras, aunque no es bueno burocratizar por que las leyes también burocratizan demasiado, es importante una ley pero tiene que ser una ley simple y sencilla con reglas bien claras

6. ¿Considera recomendable alguna modificación en el modo de aplicar el contencioso-administrativo?, ¿por que y en que aspectos?

R.- Si, yo creo que debe haber otros tribunales judiciales, debiera haber una jurisdicción contencioso-administrativa para ver los temas respetivos de manera más dinámica.

7. Para evitar una demora procesal respecto al tiempo y la distancia, cree usted ¿Qué seria favorable la incorporación de un Tribunal contencioso-administrativo parte del Tribunal Superior de justicia en cada departamento?

R.- Si definitivamente de repente la solución pase por esto, que cada departamento pueda tener un tribunal para ver los temas administrativo y juzgados también, porque habrá que ver las estadísticas, yo se que no hay mucho en este momento porque es poco accesible, así también porque al no existir una ley los administrados no saben donde regirse.

ARTÍCULOS DE
PERIÓDICO

CORREO DEL SUR

Lunes 28 de mayo del año 2001 Sucre-Bolivia

PODER LEGISLATIVO DEBE APROBAR CINCO LEYES

En marcha plan "Bolivia con justicia en nuevo milenio"

La Paz/ABI

Para consolidar en el país una administración de justicia transparente, oportuna, eficiente y calificada, está en manos del Poder Legislativo cinco proyectos que pronto serán leyes de la República en el marco del programa "Bolivia con Justicia en el Nuevo Milenio".

Los proyectos de ley serán tratados por el legislativo, cumpliendo el acta de compromiso que firmaron los tres poderes del Estado el 14 de noviembre del pasado año, ya que responden al momento histórico actual, vale decir, al nuevo milenio.

Las reformas de la justicia necesitan el apoyo de los bolivianos ya que son Políticas de Estado, que beneficiarán a todos, según las autoridades del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El deseo del gobierno, es que las reformas establezcan las bases para el ordenamiento jurídico de las nuevas generaciones. La Constitución Política del Estado (CPE) reconoce claramente los principios de igualdad y de no discriminación.

El ministro de Justicia, Luis Vásquez, dijo que en los últimos años, cumpliendo con el mandato constitucional, se lograron resultados

positivos, mediante el perfeccionamiento y la incorporación de una serie de normas al ordenamiento jurídico.

Estos resultados son, al mismo tiempo, muestra de la madurez democrática que permitió al pueblo boliviano superar los intereses personales o de grupo, para asumir la justicia como Política del Estado, lo que exige continuidad en el trabajo y participación activa, apuntó.

Además, señaló que la participación de la sociedad civil en el proceso de reforma judicial enriqueció los documentos que fueron presentados y por tanto son producto de la práctica democrática. Vásquez citó los proyectos de Ley que se convertirán en leyes de la República.

Mencionó al Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo y Proceso Contencioso Administrativo, que dijo, está orientado a brindar seguridad jurídica al ciudadano en sus relaciones con la Administración Pública.

Sucre, Martes 21 de abril del año 2009

Copyright © 2000-2008 Editorial Canelas del Sur. Todos los derechos reservados

SEÑALA AL CONGRESO

Informe de ex ministra denuncia poco interés en mejorar la justicia

Sucre/CORREO DEL SUR

El Congreso Nacional demostró poco interés en mejorar la administración de justicia porque desde el año 2000 "duermen" en esa instancia varios proyectos de ley que el Poder Judicial envió para su tratamiento y aprobación. Así lo afirma el informe de gestión presentado por la ahora ex ministra de la Corte Suprema de Justicia Emilse Ardaya.

Al abandonar el cargo que ejerció durante diez años, sostiene que con la finalidad de mejorar la administración de justicia, la Corte Suprema remitió al Congreso Nacional varios proyectos de ley que no fueron atendidos.

Entre ellos están la elaboración de un nuevo texto de Ley de Organización Judicial que fue entregado al Congreso el 10 de abril de 2000, pero no recibió respuesta positiva; pese a las innumerables reuniones sostenidas no se aprobó el proyecto.

Por la pesada carga procesal en materia laboral se propuso que las causas laborales ya no lleguen en casación a la Corte Suprema, sino terminen en apelación ante la Corte Superior de Distrito para evitar la demora del pago de beneficios a los trabajadores que

denuncian a su empleador; el proyecto de ley tampoco fue atendido por el Congreso.

En el campo del derecho administrativo, se buscó una normativa que regule el proceso contencioso administrativo en demandas contra la administración pública del Estado, además se presentó un proyecto de ley del contencioso administrativo.

Y es más, la nueva Constitución suprime las Superintendencias y no contempla la atribución del Tribunal Supremo de conocer las acciones contenciosas administrativas con lo que prácticamente desaparece el sistema regulatorio.

JUECES DE PAZ

Sin embargo, la ahora ex ministra destaca que el Parlamento haya acogido al menos un proyecto de ley como es el de la creación de Jueces de Paz, que espera para su aprobación en Sala Plena, un reglamento para su funcionamiento.

CORREO DEL SUR

Sucre, Domingo 6 de agosto del año 2006

Copyright © 2000-2008 Editorial Canelas del Sur. Todos los derechos reservados

El Poder Judicial busca mejorar los mecanismos con los cuales administra justicia.



Poder Judicial dividido quiere reestructuración

Planteamientos apuntan a eliminar al Tribunal Agrario y al Consejo; y a restringir las atribuciones del TC

Otra corriente cree que no se puede retroceder y desechar los alcances de la reforma constitucional de 1994

Sucre/CORREO DEL SUR

Transcurridos casi ocho años de la implementación de las reformas en el Poder Judicial, surgen opiniones divergentes a la hora de evaluar los avances y retrocesos; todos reconocen que hubo luces y sombras, pero la mayoría coincide en que es momento de superar las sombras profundizando las luces y no eliminando instituciones para fortalecer los profundos cambios.

Los mismos operadores de las reformas judiciales reconocen que las modificaciones constitucionales a partir de 1998, con la división de los órganos judiciales: Corte Suprema, Tribunal Constitucional, Tribunal Agrario Nacional y Consejo de la Judicatura, tuvieron incidencia en la estructura del Poder Judicial, para hacerlo una verdadera prenda de garantía de seguridad jurídica para los bolivianos.

Se pensó en el mejoramiento de la calidad del servicio judicial que hasta entonces se encontraba en una profunda crisis, caracterizada por las permanentes denuncias de corrupción, retardación de justicia, falta de motivación jurídica y además de una supuesta subordinación del Poder Judicial hacia el poder político emergente de los mecanismos de designación de autoridades jurisdiccionales.

A partir de entonces, la jurisdicción ordinaria, constituida por la Corte Suprema, las cortes distritales y los juzgados se quedaron simplemente con esa labor, la de conocer y resolver los procesos ordinarios y los contencioso-administrativos que es el control de legalidad.

Se creó la unidad administrativa y disciplinaria con el Consejo de la Judicatura que resulta ser el autogobierno, de manera que la Corte Suprema no se "distriga" en resolver problemas disciplinarios ni manejar la parte administrativa.

El Consejo de la Judicatura tiene como misión controlar a través de políticas y estrategias, las denuncias sobre supuesta corrupción en el Poder Judicial, mejorar la calidad del servicio, controlando la retardación de justicia a partir de un seguimiento administrativo y

dirigir el sistema de Carrera Judicial para garantizar la idoneidad de los jueces.

Se modificó el sistema de designación de los jueces para evitar la influencia político partidaria; que los jueces de partido sean designados por las cortes distritales y los vocales de Distrito por la Corte Suprema de Justicia, sobre la base de un sistema de Carrera Judicial, como mecanismo de comprobación de selección. Simplemente los ministros de la Corte Suprema, del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Judicatura serían designados por el Congreso Nacional como mecanismo de legitimación democrática pero por dos tercios de votos y no por simple mayoría lo que obligaba a la búsqueda de una concertación y consenso entre el oficialismo y la oposición.

Avances en los órganos de la Judicatura

De acuerdo con la evaluación del ex magistrado del Tribunal Constitucional, José Antonio Rivera, durante los casi ocho años de reformas, ese órgano judicial demostró que es posible prestar un servicio judicial constitucional de protección de los derechos humanos, de defensa de la Constitución y controlar que el poder político se ejerza con límites.

El Tribunal recibió casi 14.200 causas de las cuales se resolvieron 13.500, el 92 por ciento de procesos resueltos dentro de los plazos previstos.

Los datos son elocuentes, más de 80 disposiciones declaradas inconstitucionales fueron expulsadas del ordenamiento jurídico

porque estaban contradiciendo el texto constitucional y eran incompatibles con la Ley fundamental.

Otra cantidad similar de disposiciones se mantiene en el ordenamiento jurídico, pero sobre la base de una interpretación que concuerda con la Constitución.

Miles de ciudadanos fueron protegidos en el ejercicio de sus derechos frente a actos o decisiones ilegales y arbitrarias que los vulneraban, hay una vasta cantidad de decisiones administrativas gubernamentales anuladas porque contradecían a la Constitución y violaban derechos fundamentales.

En la Corte Suprema y los órganos jurisdiccionales con las reformas introducidas, mejoró la calidad del servicio judicial. Los fallos comenzaron a ser motivados, se logró controlar en parte la retardación de justicia y las denuncias de corrupción; sin embargo, las mejoras todavía no son suficientes.

Los ministros y jueces reconocen la existencia de un alto índice de falta de credibilidad en el sistema judicial ordinario, y dicen que esta situación debe ser superada dentro del Poder Judicial, pero también desde fuera.

Con el Consejo de la Judicatura mejoró el servicio judicial con la creación del Instituto de la Judicatura, la creación de los subsistemas de ingreso, permanencia, evaluación y desempeño, proceso que aún no terminó de implementarse pero continúa en ejecución. La Carrera Judicial acabó con la designación política que era cuestionada por la población. La magistrada del Tribunal

Constitucional Silvia Salame destacó como un acierto de la reforma judicial.

SOBRE LAS LIMITACIONES Y PROYECCIONES

El constitucionalista José Antonio Rivera señaló que en el diseño institucional, el Tribunal Constitucional tiene sus limitaciones, como la cantidad de magistrados, dijo que la realidad demostró que con la sobrecarga procesal cinco magistrados no son suficientes.

No tiene las condiciones básicas de infraestructura para desempeñar sus funciones con relativa holgura. No cuenta con un presupuesto adecuado, en los siete años el promedio de asignación presupuestaria llegó a 4.80% de todo el presupuesto que tiene el Poder Judicial.

En los últimos tiempos se generó una arremetida preocupante hacia el Tribunal Constitucional que pretende anular su independencia, con amenazas de suprimirla o reemplazarla con una Sala Constitucional y reducir sus competencias como lo propuso un sector de la Corte Suprema y los órganos jurisdiccionales. En cuanto al Consejo de la Judicatura, Rivera opina que no se partió de un buen diagnóstico sobre los verdaderos problemas y por tanto, tampoco se diseñaron políticas adecuadas; todavía existe un elevado índice de burocracia al interior del Consejo y eso se debe a un mal diseño institucional, pero no significa eliminarlo, en vez de suprimir este órgano se debe replantear el diseño y mejorarlo.

Rivera señaló que el Consejo de la Judicatura de origen tiene una dificultad en su diseño institucional, porque no se tuvo en cuenta

que sólo se trata de un órgano administrativo y disciplinario, no de un órgano jurisdiccional; por lo tanto, no es la razón y esencia del Poder Judicial, y el error está en que se haya puesto a los consejeros con el mismo nivel jerárquico que las autoridades jurisdiccionales y les haya brindado el fuero constitucional que solo se brinda a jueces para garantizar su independencia, pues al ser una unidad administrativa los consejeros deben estar sometidos a la Ley 1178 de manera que se evalúe su responsabilidad ejecutiva, administrativa, civil o penal.

De acuerdo a la opinión de Rivera, el país podría tener las mejores leyes, los mejores jueces, pero si no hay buenos abogados el sistema tampoco funciona.

Observó como una de las debilidades de la reforma, que todas las decisiones y acciones estatales se dirigieron sólo a mejorar las leyes y cualificar a los jueces, descuidando paralelamente mejorar la formación profesional de los abogados porque en las universidades, tanto públicas como privadas, no están formando profesionales abogados para la "nueva Bolivia" sino para la "vieja Bolivia" con los diseños curriculares que están desfasados de la realidad económica, política y social imperante en Bolivia.