

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIDAD DE POSTGRADO Y CIENCIAS INTERNACIONALES
CARRERA DE DERECHO



TESIS DE GRADO
MAESTRIA DE DERECHO ADMINISTRATIVO
“RESTITUCIÓN DE LAS ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS
DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, RELACIONADAS CON
LOS PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS”
PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER
EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Postulante: Myrna Verónica Gutiérrez Pacello

Catedrático Tutor: Dr. Javier Tapia G.

LA PAZ – BOLIVIA

2011

DEDICATORIA

A mi pequeño hijo Mauricio, quién con su inocencia y ternura me dio fuerzas para sacar adelante éste trabajo de investigación y a mis padres: René y Mirna quiénes son mi ejemplo a seguir.

AGRADECIMIENTO

A todos los profesionales en Derecho Administrativo quiénes aportaron todo su saber y conocimiento con el presente trabajo de investigación.

Al Dr. Javier Tapia gran catedrático de la Maestría de Derecho administrativo, por su valioso apoyo a la realización de la presente Tesis.

ÍNDICE

Pág.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN	1
1.1 Planteamiento del problema	1
1.2 Formulación del problema	3
1.3 Hipótesis y variables	4
1.4 Justificación.....	4
1.5 Objetivos	6
1.6. Delimitación.....	7
1.7 Metodología	8
1.7.1 Tipo de estudio.....	8
1.7.2 Métodos generales.....	8
1.7.3 Métodos específicos	9
1.7.4 Técnicas	9

CAPÍTULO II

MARCO HISTÓRICO.....	11
2.1 Evolución de la justicia administrativa	11
2.2 Antecedentes de la jurisdicción contencioso-administrativa.....	13

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS 17	
3.1 El Estado Social de Derecho	17
3.1.1 Las funciones estatales	18
3.1.2 La Administración Pública	20
3.2 Proceso y procedimiento administrativo.....	23
3.2.1 El procedimiento administrativo positivo.....	24
3.2.2 Principios sustanciales del procedimiento administrativo	25
3.2.3 Principios formales del procedimiento administrativo	28
3.3 Recursos Administrativos	30
3.3.1 Clases de recursos	31

CAPÍTULO IV

EL ACTO ADMINISTRATIVO	33
4.1 El acto administrativo.....	33
4.2 Elementos del acto administrativo	34
4.3 Atributos del acto administrativo	36
4.4 Clasificación de los actos administrativos	37
4.5 Actos administrativos como resultado de la actuación oficiosa de la administración	40
4.6 Actos administrativos como resultado del derecho de petición	41
4.7 Validez y eficacia de los actos administrativos.....	43
4.7.1 Invalidez del acto administrativo	43
4.7.2 Inexistencia del acto y nulidad absoluta	44
4.7.3 Anulabilidad del Acto .Efectos.....	44
4.7.4 Extinción de los actos administrativos	45
4.7.5 Caducidad	45
4.7.6 La revocatoria	45
4.7.7 La Nulidad	46
4.8 El silencio administrativo.....	47

CAPÍTULO V

CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	48
5.1 Lo contencioso administrativo	48
5.2 Concepto y definición de lo contencioso-administrativo	49
5.3 Agotamiento de la vía administrativa.....	51
5.4 El proceso contencioso administrativo.....	52
5.5 Características del contencioso administrativo	53
5.6 Diferencias entre el contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación.....	56
5.7 Improcedencia del contencioso administrativo contra ciertos actos y disposiciones administrativas	58
5.8 Actos de gobierno	59
5.9 Jurisdicción de lo contencioso administrativo en Bolivia	60

CAPÍTULO VI

NECESIDAD DE RESTITUIR LAS ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL

SUPREMO DE JUSTICIA EN CUANTO A LOS PROCESOS CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVOS..... 64

6.1	Análisis de la doctrina respecto del proceso contencioso administrativo	64
6.1.1	En el plano constitucional	64
6.1.2	En el contencioso administrativo	69
6.2	Resultados de la entrevista efectuada a profesionales en Derecho, especialistas en materia contencioso-administrativa.....	73
6.2.1	Calificación de las disposiciones de la Nueva Constitución Política del Estado, relacionadas con las competencias o atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia.....	73
6.2.2	Consideraciones respecto a las competencias del Tribunal Supremo establecidas en la Constitución	75
6.2.3	Acuerdo/desacuerdo con la facultad suprimida al Tribunal Supremo de resolver las causas contencioso-administrativas (Art. 184 de la Constitución).....	76
6.2.4	Razones por las cuales la facultad de resolver causas contencioso-administrativas le ha sido suprimida al Tribunal Supremo.....	78
6.2.5	Consecuencias que pueden derivarse de la facultad suprimida al Tribunal Supremo para resolver causas contencioso-administrativas	79
6.2.6	Acuerdo/desacuerdo con el Art. 189 de la Constitución que dispone que el Tribunal Agroambiental es el órgano jurisdiccional competente para resolver las causas contencioso-administrativas	80
6.2.7	Órgano jurisdiccional competente para resolver las causas contencioso-administrativas	82
6.2.8	Argumentos para que el Tribunal Supremo sea el órgano competente para resolver las causas contencioso-administrativas.....	84
6.2.9	Criterios para mejorar la justicia administrativa del país y garantizar la debida protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados	85
6.3	Legislación comparada.....	86
6.3.1	Chile	87
6.3.2	Colombia.....	88
6.3.3	Costa Rica.....	89

6.3.4	Perú.....	90
6.3.5	Venezuela.....	90
6.3.6	Síntesis del derecho comparado	91

CAPÍTULO VII

**PROPUESTA LEGAL PARA REFORMAR EL ART. 184 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO 92**

7.1	Introducción	92
7.2	Objetivos de la reforma	94
7.3	Propuesta de reforma.....	94
7.3.1.	Anteproyecto de Ley para la Reforma del Art. 184 Constitucional	97

CAPÍTULO VIII..... 99

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 99

8.1	Conclusiones	99
8.2	Recomendaciones.....	102

BIBLIOGRAFÍA 104

ANEXOS..... 107

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento del problema

En los últimos años, se ha observado en el país un notable incremento de causas contencioso-administrativas iniciadas por sujetos de derecho, demandando la legalidad o enmienda de actos y disposiciones emanadas de la Administración Pública, tan evidente es esta realidad que la Corte Suprema de Justicia el año 2004 informaba que el número de causas contenciosas administrativas se habría incrementado en un 700% en los últimos cinco años, según manifestó el Dr. Eduardo Rodríguez Veltze en una declaración de prensa de fecha 12 de abril de 2008.

En este contexto, el Dr. Walker San Miguel advertía que “es menester reclamar la urgente necesidad que existe de legislar adecuadamente este instituto procesal, ya que de no hacerlo, el riesgo de sobresaturación de causas contencioso-administrativas amenaza con colapsar la labor de la Sala Plena de la Corte Suprema...”¹.

Sensiblemente esa facultad ha sido -con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado- reducida únicamente al conocimiento de aquellas causas administrativas controversiales “que resulten de los contratos, negociaciones, autorizaciones, otorgación, distribución y redistribución de derechos de aprovechamiento de los recursos naturales renovables”, conforme lo prescribe el inc. 3) del Art. 189 de la nueva Constitución Política del Estado.

Esta riesgosa supresión de la competencia² que tenía el Supremo Tribunal de Justicia de la Nación, para resolver causas contencioso-administrativas, representa un retroceso para la democracia y la justicia administrativa, porque “deja indefenso al ciudadano frente a los abusos y arbitrariedades de la autoridad pública, especialmente con relación a las

¹ SAN MIGUEL Walker. “Derecho Administrativo Sancionador”. La Paz Bolivia, Plural Editores. Primera Edición. Pág. 93.

² La competencia “es la actividad del Estado dirigida a la declaración de certeza o la realización coactiva de los intereses tutelados por el derecho objetivo, y compete en abstracto a todos los órganos jurisdiccionales” ROCCO, Ugo, “Tratado de Derecho Procesal Civil”, Ed. Temis, Buenos Aires, 1983, Pág. 90.

autoridades del Órgano Ejecutivo, que al disponer de los medios de ejecución de leyes y sentencias, se convierten en la fuente principal de violación de los derechos y garantías de los particulares. Por eso expresamos junto con Carlos Borth, que se hace necesario reponer la justicia administrativa en el campo constitucional”³. Esta realidad contraviene el desarrollo institucional y la promoción de un ejercicio más efectivo de los derechos ciudadanos que las anteriores constituciones habían aportado al incipiente Derecho Administrativo Boliviano; en lugar de fortalecer la jurisdicción contenciosa para superar sus limitaciones con instrumentos que definan claramente los alcances y el régimen procesal contencioso administrativo.

Por otra parte, esta supresión en las atribuciones del Tribunal Supremo para resolver causas contenciosas, parece responder a un típico y superado esquema autoritario que tiende a restringir los espacios de sometimiento y discrecionalidad del Estado, de sus órganos y reparticiones, como personas de derecho público al principio de legalidad y a los tribunales competentes para restablecer las desviaciones y/o arbitrariedades en las que pueden incurrir las autoridades superiores que rigen la Administración Pública.

En el control que la administración ejerce sobre sus propios actos, los recursos administrativos realmente son insuficientes para la debida protección de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados. Puesto que por una parte o no se observan los principios fundamentales de la propia Constitución Política del Estado o los relativos de la propia ley procedimental, no se actúa con la imparcialidad y el sometimiento pleno a la ley para llegar a resolver y emitir la Resolución que corresponda en estricto derecho. Debido a esta razón los legisladores de diferentes países han visto la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, a través del contencioso administrativo, tomando en cuenta que debe existir un órgano jurisdiccional independiente que impida la consagración de un acto ilegal, cuya ejecución sea perjudicial en la persona y en los bienes del administrado.

³ BORTH Carlos, ALARCÓN Carlos y ROMERO Carlos. “Hacia una constitución democrática, viable y plural”. Primera edición. Edit. FES-ILDIS y FBDM, La Paz, 2008. Pág. 193.

Si la Administración Pública es siempre actividad jurídica, en sus actos debe llevar el sello de los valores de justicia, equidad, moralidad, como cumplimiento de la legalidad. La administración no debe ser injusta, no debe ser arbitraria y no debe ser inmoral. La Administración Pública cumple con este cometido cuando dicta y ejecuta actos aplicando correctamente la norma jurídica.

La administración es una actividad concreta y práctica pero también es inmediata. Dentro de esa actividad interesa hacer referencia, aunque sea brevemente, a la función de control jurídico de sus propios actos administrativos que realiza el Estado, revisando y en su caso modificándolos a través de las instancias previstas en el procedimiento administrativo, cuando sus actos son impugnados por los administrados. Solamente cuando el administrado es afectado por un acto o una omisión de la administración pública puede recurrir ante la justicia ordinaria en demanda de que sea reparada dicha lesión y así nace la figura jurídica conocida con el nombre de contencioso-administrativo, que es lo que corresponde analizar en este trabajo.

En virtud de lo anteriormente expuesto, es que el presente estudio pretende realizar una contribución a este debate, a través de un análisis del control jurisdiccional de los procesos contencioso-administrativos, particularmente sobre el órgano competente para resolverlos.

1.2 Formulación del problema

¿Cuáles son los argumentos que sustentan la necesidad de restituir las atribuciones y competencias del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con los procesos contencioso-administrativos?

1.3 Hipótesis y variables

- **Hipótesis**

“La restitución de las atribuciones y competencias del Tribunal Supremo de Justicia relacionadas con los procesos contencioso-administrativos, permitirá establecer un control jurisdiccional efectivo de los actos de la Administración”.

- **Variables**

Variable independiente: Restitución de las atribuciones y competencias del Tribunal Supremo de Justicia relacionadas con los procesos contencioso-administrativos.

Variable dependiente: Control jurisdiccional efectivo de los actos de la Administración.

1.4 Justificación

La presente investigación tiene sustento en la premisa de que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es -o debería ser- una pieza fundamental del Estado de Derecho, debido principalmente a su esencial finalidad, cual es la de controlar la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las no pocas extralimitaciones de la Administración, en razón de que:

- Su objeto directo no es el control de la constitucionalidad de las normas jurídicas, ni tampoco la sola protección de los derechos constitucionales, sino la de proteger a los administrados frente a las prerrogativas o privilegios del poder público.

- A diferencia de los procesos constitucionales para la tutela de los derechos fundamentales que son remedios extraordinarios para la protección inmediata de derechos amenazados o vulnerados, sometidos a plazos muy breves y carentes de etapa probatoria, el proceso contencioso-administrativo es un proceso ordinario de puro derecho, creado para el control jurídico de las decisiones y omisiones administrativas, en cuyo trámite las partes pueden actuar ampliamente y utilizando todos los medios probatorios que le confiere la ley.

Sin embargo, es pertinente señalar que los reclamos a la Administración Pública y la solución de las controversias derivadas de su actuación deben resolverse por un régimen contencioso-administrativo accesible y expedito que evite la corporativización, politización o intermediación política de los conflictos cotidianos. Esto significa que las soluciones por el régimen penal o constitucional son extraordinarias o complementarias y no pueden sustituir el objeto del Derecho Administrativo; por tanto, las controversias suscitadas en el ámbito administrativo como consecuencia de las acciones y omisiones de la Administración Pública, deben resolverse esencialmente, en lo posible en la jurisdicción administrativa y sólo en caso de persistir la impugnación de las irregularidades planteadas, podrá incoarse el juicio contencioso administrativo, con el objeto de que se efectúe una revisión jurisdiccional de algún acto u omisión emanada de la Administración Pública. Debiendo tomarse en cuenta que el control que realiza el Poder Judicial a través del proceso contencioso administrativo deberá restringirse a:

- Un control jurídico, lo que descarta cualquier posibilidad de control político que no es propio de un órgano jurisdiccional.
- Un control de las actuaciones administrativas sujetas al derecho administrativo.

Es que la función primordial de la jurisdicción administrativa o de los Tribunales Administrativos es otorgar la razón conforme a derecho, al administrado que así lo requiera, a diferencia de las decisiones discrecionales que podrían emanar del Poder Ejecutivo, en perjuicio del administrado.

En el Estado de Derecho, nos encontramos frente a una actividad jurídica cada día más extensa e intensa de los sujetos de derecho, que en sus relaciones intersociales crean o finiquitan obligaciones civiles, comerciales, de servicios y obras públicas o de cumplimiento de órdenes emanadas del Poder Público. De nada serviría sujetar teóricamente la actividad pública al derecho, sino existirían los medios procesales necesarios para impedir un acto ilegal o suspenderlo. Para remediar esta situación injusta y realizar plenamente los valores de seguridad y justicia es que se han creado acciones o recursos dirigidos a un órgano jurisdiccional dependiente del Órgano Judicial con el objeto de obtener que las acciones u omisiones de la Administración Pública que repercuten en la esfera del ciudadano, causándole alguna lesión en su interés legítimo, o en su derecho subjetivo, sean debidamente inválidos y por ende, declarados contrarios al orden jurídico. Esta es la necesidad que se impone para reponer la competencia del Tribunal Supremo para conocer los procesos contencioso-administrativos.

Porque no se puede olvidar que todo juicio contencioso-administrativo tiene por objeto la revisión jurisdiccional de algún acto o disposición emanado de la Administración Pública. La impugnación de un acto administrativo concreto o general y no la decisión o controversia entre intereses jurídicamente protegidos de personas ligadas por vínculos laborales, en cuyo caso como es notorio, la jurisdicción social sería a la que le correspondería dirimir el conflicto.

1.5 Objetivos

- **Objetivo General**

Proponer la restitución de las atribuciones y competencias del Tribunal Supremo de Justicia relacionadas con los procesos contencioso-administrativos, con la finalidad de establecer un control jurisdiccional efectivo de los actos de la Administración.

- **Objetivos Específicos**

- Analizar los fundamentos jurídico-doctrinales que sustentan la justicia administrativa.
- Describir el origen y evolución del sistema contencioso administrativo boliviano.
- Analizar la forma como proceden las legislaciones de países de la región en relación con las competencias del Tribunal Supremo.
- Conocer la opinión jurídica de especialistas en Derecho Administrativo, sobre la posibilidad de Reformar la Constitución Política del Estado en relación con las competencias del Tribunal Supremo.
- Elaborar una propuesta legal para reformar el Art. 184 de la Nueva Constitución Política del Estado, restituyendo las atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia en cuanto a los procesos contencioso-administrativos.

1.6. Delimitación

- **Delimitación temática**

El estudio está circunscrito dentro el área del Derecho Administrativo.

- **Delimitación espacial**

La investigación se realizó en la ciudad de La Paz, sin embargo, sus efectos tendrán alcance a nivel nacional.

- **Delimitación temporal**

El trabajo de investigación se efectuó durante la gestión 2009, con información retrospectiva del periodo 2003-2008.

1.7 Metodología

1.7.1 Tipo de estudio

El presente estudio tiene carácter propositivo; ya que su propósito es demostrar que es necesario reformar el Art. 184 de la Nueva Constitución Política del Estado, restituyendo las atribuciones del Tribunal Supremo en relación con los procesos contencioso-administrativos, como mecanismo para instaurar un control jurisdiccional más efectivo de los actos administrativos; es decir las controversias que se susciten entre la Administración Pública en sentido genérico y los administrados, súbditos ciudadanos o habitantes del país.

Según Witker las investigaciones de tipo propositivo, son aquellas en que se analizan los elementos legislativos y se proponen derogaciones, adiciones y reformas a un cuerpo jurídico determinado o a artículos de una ley.⁴

1.7.2 Métodos generales

Los métodos generales que permitieron lograr objetivos de la investigación, fueron: histórico, analítico y, sintético.

A través del método histórico se pudo conocer las condiciones históricas en las que surge la justicia administrativa y el instituto contencioso-administrativo, y desde cuándo se regula en la legislación nacional.

El método analítico, permitió examinar las bases doctrinales de la jurisdicción administrativa y del proceso contencioso-administrativo, a través de una separación de las partes que integran su estructura; por su parte, la síntesis permitió integrar sus elementos o nexos esenciales, con el objetivo de fijar sus cualidades y rasgos principales.

⁴ WITKER, Jorge. "La Investigación Jurídica". Edit. McGraw-Hill/Interamericana de México. 1995. Pág. 65.

1.7.3 Métodos específicos

Para los fines de la investigación, fue necesario recurrir a los siguientes métodos específicos del Derecho: la exégesis y las construcciones lógicas.

A través del método exegético se analizaron las normas vigentes del país, y fundamentalmente el alcance de la Nueva Constitución Política del Estado, en relación con las atribuciones del Tribunal Supremo y del Tribunal Agroambiental, relativos a los procesos contencioso-administrativos, con la finalidad de hallar la voluntad del legislador en cada una de estas disposiciones.

Por otra parte, el método de las construcciones lógicas, permitió establecer las relaciones de implicación entre proposiciones, formular y criticar racionalmente los resultados de un proceso de investigación. Es recurriendo a este método, que se plantea una propuesta legal para la reforma del Art. 184 de la Nueva Constitución que permita restituir las atribuciones del Tribunal Supremo.

1.7.4 Técnicas

Para la recopilación de información se utilizaron las siguientes técnicas: investigación documental y entrevista estructurada.

- La investigación documental permitió otorgar el fundamento teórico al estudio, para lo cual se utilizó material bibliográfico diverso (libros, publicaciones especializadas, revistas, páginas Web). Asimismo, esta técnica permitió recopilar los textos de legislaciones del país y de la región que aluden a los procesos contencioso-administrativos.

- Por otra parte, la técnica de la entrevista estructurada fue de utilidad para conocer la percepción de especialistas en Derecho Administrativo, sobre los alcances de las atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental,

en cuanto a los procesos contencioso-administrativos, establecidas en la Nueva Constitución Política del Estado.

CAPÍTULO II

MARCO HISTÓRICO

2.1 Evolución de la justicia administrativa

La justicia administrativa, es un término que tiene su origen en el siglo XIX, y que designa la actividad de la Administración Pública, como objeto de encontrar la solución de las controversias que surgen entre aquella y los administrados o particulares, o bien de dos entes públicos, o del Estado y un ente público menor.⁵

En el Estado absoluto, la justicia administrativa estaba encomendada a órganos eminentemente administrativos y sólo una ínfima parte a tribunales judiciales. Con la Revolución Liberal se comienza a diseñar un cuadro diferente: se crean órganos jurisdiccionales que debían resolver las controversias entre la Administración Pública y los administrados. Se llega finalmente a la solución francesa de elevar a un órgano administrativo al rango de órgano jurisdiccional y surge el Consejo de Estado. Con esta solución no se violentaba la doctrina de la división de poderes.

A pesar de existir el tipo de control francés, varios países entre ellos Inglaterra, Alemania y Bélgica, adoptaron el sistema judicial, confiriendo a órganos judiciales, no administrativos, la potestad de dirimir los conflictos de la administración pública y los particulares.

En el transcurso de la historia, se han creado diferentes fórmulas para resolver las controversias entre la Administración Pública y los administrados; éstas se pueden resolver en los tipos que se citan a continuación:

⁵ ROJAS, Franco Enrique. "Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo". Edit. EDILEX S.A. Costa Rica, 2007. Pág. 597.

a) Sistema administrativo francés

“Este sistema denominado también de la doble jurisdicción (judicial y administrativa) se caracteriza porque los actos administrativos no pueden ser revisados en la vía judicial, solamente pueden ser impugnados ante la misma administración u otro órgano administrativo. Esta tesis se resume en la siguiente fórmula: “justicia en la administración” en contraposición de la fórmula: “justicia frente a la administración”⁶.

b) Sistema administrativo inglés o judicial

A pesar de existir el tipo de control francés, varios países, entre ellos Inglaterra, Alemania y Bélgica, adoptaron el denominado sistema judicial, denominado también el de la jurisdicción única, confiriendo a órganos judiciales, no administrativos, la potestad de dirimir los conflictos entre la Administración Pública y los particulares, es decir, no hay diferencia entre el derecho aplicable (derecho público-derecho privado), ni entre los órganos que lo aplican forman parte de éste sistema los países sin régimen administrativos en los cuales rige la expresión clásica del “the rule of law”, o sea el dominio de la ley común.⁷

c) El sistema administrativo mixto o de la doble jurisdicción

Es aquel que reparte la competencia jurisdiccional administrativa entre los jueces comunes y los administrativos. Se les denomina de la justicia repartida, rigió en Italia desde 1889 hasta 1965, en que comenzó a regir el sistema de la jurisdicción única, la administrativa.

Este sistema se caracteriza porque existen dos tipos de control de los actos de la administración: Primero, por la misma administración, vía recursos administrativos y

⁶ ROJAS Franco Enrique, Ob. Cit, Pág. 598.

⁷ ROJAS Franco Enrique, Ob. Cit. Pág. 599.

segundo, agotada la vía administrativa se debe acudir al Órgano Judicial para impugnar dichos actos administrativos.⁸

d) El sistema boliviano

Coligiendo la lectura de los sistemas anteriormente expuestos, se llega a la indudable conclusión de que el sistema boliviano es mixto, porque existe la instancia controversial que en la vía administrativa en la que rige el procedimiento administrativo y la judicial, porque agotada esta vía de acuerdo al Art. 70 de la Ley del Procedimiento Administrativo se faculta acudir a la vía del proceso contencioso-administrativo ante la Corte Suprema de Justicia.

2.2 Antecedentes de la jurisdicción contencioso-administrativa

Los antecedentes más directos del control de la legalidad de los actos de la Administración deben buscarse en la Revolución Francesa, sin perjuicio de lo cual como es común en relación con muchas instituciones jurídicas, existen siempre algunas semillas sembradas durante la vigencia de regímenes anteriores. Inmediatamente vienen al punto antecedentes como el de la Carta Magna, que supuso la instauración de cierta legalidad a la que el rey debía someterse y a mediados del siglo XII el juez inglés Bracton ya escribía que: “El rey no ha de estar sujeto a los hombres, sino a Dios y a la ley, pues la ley hace al rey (*lex facit regem*); que le dé entonces él a la ley lo que la ley a él le da, a saber: la superioridad y el poder, pues no hay rey ahí donde gobierna la voluntad más bien que la ley (*non est enim rex ubi dominatur voluntas et non lex*)”⁹.

En general, en cuanto al imperio del derecho durante el antiguo régimen, de acuerdo con Harold J. Berman: “La idea del Estado secular, que estaba implícita en la Revolución Papal desde su inicio, y la realidad del Estado secular, que emergió del conflicto histórico

⁸ MOSTAJO MACHICADO MAX, “Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo Boliviano”, Primera Edición, La Paz-Bolivia, año 2003, Pág. 490.

⁹ MAYORA ALVARADO Eduardo. “El control jurisdiccional de la legalidad. (Lo formal versus lo integral)”. Tesis de doctorado, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Barcelona, Guatemala, 2005. Pág. 22.

entre las fuerzas eclesiásticas y seculares que constituyeron la Revolución Papal, fueron en esencia la idea y la realidad de un Estado bajo el imperio de la ley, un Estado de Derecho”¹⁰. Esto supuso, primero, que las respectivas cabezas de cada cuerpo, el eclesiástico y el secular, introducirían y mantendrían sus propios sistemas legales, esto es, emitirían leyes con regularidad, establecerían sistemas judiciales, organizarían órganos de gobierno, y, en general, gobernarían mediante leyes. Segundo, supuso que las respectivas cabezas de cada uno de los cuerpos estaría sujeta a la ley que ellos mismos habían promulgado; podían cambiarla legalmente, pero hasta que lo hicieran debían obedecerla (debían gobernar bajo la ley).

En efecto, durante buena parte de la Edad Media también prevaleció la noción de que tanto el príncipe como los súbditos estaban sujetos a la ley natural, participación de la ley divina en la naturaleza humana, y esta noción cimentó la mentalidad típicamente occidental de un orden normativo que rige por encima de la voluntad del soberano. Las leyes, las órdenes y los actos del príncipe podían ser o no legítimos y, en palabras de Santo Tomás de Aquino, aquellas leyes humanas contrarias a la ley natural no serían tales sino “perversión de la ley”. Refutó “la idea según la cual la cuestión del contenido de la ley pueda ser enteramente separada de aquella de su fuente” y que “la ley para ser verdaderamente tal y comportar obligación, debe absolutamente ser racional”¹¹. Es claro que la idea misma de un orden normativo por encima de la voluntad del príncipe presupone la inadmisibilidad de los actos arbitrarios y de la falta de seguridad y estabilidad social que de tal cosa, necesariamente se derivan.

Durante el absolutismo, a decir de García de Enterría: “la Administración del Antiguo Régimen funcionaba sobre la idea central de la soberanía del Rey, capaz de actuar tanto por normas generales como por prescriptos singulares no vinculados a Ley alguna y capaces, además, de pasar por encima de las Leyes existentes; y, a la vez, en cuanto se tratase de asuntos administrativos, los jueces llamados soberanos, a quienes se habría trasladado el poder absoluto del monarca, decidían según la razón de Estado y no conforme a una Ley cualquiera que pudiera imponerse a ellos imperativamente.” Y un

¹⁰ MAYORA ALVARADO Eduardo. Op. Cit. Pág. 23.

¹¹ MAYORA ALVARADO Eduardo. Op. Cit. Pág. 24.

poco antes indica que: “Una de las grandes innovaciones que la Revolución Francesa aportó al mundo europeo fue la de una nueva idea de la Ley [...] la Revolución va a cambiar de forma radical la situación de la Ley en el Antiguo Régimen y va a colocarla en el lugar central de toda la construcción política y, consecuentemente, en la posición jurídica del Estado y, por lo que ahora nos interesa, de la Administración”¹².

Ahora bien, la idea de la sumisión de la autoridad a la ley, la efectiva limitación de los poderes del Estado y el control legal de la Administración Pública tampoco fueron frutos inmediatos de la Revolución Francesa, que si bien tuvo mayor influencia en el pensamiento jurídico y político iberoamericanos que la Revolución Norteamericana, careció de las mejores consecuencias que, en cuanto al imperio de la ley, tuvo esta última. En parte esto puede atribuirse al excesivo entusiasmo de los revolucionarios franceses en cuanto a la titularidad y el ejercicio del poder por el pueblo, cosa que un buen número de revolucionarios norteamericanos más bien temían, en términos de los riesgos que pueden asociarse a las democracias ilimitadas. La comparación tampoco puede hacerse a la ligera porque la estructura administrativa de los gobiernos de aquellas trece colonias de Norteamérica distaba mucho de la estructura administrativa de la monarquía absolutista francesa, que como cultura de organización del aparato estatal sobrevivió el vendaval revolucionario y supuso la necesidad de resolver otro tipo de problemas¹³.

En suma a lo dicho arriba, mientras que en los Estados Unidos quedó establecido muy al principio de su vida independiente –en 1803– la doctrina del control judicial de la constitucionalidad de las leyes y de los actos del gobierno federal, a raíz de la sentencia escrita por el magistrado John Marshall, en Francia ocurrió precisamente lo contrario, quedando la Administración fuera del control jurisdiccional. En los Estados Unidos la noción o teoría de la separación de los poderes se afianzó pero en términos de la conocida expresión de frenos y contrapesos, de manera que a los controles recíprocos explícitamente estatuidos por la Constitución Federal, vino a sumarse la facultad de

¹² GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo. “La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo” Editorial Civitas, S.A. Madrid 1995, Pág. 23.

¹³ FRIEDRICH A. Hayek, “Los fundamentos de la libertad”, Unión Editorial, 4a. Edición, Madrid 1982. Pág. 267.

revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, que es lo mismo que decir: de los actos del Poder Legislativo. En Francia los revolucionarios querían más bien evitar que los jueces llegaran a tener el poder que, de alguna forma, habían ostentado durante el Antiguo Régimen en cuanto a las ordenanzas reales y por esa razón promulgaron leyes que les vedaron la potestad de juzgar la legalidad de los actos de la Administración¹⁴.

Pero es fácil advertir que la promulgación de tales leyes no resolvía más que los temores de los revolucionarios, dejando fuera el problema -que en el largo plazo llegaría a tener más importancia- de que la Administración se sometiera a las leyes dictadas por la Asamblea. Y es de esa necesidad, sentida tanto por los dirigentes del gobierno como también por los propios ciudadanos, que nació y se desarrolló un sistema distinto del norteamericano, mediante la creación de órganos especializados que controlaran la legalidad de los actos de la Administración Pública¹⁵. Surge así el instituto jurídico de lo contencioso-administrativo, tanto como un medio de contralor desde dentro de la misma Administración, como también como la instancia a la cual, quienes han de entenderse con aquélla, pueden llevar sus diferencias y sus quejas.

¹⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo. Op. Cit. Pág. 13, 16, 17.

¹⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo. Op. Cit. Pág. 18.

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

3.1 El Estado Social de Derecho

El Estado de Derecho se opone al Estado policía o Estado absolutista. La noción designa al Estado sometido al Derecho.

El Estado de Derecho surge primeramente con la Revolución Francesa. La fórmula que emerge es la de Estado Liberal económico y políticamente estructurado, imbuido en corrientes individualistas. Se le opone al Estado absolutista.

El Estado Liberal de Derecho o simplemente Estado Liberal, es la primera etapa del Estado de Derecho. Se caracteriza ante todo, por su sumisión al derecho. Para ello, es necesario dotar al Estado de una Constitución que consagre los derechos básicos y sus garantías, la separación de poderes, limitando así el poder de los gobernantes, estableciendo además su estructura orgánica.

Las consecuencias del Liberalismo económico provocarían posteriormente su declinación. Las presiones y las revueltas sociales harán crisis en toda Europa. Es en esta época que aparecerán los correctivos a dicho Estado Liberal que propugnaban el intervencionismo del Estado.

Es así que la crisis del liberalismo, tanto político como económico deja pasar una nueva etapa del Estado de Derecho. A la desaparición del Estado Liberal, le sucede el Estado Social del Derecho.

Todo ello hace concluir en la evolución del Estado mediante un progresivo reconocimiento y un otorgamiento formal de la primacía de los derechos sociales de los ciudadanos, con un ente conformador de la realidad económica y social que permite

definirlo como el Estado benefactor del derecho o el Estado Social del Derecho, porque también está sometido al Derecho, pero, a diferencia del Estado Liberal, limita las libertades tradicionales para garantizar el bienestar y la justicia social.

Bolivia se constituye también en un Estado Unitario Social de Derecho, conforme lo proclama el artículo 1 de la Nueva Constitución Política del Estado.

3.1.1 Las funciones estatales

El principio de la división de poderes formulado por Montesquieu, transformado por obra de la Revolución de 1789 en separación de poderes, referidos a centros o complejos orgánicos, conlleva a la atribución de funciones estáticas a cada poder. Lo esencial en la teoría de la separación es la división de las funciones y no, la división en órganos”. Son sólo tres las funciones estatales. Es la famosa triada de Montesquieu.¹⁶

a) La función legislativa

Formalmente la función legislativa sería aquella actividad estatal destinada a dictar leyes y por ley entenderíamos de acuerdo con este criterio, todo acto aprobado en la forma prescripta para la sanción de estas normas”.¹⁷

b) La función jurisdiccional

“Esta función por su principal característica, aplicación de la ley al caso concreto, se confunde con la función administrativa. La Ley contempla siempre un supuesto abstracto, considerando a la ley del punto de vista material. La administración y la justicia se enfrentan al caso concreto y hacen aplicación de la ley buscando la solución. Estimamos que la función jurisdiccional se caracteriza por dos elementos que revelan su esencia. El primero es el objeto: decidir controversias o conflictos de intereses y, el segundo, los

¹⁶ A. PRATT JULIO; “Derecho Administrativo”, Tomo I, Editorial Acali, Montevideo, 1977, Pág. 94.

¹⁷ A. PRATT JULIO; Ob. Cit. Pág. 97.

pronunciamientos de estas controversias mediante actos que adquieren fuerza de verdad definitiva. La sentencia que decide una controversia pasa en autoridad de cosa juzgada y es este elemento que determina una separación clara y terminante entre actividad administrativa y actividad jurisdiccional”.¹⁸

c) La función administrativa

La función administrativa “es la actividad concreta y práctica desplegada por el Estado, a través del Poder Ejecutivo, para el inmediato cumplimiento de sus objetivos”¹⁹; Diego Tobón Arbeláez define la función administrativa jurídicamente considerada como “la actividad constante que el Estado desarrolla para la consecución de sus fines esenciales”²⁰. Este último autor recalca la importancia de la función administrativa y el alcance del término “constante”, al definir como “actividad constante del Estado la que se desarrolla día a día, hora a hora, minuto a minuto, sin interrupción alguna, en la prestación de los servicios sociales y en la lucha porque la ley se cumpla”²¹; finalmente, Enrique Sayagués precisa la función administrativa como “la actividad estatal que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales en cuanto requieran ejecución práctica, mediante actos jurídicos – que pueden ser reglamentarios, subjetivos, o actos condición- y operaciones materiales”²². Esta definición, es novedosa en cuanto incluye a la función administrativa como un desarrollo de la actividad estatal, tiene además presente, en desarrollo de una concepción finalista, la consecución de los cometidos estatales; y por otro lado, el carácter eminentemente práctico del ejercicio de la función administrativa señalando de paso los medios a través de los cuales se desempeña tal función.

Atendiendo a las características anotadas podemos definir a la función administrativa como la actividad permanente, ininterrumpida, concreta y práctica del Estado que tiende

¹⁸ A. PRATT Julio; Ob. Cit. Págs. 98, 99, 100, 101.

¹⁹ DROMI, José Roberto. “Derecho Administrativo”, Tomo 1, Buenos Aires, Editorial Astrea. 1992, Pág. 62.

²⁰ TOBÓN ARBELÁEZ, Diego. “Principios fundamentales de derecho administrativo”, Medellín, Pág. 58

²¹ Ibidem Pág. 59.

²² SAYAGUÉS LASO, Enrique. “Tratado de Derecho Administrativo”, Montevideo, Martín Bianchi, 1993, Pág. 46.

a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos integrantes, mediante la realización de los cometidos puestos a su cargo²³.

3.1.2 La Administración Pública

El concepto de Administración Pública, se puede entender en dos sentidos: Uno orgánico o subjetivo que señala los órganos que cumplen una cierta actividad. Otro, el material u objetivo que es la actividad misma.

La doctrina predominante, como lo señala Marienhoff, cuando se refiere a la Administración Pública, no la considera en su sentido orgánico, sino desde el punto de vista substancial u objetivo. La Administración resulta caracterizada en base a la naturaleza jurídica interna del acto administrativo, con total prescindencia de la de índole del órgano o del agente productor del acto.

Objetivamente, Administración es la actividad estatal permanente, ininterrumpida, concreta y práctica que tiende a satisfacer inmediatamente las necesidades del grupo social y de sus integrantes mediante la realización de los cometidos puestos a su cargo, por actos generales, subjetivos actos condición y operaciones materiales.²⁴

3.1.3 Distinción de las manifestaciones administrativas

La Administración no solamente se expresa, -en cuanto a su actividad se refiere- en la simple emisión de actos administrativos, porque para realizar los fines de interés público o general dentro de los límites establecidos en el principio de legalidad, realiza una serie de actos y hechos que tienen relevancia jurídica, los mismos que de acuerdo a lo expuesto por Max Mostajo Machicado, éstas son las manifestaciones principales que produce la Administración Pública:²⁵

²³ A. PRATT Julio; Ob. Cit. Pág. 106, 107.

²⁴ A. PRATT Julio, Págs. 127,128.

²⁵ MOSTAJO MACXHICADO Max, Ob. Cit. Págs. 275 - 281.

a) Los hechos administrativos

Es toda actividad material traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos; o sea que son aquellos fenómenos, acontecimientos, o situaciones que se producen independiente de la voluntad de la administración; pero que producen efectos jurídicos respecto de ella por ser una exteriorización material. Desempeñan una importante función en el mundo jurídico, en cuanto constituyen como causa eficiente que provoca el nacimiento, la modificación o extinción de derechos u obligaciones.

b) El acto de la administración

El simple acto de la administración, “Es toda declaración unilateral interna o ínter orgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos en forma indirecta”. Se caracterizan por no ser ejecutorios, no son estables y no necesitan ser notificados.

c) El reglamento

Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de potestad reglamentaria de los órganos estatales competentes conforme a derecho, que produce efectos jurídicos generales en forma directa.

d) El acto administrativo

Sobre este punto nos reservamos su concepto y su naturaleza, para cuando desarrollemos el capítulo cuarto de éste trabajo de tesis.

e) El acto jurisdiccional

Aunque se niegue en el ámbito doctrinal la legislación administrativa da lugar a que los órganos administrativos desempeñen funciones jurisdiccionales no solo excepcionalmente, así ocurre cuando dirime controversias con fuerza de verdad legal, sin pretender asimilar a la jurisdicción judicial.

En este sentido, es verdad que la Administración Pública en ejercicio de la potestad pública jurisdiccional al dictar resoluciones sobretodo en los recursos administrativos, emite actos jurisdiccionales, desde luego habrá que distinguir entre acto jurisdiccional del órgano administrativo y del judicial.

f) El acto privado de la administración

La Administración Pública utiliza subsidiariamente aquel instrumento ordinario a que recurren las personas particulares para regular por si mismas sus intereses dentro de los límites de la ley en las mismas condiciones que establecen para el derecho privado que excluye las prerrogativas de poder público; aquí el objeto o contenido del acto se encuentra sometido al derecho privado y la competencia al derecho público, la forma y fin inmediato que persigue y se regula por el derecho privado. Las controversias que se suscitan corresponden al fuero civil.

g) El acto institucional

Esta manifestación que se produce en la Administración Pública, es producto de la función gubernativa o política y engloba la actividad de los órganos superiores del Estado respecto de aquellas relaciones que hacen a la subsistencia de las instituciones esenciales que organiza la Constitución, tanto en el Derecho Público interno, como en el concerniente al Derecho Internacional Público, están sujetos al control político y no judiciales, los particulares carecen de acción, son discrecionales y se fundamentan en la Constitución Política del Estado, ejemplo la declaración del Estado de Sitio.

h) Las operaciones administrativas

Son aquellos fenómenos jurídicos que consisten en la reunión de una decisión de la administración junto con su ejecución práctica, en tal forma constituyen en conjunto una sola actuación de la Administración Pública.

Para que exista esta figura de la operación administrativa se requiere la existencia de una decisión tomada por la administración, es decir un acto administrativo que puede ser expreso o tácito, el cual debe ser ejecutado materialmente previo una planificación.

i) Las omisiones administrativas

Son las abstenciones de la administración que producen efectos jurídicos respecto de ella, o sea la Administración Pública se abstiene de actuar cuando debería hacerlo.

j) Actos administrativos consensuales

Se lo define como el acuerdo de voluntades entre una Administración Pública y uno o varios sujetos de derecho, regulados por el Derecho Administrativo, celebrado en el contexto de un procedimiento administrativo donde aquella deberá ejercer una potestad, asimismo administrativa y para la terminación o preparación de la terminación de éste, que está dirigido a la constitución, modificación o extinción de la relación jurídica.

3.2 Proceso y procedimiento administrativo

Es conveniente efectuar algunas precisiones conceptuales con respecto del proceso y del procedimiento. Al respecto según el tratadista Escola, “El proceso administrativo es aquella serie de actos intermedios y formalidades que cumplidos por y ante órganos de la administración, tienen por finalidad la preparación de actos por medio de los cuales se satisfacen, en forma directa e inmediata, las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, todo ello dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a él; y el

procedimiento administrativo es aquel conjunto de formas jurídicamente reguladas que se puede utilizar para integrar el proceso administrativo en procura del logro de sus finalidades propias”.²⁶

3.2.1 El procedimiento administrativo positivo

En Bolivia, se ha dictado la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo de fecha 23 de abril de 2002 y sus Reglamentos Especiales de ésta ley; la misma que tiene por objeto establecer las normas que regulan la actividad administrativa y el procedimiento del sector público, el ejercicio del derecho de petición y las impugnaciones ante la Administración Pública, cuando las actuaciones administrativas afecten a los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados, así como la regulación de los procedimientos especiales previstos en su Art. 1°.

En el Art. 2 de esta Ley se habla específicamente del ámbito de su aplicación. En él se señala que la Administración Pública, se encuentra conformada por:

1. El Poder Ejecutivo, que comprende la administración nacional, las administraciones departamentales, las entidades descentralizadas o desconcentradas y los Sistemas de Regulación SIRESE, SIREFI y SIRENARE; y, Gobiernos Municipales y Universidades Públicas.
2. Los Gobiernos Municipales aplicarán las disposiciones contenidas en la presente ley, en el marco de lo establecido en la Ley de Municipalidades.
3. Las Universidades Públicas, aplicarán la presente Ley en el marco de la Autonomía Universitaria.
4. Las entidades que cumplan función administrativa por delegación estatal adecuarán necesariamente sus procedimientos a la presente Ley.

Se excluyen de la aplicación de la referida Ley de procedimiento Administrativo y de conformidad a su Art. 3°.

²⁶ MOSTAJO MACHICADO MAX, Ob. Cit. Pág. 491.

- a) Los actos de Gobierno referidos a las facultades de libre nombramiento y remoción de autoridades.
- b) La Defensoría del Pueblo
- c) El Ministerio Público
- d) Los Regímenes agrario, electoral y del sistema de control gubernamental, que se regirán por sus propios procedimientos.
- e) Los Actos de la Administración Pública, que por su naturaleza, se encuentran regulados por normas de derecho privado; y,
- f) Los procedimientos internos militares y de policía que se exceptúen por ley expresa.

3.2.2 Principios sustanciales del procedimiento administrativo

Los principios son de jerarquía constitucional que justifican la finalidad del procedimiento administrativo, garantizan la legalidad del procedimiento y la participación de los administrados en la formación, emisión de las actuaciones administrativas del Estado. Los principios reconocidos son:²⁷

a) Legalidad objetiva

Implica que toda actuación administrativa, debe estar subordinada a normas jurídicas constitucionales, legales o reglamentaria preexistente y externas al procedimiento administrativo.

El referido principio se encuentra establecido en nuestra Constitución en el Art. 122 que establece que son nulos los actos de quienes usurpen funciones que no les competen, así como los actos de quienes ejerzan jurisdicción o potestad que no emane de la ley.

La Ley 2341 del Procedimiento Administrativo de fecha 23 de abril de 2002, en su artículo 4 inciso i) establece que el Poder Judicial controla la actividad de la

²⁷ CACERES ORELALLANA, DARIO;"Derecho administrativo de Bolivia", Primera Edición 2002, La Paz, Bolivia, Editorial Estigma, Págs. 123,124,125,126,,127

Administración Pública conforme a la Constitución Política del Estado y las normas legales aplicables.

La Ley 2341 de Procedimiento Administrativo, en su Art. 2º, establece que el Procedimiento Administrativo se aplicará a todas las actuaciones de la Administración Pública, que se encuentra conformada por el Poder Ejecutivo que comprenda la Administración Nacional, las Administraciones Departamentales, las entidades Descentralizadas o desconcentradas y los sistemas de regulación, como los Gobiernos Municipales y las Universidades Públicas aplicarán disposiciones contenidas en dicha Ley, en el marco de lo establecido en la Ley de Municipalidades.

No sólo el Poder Ejecutivo y las entidades descentralizadas en relación de tuición con aquél, realizan la función administrativa estatal, sino también las unidades administrativas del Poder Judicial y del Poder Legislativo, las unidades administrativas de las Fuerzas Armadas de la Nación y de la Policía Nacional, el Ministerio Público, el Consejo de la Judicatura, el Defensor del Pueblo y otras.

La Ley de Procedimiento Administrativo en su Art. 3º, de manera expresa excluye de su ámbito de aplicación a la Defensora del Pueblo, Ministerio Público y los Regímenes agrarios, electoral y del sistema de control gubernamental, como si los entes excluidos no realizaran actividades administrativas en su relación con los administrados.

No cabe duda como dice Darío Cáceres Orellana²⁸ que por el carácter funcional e integral de todo procedimiento administrativo, toda la actividad administrativa del Estado, de cualquiera de los órganos de gobierno y de todas las entidades descentralizadas o independientes, en relación de tuición o supervisión de aquellos, deben por principio de legalidad, adecuarse al procedimiento”.

²⁸ CACERES ORELLANA Darío, Ob. C it. Págs.124 y 125.

b) Defensa

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

La Constitución Política del Estado, en sus Arts. 116 y 117 garantizan la presunción de inocencia, así como el derecho inviolable de defensa de la persona en juicio; disponiendo que ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso. El Art. 125 establece actualmente “La Acción de Libertad”, anteriormente el Recurso de Habeas Corpus, para toda persona que se considere estar indebidamente o ilegalmente perseguida, detenida, procesada o presa. Este recurso al igual que el Amparo Constitucional, resulta también aplicable a los hechos Administrativos que lesionen derechos subjetivos de los administrados. El Art. 4º inc. c) de la ley N° 2341, establece el Principio debido proceso en las actuaciones de la Administración Pública.

Del principio del debido proceso derivan los caracteres de: **contradictorio**, por la controversia entre la administración y los particulares **Preliminar**, por la revisión judicial posterior de las decisiones administrativas. **Público**, por la publicidad de las actuaciones: vista de expedientes, préstamo, notificaciones y otros. **Constitutivo e impugnado**, preparación y emisión de las decisiones administrativas y su impugnación por parte de los administrados a través de los recursos y procesos. **Resolutorio**, mediante su aplicación de manera positiva o negativa se decide o resuelve situaciones jurídicas.

La Ley del Procedimiento Administrativo Boliviano, en su Art. 4º inciso i), m) Arts. 18, 47, 49,50, y 51, reconocen que el procedimiento administrativo es contradictorio, preliminar, público y resolutivo.²⁹

²⁹ CÁCERES ORELALLANA, Darío; Págs. 123,124,125,126,,127

c) Gratuidad

Implica que la ampliación del procedimiento administrativo no demanda el pago costas, tasas o tributos que coarten la participación afectiva de los administradores condiciones de igualdad frente a la administración.

En materia tributaria y en los procedimientos de licitación pública a fin de impugnar decisiones administrativas, constituyen franco desconocimiento de este principio del procedimiento administrativo.

La Ley del Procedimiento Administrativo Boliviano, en su Art. 4 inc o) reconoce el principio de gratuidad disponiendo que los particulares sólo estarán obligados a realizar prestaciones personales o patrimoniales a favor de la Administración Pública, cuando el ordenador jurídico expresamente lo establezca.

3.2.3 Principios formales del procedimiento administrativo

Los principios jurídicos formales constituyen pautas procesales o adjetivas que viabilizan la aplicación afectiva de los principios sustantivos del procedimiento administrativo. Estos son:³⁰

a) Oficialidad

La Administración Pública, en los casos de inactividad de parte de los administradores o desistimiento, tienen el deber de impulsar de oficio el procedimiento, asimismo, de averiguar e investigar la verdad material u objetiva que expresan las pruebas presentadas por los particulares.

La Ley del Procedimiento Administrativo Boliviano, reconoce de oficialidad el Art. 4 inc. n), que en el inciso d) reconoce el principio de la verdad material que obliga a la

³⁰ CACERES ORELALLANA, Darío. Ob. Cit. Pág. 126

administración a investigar, en oposición a la verdad formal que rige el procedimiento civil.

Del principio de oficialidad deriva su carácter de instructorio o inquisitivo, como un deber de las autoridades administrativas para la adopción de sus decisiones.³¹

b) Informalismo

Se le dispense al administrado de la observancia o cumplimiento de ciertos requisitos o formalidades no esenciales y que bien pueden cumplirse posteriormente.

La Ley del Procedimiento Administrativo Boliviano, en su Art. 4^a inciso 1) reconoce el principio de informalismo, establecido que la inobservancia de exigencias formales no esenciales por parte del administrado, que puedan ser cumplidas posteriormente podrán ser excusadas y ello no interrumpirá el procedimiento administrativo.

c) Eficacia

Implica que las actuaciones administrativas deben desarrollarse con celeridad o prontitud, sencillez o simplicidad y economía procesal.

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

Nuestra Ley del Procedimiento Administrativo, reconoce el principio de eficacia estableciendo que todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad, evitando dilaciones indebidas, También reconoce el principio de auto tutela, de economía y celeridad, de buena fe e imparcialidad de los servidores públicos.³²

³¹ CÁCERES ORELALLANA, Darío. Ob. Cit. Pág. 126

³² CÁCERES ORELALLANA, Darío. Ob. Cit. Pág. 127

3.3 Recursos Administrativos

El recurso administrativo es un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o extinción. Los recursos administrativos son siempre actos jurídicos procesales del administrado de derecho público, mediante el cual éste pide a la propia administración la revocación o reforma de un acto suyo, porque lo considera agravante. A este efecto se ha instituido en la legislación administrativa, los recaudos formales y sustanciales inherentes a la interposición de esa declaración de voluntad del administrado.

Los recursos administrativos no proceden contra todas las actuaciones procesales administrativas, de ahí que la deducción de un recurso será procedente en la medida en que se impugne un acto administrativo definitivo, un acto que cause estado, un auto interlocutorio, o de mero trámite o asimilable a definitivo, o un acto firme.

El acto administrativo que cause estado, es el que cierra la instancia administrativa, por haber sido dictada por la más alta autoridad competente, una vez agotados todos los medios de impugnación establecidos en las normas que rigen el procedimiento administrativo. También suele llamarse resolución final en tanto se recaba de la administración la última palabra, y su ausencia no genera vida legal a la acción judicial, por el contrario provoca como obligada consecuencia la incompetencia del tribunal.

De acuerdo al Artículo 69 de la Ley del Procedimiento Administrativo, un acto administrativo causa estado cuando:

Se trata de resoluciones que resuelvan los recursos jerárquicos, cuando así lo establezcan las leyes especiales, cuando se trate de resoluciones de órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo disposición legal contraria. En consecuencia agotada la vía administrativa, queda abierta la vía jurisdiccional contencioso-

administrativa ante la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, de conformidad al Artículo 70 de la Ley del procedimiento Administrativo.³³

3.3.1 Clases de recursos

Según Mostajo Machicado, los existen las siguientes clases de recursos:³⁴

a) El recurso de reposición

También llamado de reconsideración, o revocatoria, es el recurso administrativo que se plantea ante el mismo órgano que dictó el acto que se recurre, para que aquél, por contrario imperio y en caso de que lo considere procedente, lo revoque, reforme, o lo sustituya por otro distinto, sobre la base de las impugnaciones efectuadas por el recurrente y las demás constancias que resulten de lo actuado.

Este recurso debe ser planteado por escrito, fundamentado jurídicamente cumpliendo los requisitos y las formalidades por el administrado interesado, dentro del plazo de 10 días de su notificación ante el mismo órgano que emitió el acto administrativo, de acuerdo a los artículos 58 y 64 de la Ley del Procedimiento Administrativo.

b) El recurso jerárquico

Este recurso es conocido también de alzada de mayor importancia y se lo define: como “la reclamación que se promueve para que el superior jerárquico del autor del acto que se cuestiona, examinando este acto, lo modifique o lo extinga, siguiendo para ello el procedimiento expresamente establecido en las normas vigentes.

³³ MOSTAJO MACHICADO Max. Ob. Cit. Págs. 515,516, 517.

³⁴ MOSTAJO MACHICADO Ob. Cit. Págs. 515 - 518.

Este recurso, procede contra los actos administrativos que resuelvan el recurso de revocatoria, o cuando vencido los plazos no se hubieren emitido el acto expreso, que agravia o lesiona los derechos subjetivos o intereses legítimos del interesado.

c) Aclaración complementación y enmienda

Posee un carácter similar al recurso, y se puede plantear una vez notificada con el acto definitivo o similares dentro de las 24 horas, cuando se advierte que hay contradicción en su parte dispositiva u objeto del acto o entre la motivación y la parte dispositiva a fin de que sean corregidos, aclarados, enmendados o complementados por errores materiales que de una simple revisión y confrontación material resulte divergente o los errores matemáticos, etc., que no modifiquen el fondo de la resolución o acto administrativo, conforme lo previsto por el Art. 31 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

CAPÍTULO IV

EL ACTO ADMINISTRATIVO

4.1 El acto administrativo

El Derecho Administrativo moderno, se estructura y se desarrolla sobre este debatido y controvertido instituto del acto administrativo, por eso, la general y especial importancia que se le otorga a este instituto.

De esta manera, García De Enterría y Fernández definen el acto administrativo como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”³⁵.

Jorge Olivera Toro, “establece que el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad de la administración en virtud de la cual se crea, modifica o extingue situaciones jurídicas subjetivas de alcance directo e individual, con la finalidad de gestionar el interés colectivo”. De esta definición, quedan excluidos los simples actos administrativos, por sus efectos indirectos; los contratos administrativos y los reglamentos, por la bilateralidad y el alcance general, respectivamente.³⁶

Manuel María Díez define el acto administrativo como “una declaración unilateral de un órgano del Poder Ejecutivo en ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos en relación con terceros”³⁷ y posteriormente indica que “el acto administrativo desde el punto de vista formal es aquél que emana de un órgano administrativo y en el aspecto material es todo aquél que tiene un contenido administrativo”³⁸.

³⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. “Curso de Derecho Administrativo”, Cívitas-Revista de Occidente, Madrid, 1998. Pág. 536.

³⁶ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Cuarta edición. Edit. Porrúa. México, 1976. Pág. 143.

³⁷ Díez, Manuel María. “Derecho Administrativo”. T.II. Pág. 204; citado por ARMIENTA, Gonzalo. “Tratado teórico práctico de los recursos administrativos”. México. Editorial Porrúa.1996. Pág. 5.

³⁸ Ibidem.

Juan Carlos Cassagne afirma que la declaración que va a derivar en un acto administrativo “debe ser efectuada por los órganos del Estado en ejercicio de la función administrativa (en sentido material) ya que esta circunstancia es la que conduce a instrumentar un régimen jurídico específico, homogéneo y exorbitante del derecho privado”³⁹.

En el caso boliviano, la Ley N° 2341 del Procedimiento Administrativo en sus artículos 27° y 52° indica: se considera acto administrativo, toda declaración, disposición o decisión de la administración pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de una potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidos en la presente ley, que producen efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo.

4.2 Elementos del acto administrativo

La Ley N° 2341 del Procedimiento Administrativo boliviano en su artículo 28 al igual que la doctrina reconoce como elementos esenciales del acto administrativo la competencia, el objeto, la causa, la forma y la finalidad.⁴⁰

a) La competencia

Que es el conjunto de atribuciones y obligaciones que una autoridad puede y debe legalmente ejercer para manifestar unilateralmente una decisión que produce efectos jurídicos subjetivos determinados en la esfera jurídica de los administrativos. Es unilateral porque no requiere de la concurrencia de la voluntad del administrado destinatario para perfeccionarse.

El Artículo 122 de la Constitución Política del Estado Boliviano, establece que “son nulos los actos de las personas que usurpen funciones que no les competen, así como los

³⁹ CASSAGNE, Juan Carlos. “El acto administrativo”. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1981. Pág. 108.

⁴⁰ CACERES ORELLANA Darío. Ob. Cit. Págs.94-95.

actos de las que ejercen jurisdicción o potestad que no emane de la ley”. Ante un acto de esta naturaleza procede el llamado recurso directo de nulidad que es un recurso especial consignado en el Código de Procedimiento Civil, en la Ley del Tribunal Constitucional en actual vigencia.

b) El objeto

Constituye el contenido o materia del acto administrativo que a decir de Olivera Toro puede ser facultativo limitativo y de manifestaciones de reconocimiento. Este siempre deberá ser lícito, posible y determinado.

c) La causa

Es el conjunto de hechos y antecedentes que existen al momento o a tiempo de emitirse el acto. Es la circunstancia que justifica en cada caso que un acto administrativo se dicte. Es el presupuesto de hecho y de derecho del acto. La causa es él porque de la emisión del acto. Es el motivo o razón particular por el cual la administración emite el acto.

d) La finalidad

Resulta ser el fin de interés colectivo que con la emisión del acto se persigue o precautela. Mientras la causa es el por qué, la finalidad es el para qué. El fin generalmente siempre precautelaré la salubridad, la seguridad y tranquilidad pública.

e) La forma

Implica el modo o manera de cómo se exterioriza o se da a conocer la voluntad administrativa. Aunque la doctrina ha establecido la existencia de actos administrativos que pueden expresar a través de los signos o señales como las de tránsito, resulta aceptable y a decir indiscutiblemente el principio general precautelando la seguridad

jurídica del administrativo debe constar o instrumentarse por escrito fechado y suscrito por el titular del órgano y ser debidamente notificado a su destinatario.

4.3 Atributos del acto administrativo

El acto administrativo tiene los siguientes atributos:

- a) **Presunción de Legalidad.**- Con este principio se indica que el acto administrativo es dictado de conformidad con el derecho, por lo tanto quien pretenda su nulidad, deberá demandarlo ante la autoridad competente. “Las leyes y los actos administrativos se consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario, en la práctica este principio se traduce en que los actos mencionados deben ser obedecidos tanto por las autoridades como por los particulares desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por autoridad competente”⁴¹.
- b) **Ejecutoriedad.**- La ejecutoriedad del acto administrativo está directamente relacionada con el principio de legalidad, porque al estar el acto administrativo expedido de conformidad con el ordenamiento jurídico, faculta a la administración para exigir su cumplimiento sin necesidad de acudir a otra autoridad y le permite desplegar medidas coercitivas que aseguren el cumplimiento de su decisión.
- c) **Ejecutividad.**- Según Carlos Ariel Sánchez la ejecutividad es “sinónimo de eficacia del acto, es la regla general de los actos administrativos y consiste en el principio de que todo acto una vez perfeccionado debe producir todos sus efectos, sin que se pueda diferir su cumplimiento”⁴².

⁴¹ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. “Derecho Administrativo General y Colombiano”, Duodécima Edición, Temis, 2001, Bogotá, Pág. 232.

⁴² SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Op. Cit. Pág. 110.

4.4 Clasificación de los actos administrativos

En la tarea de dar clasificación a los actos administrativos, “dada la enorme heterogeneidad y la gran variabilidad del contenido del Derecho Administrativo resulta prácticamente imposible una clasificación mínimamente completa y ajustada al conjunto de los actos administrativos posibles. De ahí el fracaso de los diversos intentos doctrinales por establecer una clasificación satisfactoria y estable”⁴³. Por estas razones, y dada la diversidad de clasificaciones, se exponen las de mayor aceptación en la doctrina.

- a) **Generales y Particulares.-** Desde el punto de vista de los destinatarios de los actos administrativos, estos se pueden clasificar en actos generales y actos particulares. Esta clasificación no atiende al número de personas a las cuales va dirigido el acto administrativo sino que hace referencia a la determinación o indeterminación de éstos; así, son generales, los dirigidos a los administrados sin distinción o determinación particular de un sujeto concreto que puede ser plural, esto es, varios sujetos pasivos. Por el contrario, son actos administrativos de carácter particular, los que están dirigidos a una persona determinada o determinable o a un número limitado o determinable de personas.
- b) **Simple y Complejos.-** Por su formulación, y dependiendo de la composición del sujeto o sujetos de que emane el acto, estos se pueden clasificar en simples o complejos. Será simple, cuando la declaración de voluntad contenida en el acto administrativo es proferida por un solo órgano. Y será complejo, cuando aquella voluntad administrativa emane de dos o más personas públicas o privadas que se unen en una sola voluntad.
- c) **Discrecionales y Reglados.-** Desde el punto de vista del mayor o menor condicionamiento jurídico al cual está sometida la autoridad, los actos administrativos se pueden clasificar en discrecionales y reglados. La Constitución

⁴³ PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ALVAREZ, L. “Manual de Derecho Administrativo”, Barcelona, Editorial Ariel, 1998, Pág. 712.

y la Ley dan el margen de actuación de la autoridad administrativa, cuando estas determinen con precisión el contenido y la forma que se deben seguir al momento de expedir el acto administrativo sin otorgarle a la autoridad administrativa la potestad de adoptar una decisión diferente, se entenderá que el acto es reglado. Estos actos “son ejercicio de una potestad que predetermina normativamente el supuesto de hecho y su consecuencia jurídica...”⁴⁴.

Por el contrario, cuando exista algún grado de libertad al momento de determinar la forma y el contenido del acto administrativo para la autoridad administrativa, al momento de determinar la forma y el contenido del acto administrativo, porque la Ley solo se habría limitado a establecer los parámetros generales que deben ser acatados, se entenderá que el acto es discrecional. Los funcionarios al expedir el acto administrativo deben tener cierto margen de libertad que les permita adecuar su decisión a las circunstancias que exigen la intervención de la administración para mantener el bienestar general de la comunidad. Es tal la importancia de la potestad discrecional que autores como Carlos Betancur Jaramillo afirman que ésta es “una necesidad de la administración, ya que la satisfacción de las necesidades colectivas no puede reducirse siempre a simples esquemas legislativos previos”⁴⁵.

- c) **Expresos y Tácitos.-** Por la forma en que la autoridad administrativa expresa su voluntad se pueden clasificar los actos administrativos en expresos y tácitos. Son expresos los que emanan de una declaración directa y perceptible de la administración, “son declaraciones formalmente efectuadas por la administración y normalmente por escrito”⁴⁶. El concepto de acto administrativo tácito se opone al acto expreso; a diferencia del primero, en donde la voluntad de la administración es perceptible, en el acto tácito, ésta no se exterioriza formalmente y debe ser deducida de los hechos y actuaciones que permitan inferir un

⁴⁴ PAREJO ALFONSO, L. y otros. Op. Cit. Pág. 712.

⁴⁵ BETANCUR JARAMILLO, Carlos. “Derecho Procesal Administrativo”, Señal Editora, Bogotá, 2002, Pág. 122.

⁴⁶ PAREJO ALFONSO, L. y otros. Op. Cit. Pág. 711.

determinado comportamiento de la administración, siendo el ejemplo más sobresaliente el caso del silencio administrativo.

- d) **Preparatorios y definitivos.**- Desde el punto de vista de su relación con la decisión, los actos administrativos se pueden clasificar en preparatorios y definitivos. Son preparatorios aquellos actos que son expedidos con el propósito de impulsar la actuación administrativa sin decidir el asunto de fondo, que colaboran en la adopción de la decisión final o que cumplen un requisito posterior a ella. Dentro de esta categoría se incluyen los actos de trámite. Por su parte, son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto. También deberán tratarse como actos definitivos los actos de trámite que pongan fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla.
- e) **Constitutivos y meramente declarativos.**- Desde el punto de vista de las consecuencias jurídicas producidas en los destinatarios de los actos administrativos, estos pueden clasificarse en constitutivos y meramente declarativos. Son constitutivos aquellos que crean, modifican o extinguen una relación jurídica; a contrario sensu, aquellos que no tienen ninguna incidencia en las relaciones jurídicas de los administrados y que simplemente certifican o declaran la existencia de una situación de hecho, son los llamados meramente declarativos.
- f) **Externos e internos.**- Según la proyección de los efectos del acto administrativo, se pueden clasificar en externos o internos. “Los primeros son los que proyectan sus efectos fuera del ente público, es decir, sobre otros sujetos de derecho; los segundos, los que tienen únicamente trascendencia interna, dentro de la persona pública a que pertenece el órgano que lo dictó”⁴⁷.

⁴⁷ SAYAGUÉS LASO, Enrique. Op. Cit. Pág. 396.

g) **Ampliatorios y actos limitativos.**- Según la incidencia sea favorable o no en la órbita del administrado se pueden clasificar los actos administrativos en ampliatorios o limitativos. “Según la incidencia del acto en dicha esfera sea favorable (creando un derecho, una facultad o una posición de ventaja o beneficio; o suprimiendo una limitación, un deber o una posición de desventaja negativa...)”⁴⁸, se llamarán actos ampliatorios. Si por el contrario, es “desfavorable (imponiendo un deber, un gravamen, una limitación o desventaja; o extinguiendo o suprimiendo un derecho, facultad o beneficio con el cual se contaba...)”⁴⁹, se llamarán limitativos.

4.5 Actos administrativos como resultado de la actuación oficiosa de la administración

Corresponde este supuesto al evento en el cual la administración, por su sola voluntad, expide un acto o una decisión sin que previamente se haya presentado una solicitud por parte de algún administrado a través de un derecho de petición. Dicha conducta se explica, como lo señala Jaime Orlando Santofimio, en que “esta actitud de la administración depende del incentivo que obtenga de elementos externos o internos y que le lleven al convencimiento que se hace necesaria una decisión de su competencia para resolver algún conflicto, sancionar alguna infracción o adoptar cualquiera otra medida con efectos jurídicos”⁵⁰.

Como se puede apreciar, en cuanto al procedimiento administrativo se refiere en lo pertinente a las actuaciones administrativas iniciadas de oficio, el conjunto de normas que regula la materia están encaminadas a salvaguardar los derechos de los particulares que pudiesen ser afectados por una decisión de la administración. Esta protección está garantizada en la medida en que se reconocen los derechos de contradicción y de defensa, derechos que pretenden asegurar que la medida adoptada por la administración no degenera en arbitraria e injusta. Es evidente el interés que tiene el legislador por dotar de

⁴⁸ PAREJO ALFONSO, L. y otros. Op. Cit. Pág. 715.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Op. Cit. Pág. 213

herramientas jurídicas al administrado en la medida en que le permita su intervención directa en las actuaciones administrativas iniciadas de oficio, si de ellas resultare la expedición de un acto administrativo que en alguna forma, lesione sus intereses.

4.6 Actos administrativos como resultado del derecho de petición

Corresponde este supuesto al evento en el cual la administración expide un acto o una decisión, ya no por su propia voluntad, sino como respuesta a una solicitud previa que a través de un derecho de petición en interés particular, ha formulado algún administrado.

Autores como Carlos Betancur Jaramillo afirman que se pone en funcionamiento el aparato administrativo porque “se quiere que la administración dicte el acto inicial que reconozca o no el derecho solicitado para, en este último evento, no impugnarlo directamente ante la jurisdicción sino discutirlo gubernativamente”⁵¹.

El derecho de petición es uno de los derechos fundamentales, en el cual se consagra la posibilidad que tiene toda persona de formular peticiones respetuosas ante las autoridades y ante las entidades privadas, y asimismo, obtener de éstas una pronta resolución de la petición.

Es pues, el derecho de petición un derecho fundamental en su concepción constitucional y básica para el mantenimiento de la democracia en la medida que permite realizar los fines del Estado facilitando la intervención de los particulares en las decisiones de la administración. Permite además, la realización de derechos correlativos a este como son los de información, participación política y libertad de expresión; en esta dinámica, se equilibra en algo la relación por sí desigual existente entre particulares y autoridades administrativas. Por otra parte, significa una participación en el actuar administrativo, porque en forma directa pone en funcionamiento el aparato estatal con el fin de obtener de ella una acción o una simple respuesta a una inquietud particular.

⁵¹ BETANCUR JARAMILLO, Carlos. “Derecho Procesal Administrativo”, Señal Editora, 2002, Medellín, Pág. 181.

El derecho de petición plantea dos formas de ejercerlo de acuerdo a la finalidad que se persiga:

a) El derecho de petición en interés general

Se define el derecho de petición en interés general, como la petición respetuosa formulada por el administrado ante las autoridades y ante las entidades privadas con miras a obtener pronta resolución a una solicitud o queja que guarda relación directa con las necesidades comunes de la colectividad.

El derecho de petición en interés general permite la interacción de la comunidad con el Estado, le otorga a cualquier individuo la posibilidad de defender los intereses de la colectividad en procura del desarrollo común. Es además un realizador de los fines del Estado en la medida que propende por la promoción del bien común y el interés general. Por otra parte, le otorga al individuo la posibilidad de participar en la función pública, ejerciendo sus derechos y deberes sociales y políticos, al presentar una petición que busca beneficiar al grupo social, como bien afirma Jorge Becerra Pinilla, “el derecho de petición en interés general, como una manera de participación en la función pública, está orientado a que el ciudadano intervenga en la acción estatal planteando iniciativas en desarrollo de dicho derecho”⁵².

Como lo señala Miguel Gonzáles Rodríguez, el derecho de petición en interés general “no origina una actuación administrativa, ni concluye ella con la expedición de una decisión o acto administrativo de contenido general o de contenido particular, a esa petición de interés general simplemente debe recaer una respuesta, que debe darse dentro del término que la ley señala par a ello”⁵³.

a) El derecho de petición en interés particular.

El derecho de petición en interés particular, constituye hoy en día la forma más común de dar inicio a las actuaciones administrativas a instancia de parte. Por la importancia que representa el derecho de petición actualmente y por su incidencia en el estudio que

⁵² BECERRA PINILLA, Jorge. “El derecho de petición en Colombia”, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1995, Pág. 36.

⁵³ GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Miguel. Derecho Procesal Administrativo, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2002, Bogotá, Págs. 89 y 90.

queremos presentar, necesario explicar de forma más detallada el derrotero que el administrado, una vez presentada la petición, debe esperar para obtener un pronunciamiento de la administración.

4.7 Validez y eficacia de los actos administrativos

La doctrina señala que un acto administrativo es válido cuando ha nacido de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, es decir de acuerdo a las formalidades exigidas por las normas del procedimiento administrativo, tanto que un acto válido será eficaz en la medida que haya sido objeto de la debida publicidad a su destinatario a fin de que ha conocimiento del mismo y, si es el caso pueda ejercitar el derecho de impugnación. La eficacia del acto implica su ejecutoriedad, que consiste en la potestad de la administración de ejecución el mismo con auxilio de la fuerza pública si es preciso cuando encuentra una resistencia de hecho de parte del administrado.

La Ley N°2341 del Procedimiento Administrativo Boliviano en su artículo 32 establece que: “Los actos de la Administración Pública, se presumen válidos y producen efectos desde la fecha de su notificación o publicación”.⁵⁴

4.7.1 Invalidez del acto administrativo

No obstante que los actos administrativos gozan de presunciones de legitimidad, pueden sin embargo en su formación adolecer de irregularidades, vicios, defectos por la inconcurrencia de cualquiera de los elementos de fondo y forma configurándose irregulares o defectuosos y, por ende inexistencia o nulos o susceptibles de anulabilidad.⁵⁵

⁵⁴ CACERES ORELLANA Darío. Ob. Cit. Pág.99

⁵⁵ CACERES ORELLANA Darío. Ob. Cit. Pág.99

4.7.2 Inexistencia del acto y nulidad absoluta

Resulta impropia la expresión de inexistencia del acto, pues mal podríamos referirnos a un acto inexistente que en su formación no ha cumplido con los requisitos de competencia y objetos necesarios para su nacimiento como acto administrativo. En tal sentido, es más conveniente referirse al acto nulo o nulidad absoluta como una de las formas de invalidez del acto administrativo que adolece de vicio sustancial.

La Ley N°2341 del Procedimiento Administrativo Boliviano en su artículo 35 establece que. “Son nulos de pleno derecho los actos administrativos en los casos siguientes:

- a) Los que hubiesen sido dictados por autoridad administrativa sin competencia por razón de la materia o del territorio;
- b) Los que carezcan de objeto o el mismo sea ilícito o imposible;
- c) Los que hubiesen sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.
- d) Los que sean contrarios a la Constitución Política del Estado y,
- e) Cualquier otro establecido expresamente por ley.

Las nulidades podrán invocarse únicamente mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en la ley.⁵⁶

4.7.3 Anulabilidad del acto. Efectos

Aunque a diferencia de la nulidad absoluta la doctrina señala causas específicas, se sostiene que existe nulidad relativa cuando en la formación del acto administrativo se han presentado vicios de forma subsanables o anulables.

⁵⁶ CACERES ORELLANA Darío. Ob. Cit. Pág. 100.

La Ley N°2341 del Procedimiento Administrativo Boliviano, en sus artículos 36 y 37 establece las causales de anulabilidad de los actos administrativos por defectos de forma y asimismo, los mecanismos de convalidación y saneamiento de los actos.⁵⁷

Los efectos de la nulidad o anulabilidad del acto administrativo, no implicará la nulidad o anulabilidad de los sucesivos en el procedimiento, siempre que sean independientes del primero, conforme lo prevé el Art. 38ª de la merituada Ley de Procedimiento.

4.7.4 Extinción de los actos administrativos

La extinción de los actos administrativos implica el retiro del mundo jurídico, sea por vicios o defectos concomitantes a su nacimiento o, por razones supervivientes. En el primer caso, se denomina extinción por causas ilegítimas y el segundo, por causas de oportunidades o inconveniencia.

Son medios de extinción de los actos administrativos; la caducidad y la renuncia; por causa atribuible al administrador y, la revocación y anulación por causas no imputables a aquél.⁵⁸

4.7.5 Caducidad

El acto administrativo deja de producir efectos jurídicos por causas que le son imputables al administrador. Es el caso de la caducidad de la concesión cuando el beneficiario no ha hecho uso de ella en el tiempo que establece la ley o, incumple las obligaciones que establece ésta.⁵⁹

4.7.6 La revocatoria

Es un acto administrativo unilateral que tiene por objeto eliminar los efectos del acto anterior, al principio debe ser dictado por el órgano que produjo el acto revocado.

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

⁵⁷ CACERES ORELLANA Darío. Ob. Cit. Pág. 100.

⁵⁸ CACERES ORELLANA Darío. Ob. Cit. Pág. 101.

⁵⁹ CACERES ORELLANA Darío. Ob. Cit. Pág. 101.

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

Nuestra legislación establece el recurso de revocatoria como un medio de defensa de los administrados frente a las actuaciones de la administración. Se interpone en sede administrativa ante la misma autoridad que produjo el acto impugnado, bajo alternativa de recurso jerárquico, por ante el superior en grado, en caso de negativa.

Es evidente que los actos administrativos, no sólo pueden revocarse a petición del administrado, sino, de oficio por parte de la autoridad emisora o superior en grado en pleno ejercicio de las facultades que emergen de los elementos esenciales de la jerarquía administrativa.⁶⁰

4.7.7 La Nulidad

A diferencia de la revocatoria, se presenta o solicita en sede jurisdiccional por razón de legitimidad únicamente y, mientras la revocatoria, es un acto administrativo, la nulidad es un acto jurisdiccional.

En nuestro país, por disposiciones constitucionales, el proceso de nulidad de los actos emitidos por autoridades incompetentes o que hubieren cesado en sus funciones, debe ser declarada judicialmente por el órgano competente, en este caso el Órgano Judicial, quién tiene la facultad de juzgar en primera instancia a la autoridad que se hubiese excedido en el ejercicio de sus funciones.

⁶⁰ CACERES ORELLANA Darío. Ob. Cit. Pág. 102.

4.8 El silencio administrativo

Ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, en determinadas circunstancias, la ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente, presumiendo que, para ciertos efectos dicha voluntad se ha producido, como un contenido: O bien negativo de desestimación, o positivo o afirmativo.

El instituto del silencio administrativo tiene su raíz constitucional, pues al referirse a la promulgación de leyes se expresa en el Art.163 inciso 12) de la Constitución Política del Estado, cuando se prescribe que las leyes no promulgadas por Órgano Ejecutivo en los plazos previstos, serán promulgados por la Presidenta o Presidente del Estado.

La Administración Pública tiene el deber de pronunciarse expresamente sobre la petición del administrado, por así disponerlo el principio del debido proceso adjetivo, pero, a los efectos de no tener que demorar el reconocimiento de su derecho por la inercia administrativa, por más de seis meses, la norma lo faculta para considerar denegada la misma, pudiendo deducir el recurso administrativo que corresponda.

Además, la Administración Pública no puede dejar de dictar el acto administrativo aduciendo falta, oscuridad o insuficiencia de las normas aplicables, tal como lo prevén los Artículos 17 y 52 de la Ley del Procedimiento Administrativo. O también puede considerarse como una decisión positiva, que es establecida en los diferentes reglamentos de las entidades públicas comprendidas en los Artículos 2 y 67 parágrafo II) de la citada Ley. En síntesis, hay dos modalidades de silencio administrativo: El silencio negativo y el silencio positivo.⁶¹

⁶¹ MOSTAJO MACHICADO Max. Ob. Cit. Pág. 305.

CAPÍTULO V

CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

5.1 Lo contencioso administrativo

La garantía del principio de la legalidad aplicado a la Administración Pública, tiene su aplicación en un Estado de Derecho, para someter los actos, hechos y actuaciones de la administración a control por órganos judiciales especializados, a través de la denominada “jurisdicción contencioso-administrativa”.

La creación de la jurisdicción contencioso-administrativa, su régimen jurídico y su organización actual, se ha desarrollado ampliamente en la mayoría de los países.

“Hoy día la mayoría de las legislaciones aceptan uniformemente que para controlar la actividad de la Administración Pública, en sus relaciones con los particulares, debe hacérselo, mediante la figura jurídica de lo contencioso-administrativo, cuando la Administración lesiona algún derecho amparado por ley. El hecho de que el Poder Ejecutivo, se subordine a la jurisdicción de los Tribunales Judiciales, no menoscaba en ninguna forma su soberanía, ya que ésta se atribuye el Estado integralmente, es decir, a los tres poderes que se descomponen según la doctrina clásica, puesto que de otra manera la soberanía se reduciría solamente a favor de uno de ellos. Este concepto señala el triunfo del Estado de Derecho, en el cual el Estado no se coloca por **encima del Derecho**, sino **dentro del Derecho**; en oposición al Estado Policía, en cual la autoridad administrativa puede con libertad discrecional aplicar a los ciudadanos todas las medidas que por sí juzgue convenientes.⁶²

⁶² REVILLA QUEZADA ALFREDO; “Curso de Derecho Administrativo Boliviano”; Editorial Eburillo, Segunda Edición, Puesta Al Día, La Paz – Bolivia, año 1958, págs 317-318.

5.2 Concepto y definición de lo contencioso-administrativo

La justicia administrativa, incluida ahí lo contencioso-administrativo, tiene su origen en el siglo XIX, y tiene por objeto la solución de las controversias que surgen entre aquella y los administrados o particulares, o bien de dos entes públicos, o del Estado y un ente público menor. En ese concepto deben enmarcarse no sólo los procedimientos jurídicos que existen para arreglar las diferencias jurídicas indicadas, en sede administrativa o en sede judicial.

J. M. Auby et R. Drago señalan: que según un sentido etimológico y amplio del término “designan los litigios que pueden nacer de la actividad de las administraciones públicas así como los procedimientos que permiten resolver esos litigios”. Sin embargo, tal criterio no encaja, aunque correcto dentro de una Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. El término Administración Pública debe ser tomado en un sentido más amplio y desborda el sentido jurídico que tuvo en otros tiempos. En efecto, si se piensa que por razones históricas, de tradición normativa o de vigencia usual, el término administración pública era semejante al de Poder Ejecutivo o Gobierno de la República, actualmente por la creciente actividad pública y por la necesaria división del trabajo, se ha creado una serie de entes públicos menores que realizan función sujeta al derecho público y que se encuentran enmarcados en la definición de Administración Pública. En tal sentido una Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tiene una significación amplia, cuando engloba a otras actividades administrativas diferentes a aquellas realizadas por el Poder Central, Gobierno, Poder Ejecutivo o Poder Administrador.⁶³

La definición citada tiene la importancia y el mérito de no hablar de recurso, sino de litigio, noción que evoca una autoridad jurisdiccional, órgano dependiente del Poder Judicial y no de órganos de la administración activa que no resuelven litigios sino recursos administrativos.

⁶³ ROJAS, Franco Enrique. Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo. Edit. EDILEX S.A. Costa Rica, 2007. Pág. 579.

La definición precedente, deberá en todo caso ser rechazada, a fin de definir en forma precisa, el campo de aplicación del contencioso administrativo y para no tener alguna reserva o separación de funciones técnicas administrativas (formas y modos de la acción administrativa), lo que pertenece evidentemente, no al contencioso administrativo, sino que más bien a la Ciencia Administrativa o al Derecho Administrativo general.

Auby y Drago enuncian así una propia definición de acuerdo con la forma bajo la cual se encuentra organizado el contencioso administrativo en Francia, donde incluso se refieren sólo a la “jurisdicción administrativa”, en contraposición con la jurisdicción civil, la primera perteneciente al Consejo de Estado y a los tribunales administrativos, la segunda, al orden judicial y a los Tribunales Judiciales.⁶⁴

Con base a ello el contencioso administrativo como rama del derecho, es definido como “el conjunto de reglas jurídicas que determinan o posibilitan en sede jurisdiccional la solución de los litigios administrativos”, es decir, las controversias que se susciten entre la Administración Pública en sentido genérico y los administrados, súbditos, ciudadanos o habitantes de un determinado país.⁶⁵

Según Dermizaky, este instituto no es un recurso, sino una causa que da lugar a un proceso. No es un recurso, porque no se trata de volver atrás en un proceso que este en curso, sino de plantear una acción contra un acto administrativo nuevo. El proceso contencioso-administrativo, es la principal garantía de que dispone el administrado para oponer sus derechos subjetivos e intereses legítimos a la Administración Pública. Según Hauriou las dos principales teorías del Derecho Administrativo son las del Contencioso Administrativo y la de la responsabilidad de la Administración Pública, los dos únicos medios de hacer que la Administración Pública reconozca sus obligaciones con los administrados⁶⁶.

⁶⁴ ROJAS, Franco Enrique. Ob. Cit. Pág. 580.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ DERMIZAKY PEREDO, Pablo. “Derecho Administrativo”. Poder Judicial de Bolivia. Consejo de la Judicatura. Sucre Bolivia.

El Código de Procedimiento Civil Boliviano, en sus Arts. 778 al 781, señala que este proceso consiste en: “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 se vulnera un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente a favor del reclamante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo”. Por tanto, el contencioso – administrativo es un proceso esencialmente jurisdiccional, cuyo conocimiento corresponde siempre a un tribunal, sea tribunal contencioso – administrativo propiamente dicho o un tribunal judicial competente en la materia.

5.3 Agotamiento de la vía administrativa

Si el Estado, lesiona como consecuencia de acciones u omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones los derechos de los administrados, estos pueden hacer uso de la vía administrativa antes de utilizar la vía jurisdiccional en defensa de sus intereses. En el caso de la vía administrativa, el administrado puede pedir a la administración misma la revisión de su actuación, por considerar que sus intereses particulares han sido lesionados y de no lograr la satisfacción de sus pretensiones en sede administrativa, puede utilizar la vía jurisdiccional, es en ese momento que entra en juego la jurisdicción contencioso administrativo, cuyo fin es la resolución de los conflictos administrativos surgidos entre los particulares y la Administración Pública por el actuar de ésta. O en su caso, entre dos entes públicos.

La administración realiza un auto control de sus actuaciones, pero la misma puede resultar lesiva a los derechos de los particulares, para lo cual debe tratar de someterlo por otro cause jurídico como lo es la jurisdicción contencioso administrativo. La jurisdicción contencioso administrativa nace al tratar de dirimir las controversias entre los administrados y la administración, dichas controversias se suscitan en ocasión de la emisión de actos lesivos de la administración, actos que merman la seguridad jurídica de los súbditos de la administración. La materia de lo contencioso administrativo, es precisamente la actividad de la Administración Pública expresada en actos

administrativos. El fin de la materia contencioso administrativo es la eliminación de la discrecionalidad de la administración y que ésta se ajuste a la ley y al principio de legalidad, que en resumen son los actos reglados de la administración. Entonces, lo contencioso-administrativo, es el medio eficaz de protección jurídica y consiste en poner a disposición de los particulares la facultad de obtener del Poder Judicial una decisión destinada a restablecer los derechos subjetivos o intereses legítimos de carácter personal, lesionados por la actuación de la administración⁶⁷.

En nuestra legislación, el artículo 69 de la Ley del Procedimiento Administrativo, prescribe que la vía administrativa quedará agotada en los casos siguientes:

- a) Cuando se trate de resoluciones que resuelvan los recursos jerárquicos interpuestos.
- b) Cuando se trate de actos administrativos contra los cuales no proceda ningún recurso en vía administrativa, conforme a lo dispuesto en esta o en otras leyes.
- c) Cuando se trate de resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una ley establezca lo contrario y;
- d) Cuando se trate de resoluciones distintas de las señaladas en los literales anteriores, siempre que una ley así lo establezca.

5.4 El proceso contencioso administrativo

Si las resoluciones de los órganos del Estado estuvieran libres del control de la legalidad, se incurrirían en graves y crecientes arbitrariedades que quebrantarían la paz social. Es por tal motivo que los Tribunales Administrativos son tan importantes para el control de nuestros gobernantes.

La existencia del control posibilita que los afectados actúen en defensa de la legalidad, colaborando a que los distintos órganos se ajusten a su función específica y a los límites de su competencia, así como a los preceptos legales, sustantivos y formales, aplicables.

⁶⁷ GARCÍA VILCHES Julio Ramón, "El Contencioso Administrativo en Nicaragua"; Pág.27.

Por tanto, se deduce la importancia que reviste la existencia de medios de impugnación para el control de la legalidad, ya que a pesar de que los funcionarios tengan como guía el principio de legalidad, puede ocurrir que éste pueda verse violado como consecuencia de circunstancias cuya influencia es posible comprobar. Las pasiones políticas, los intereses personales, el cohecho, etc., desvían a algunos funcionarios del correcto ejercicio de sus funciones.

En el estado de derecho contemporáneo el individuo tiene el derecho de ser protegido contra sus iguales y contra el abuso de poder de los gobernantes. Su derecho tiene por correlativo un deber de justicia de la sociedad, que encuentra su expresión, entre otros medios, en lo contencioso administrativo.

5.5 Características del contencioso administrativo

Alfonso Nava señala que el contencioso administrativo, es un control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública por Tribunales Administrativos y señala como sus características esenciales, las siguientes:⁶⁸

- El Contencioso Administrativo presenta como una primera característica, que es un proceso administrativo, esto significa que este medio de defensa de los particulares frente a la Administración Pública, contra actos de esta última, es el conjunto de formalidades que comprenden desde la presentación de la demanda, hasta a la emisión de la sentencia, expuesta por Tribunales Administrativos, entendiéndose por estos últimos aquellos que aunque pertenecientes al Poder Ejecutivo o Administrativo, realizan funciones materialmente jurisdiccionales.
- Un segundo elemento de lo Contencioso Administrativo, consiste en que este medio de defensa es generalmente promovido por los administrados y sólo excepcionalmente por la propia Administración Pública.

⁶⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo". Ed Porrúa. 1959. México. Pág. 111.

- Un tercer elemento de lo Contencioso Administrativo, consiste en que el acto controvertido en el juicio respectivo, emana siempre de la autoridad administrativa. A su vez el acto administrativo como núcleo de la contienda administrativa; debe reunir los siguientes requisitos:
 - a) Existencia previa de un acto administrativo.
 - b) Que el acto administrativo haya causado estado, es decir, que se hayan agotado en su contra todos los recursos administrativos de impugnación legalmente establecidos.
 - c) El Contencioso Administrativo, como regla general sólo controla los actos emanados del Órgano Administrativo, no así los que realizan los Órganos Legislativos y Judicial.

- Un último elemento de lo Contencioso Administrativo, es la naturaleza de este medio de defensa, conlleva su conocimiento ante órganos jurisdiccionales, al respecto conviene mencionar, que el órgano jurisdiccional en materia contenciosa es el titular del poder de la jurisdicción administrativa.

Para el jurista francés Lafferriere “lo Contencioso Administrativo es la contienda administrativa entablada entre la Administración Pública y los particulares, en la que se discute la eficacia jurídica legal de una resolución administrativa que ha causado estado, puede ofrecer manifestaciones diversas fundamentalmente diferentes, pues sabe que la contienda versa acerca del reconocimiento de un derecho administrativo a favor del reclamante (Contencioso Subjetivo); o simplemente acerca de si la autoridad obró o no dentro de sus facultades legales y para el fin de que le fueran conferidas (Contencioso Objetivo). En el primer caso se declarará concretamente por la jurisdicción competente el derecho del particular; en el segundo se limitará a anular la resolución ilegal”⁶⁹. El Contencioso Subjetivo tiene como finalidad el reconocimiento de un derecho administrativo a favor del reclamante y el objetivo, constituye una mera fiscalización jurisdiccional, en la que se confirma o anula la resolución recurrida, y en caso de revocación por estimarla no ajustada a derecho declara el que existe a favor del

⁶⁹ LAFFERRIERE, M. F. “Cours de Droit Public et Administratif”. Paris, 1960. Pág. 230.

recurrente, señalando concretamente a la administración la forma en que ha de actuar reconociendo el derecho particularizado.

El Contencioso de carácter objetivo es simplemente un recurso de anulación del acto administrativo, contra el que interpone. Constituye una vía indirecta para que el administrado pueda evitar la lesión de su derecho o de su interés.

Para el tratadista argentino Argañarás “nos encontramos en presencia del Contencioso Subjetivo, o de Plena Jurisdicción, si se persigue el reestablecimiento de un Derecho Subjetivo vulnerado por la autoridad administrativa; y en presencia del Objetivo o de Anulación, si se persigue el reestablecimiento de la legalidad alterada por dicha autoridad”⁷⁰.

El principio de la división de poderes juega un papel preponderante en la evolución del Derecho Procesal Administrativo y particularmente la figura de lo Contencioso Administrativo. En nombre de dicho principio se dividió el sistema de jurisdicción retenida, por entender que implicaba un atentado contra el mismo la posibilidad de impugnar actos de un Poder del Estado, el Ejecutivo ante otro poder distinto al Judicial; pero también se esgrimió, en defensa de la posición contraria, por entender que no podían cambiarse funciones jurisdiccionales a poder distinto del Judicial, así como para defender otras posturas intermedias.

Por otra parte, existe un sistema Contencioso Administrativo confiado a una jurisdicción especial, esto es, a un conjunto de órganos jurisdiccionales diferenciados de los demás integrados por magistrados reclutados de forma distinta a aquellos que integran los órganos de la jurisdicción ordinaria. Esos órganos jurisdiccionales, en vez de estar encuadrados en la administración, y en vez de ser independientes de la organización judicial y administrativa, están encuadrados en la propia organización judicial. Se trata de órganos que forman parte de la organización judicial; pero el personal que integran estos órganos no procede al menos totalmente de la carrera judicial.

⁷⁰ CERVANTES MONTENEGRO, Joaquín. “El Cumplimiento de las Sentencias que Emite el Tribunal Fiscal de la Federación”. Ed. Tribunal Fiscal de la Federación. México.1988. Pág. 97.

5.6 Diferencias entre el contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación

El término “Contencioso” en sentido estricto: es el conjunto de litigios de una cierta categoría. En un sentido más amplio, es el conjunto de reglas de organización y de procedimiento relativas a la competencia del Juez y a sus atribuciones. También el término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que se disputan las partes contendientes entre sí. En el ámbito del derecho administrativo se refiere a la jurisdicción especial encargada de resolver los litigios, las controversias, las pugnas entabladas entre los particulares y la Administración Pública.

El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.

Dentro de la doctrina se aluden a dos formas importantes de lo contencioso administrativo: contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación y el contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo⁷¹.

El contencioso de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada, cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido:

- a) Por funcionario incompetente.
- b) Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley.
- c) Por no haberse aplicado la disposición debida.

⁷¹ LOSSON RAMOS, O. “La Naturaleza Jurídica de los Tribunales Administrativos del Poder Ejecutivo en México”. Tesis Licenciatura. Derecho con especialidad en Derecho Fiscal. Departamento de Derecho, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla. México, 2004.

d) Por desvío de poder.

La doctrina al referirse del contencioso de anulación ha dicho que este procedimiento hace antítesis al contencioso de plena jurisdicción, es decir, que el Tribunal no tiene todos los poderes habituales de juez, no puede más que pronunciar la anulación del acto que es puesto a su consideración, pero sin modificarlo ni menos aún dictar uno nuevo.

Por su parte, el contencioso subjetivo, al versar sobre dichos subjetivos, no requiere la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

Haciendo una comparativa entre el procedimiento de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación, se pueden establecer las siguientes diferencias:⁷²

- En el primero, se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación de la ley.
- En el primero, existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo, no se cuentan con esos medios.
- En el primero, el efecto de la sentencia es inter partes; en el segundo el efecto de la sentencia es general.

El contencioso de plena jurisdicción su sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables; en cambio, en el de anulación, la sentencia produce efectos aun contra las autoridades que no fueron señaladas como partes.

Por lo tanto, para Cortina Gutiérrez las diferencias esenciales entre un Tribunal de Anulación y un Tribunal de Plena jurisdicción, son:⁷³

- a) El primero, al nulificar un acto no puede dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos aún dictarlo; el segundo, no sólo

⁷² LOSSON RAMOS, O. Op. Cit.

⁷³ CORTINA GUTIÉRREZ. "El control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discrecional". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1985.

se limita a nulificar la resolución sino que está autorizado para reglamentar las consecuencias de su decisión.

- b) Ante el primero se impugna una resolución ejecutoria, por lo que los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del exceso de poder; ante el segundo, aún cuando se pueda impugnar en algunos una decisión ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad.
- c) En el primero, las cinco causas de nulidad son variantes de legalidad; en el segundo, no sólo los aspectos externos de legalidad son materia del contencioso pleno. También los hechos individualizados de los que pudiera derivar un juicio de ilicitud, son objeto del estudio del caso sometido a plena jurisdicción.
- d) En el primero, el juicio es objetivo porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de la ley; en el segundo, el juicio es subjetivo en el que el acto reclama una ventaja personal.

5.7 Improcedencia del contencioso administrativo contra ciertos actos y disposiciones administrativas

Ciertos actos jurídicos, que si bien están sometidos al Derecho Administrativo, no son susceptibles del control por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Estos actos son aquellos dictados por la Administración Pública que aun cuando estén sometidos al régimen jurídico propio de los actos administrativos, escapan por razones constitucionales, legales, de eficacia práctica, de seguridad jurídica, al control jurisdiccional. Así la acción contencioso administrativa no puede ser admitida, como sucede con los actos consentidos por no haber sido impugnados en tiempo y forma. Muchos autores concluyen que para que exista contencioso administrativo, es indispensable, no sólo un derecho privado lesionado, sino que el acto administrativo sea ejercitado en uso de las facultades administrativas propiamente dichas, es decir, que no sean actos políticos o gubernativos, los cuales siendo de simple dirección intelectual de pura apreciación moral, no pueden atacar derechos, ni dar por consiguiente, lugar a juicio contencioso.

Por lo demás, es claro que cuando la administración realiza actos como persona jurídica privada, son aplicables las disposiciones del derecho civil, comunes a todas las personas privadas; por ejemplo, cuando se demanda el cumplimiento de un contrato por parte de la administración. Pero, cuando realiza actos administrativos rigen las disposiciones del derecho público. En otras palabras: El juicio contencioso administrativo procede contra los actos administrativos reglados (cuando debe acomodar sus actos a las disposiciones de una ley, decreto supremo u ordenanza municipal), y no contra los actos discrecionales, actos de gobierno o dirección política, los que deniegan concesiones de toda clase que se solicitan a la administración.

El juez o tribunal contencioso administrativo es competente únicamente para conocer litigios en los cuales se encuentre involucrada la Administración Pública (Estado o personas públicas menores o sujetas al derecho público y obviamente al Derecho Administrativo), sea en forma activa o pasiva.

La actividad legislativa escapa el principio a todo control jurisdiccional⁷⁴. La ausencia de control jurisdiccional se extiende a todos los trámites que transcurren directamente a la elaboración de la ley.

Lo mismo sucede con el reglamento interior que organiza el trabajo de la Asamblea Legislativa.

5.8 Actos de gobierno

En cuanto a los actos de gobierno, actividad realizada por el Poder Ejecutivo, no está comprendida en la noción de acto de la Administración Pública.

Esto es así, por cuanto existe una parte de la función que realiza aquel poder que escapa al control del Juez contencioso administrativo, porque su ejercicio no está sometido al Derecho Administrativo.

⁷⁴ Ver. Saguez, Nestor Pedro, (El amparo contra leyes.p.p10-13)

Se ha dicho que este tipo de actos obedece a “razones de estado” o que ellos son de “alta política de estado”. Sin embargo, la legislación española relativa a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en su capítulo relativo al ámbito y extensión de la jurisdicción contencioso administrativa, sostiene: La ley parte del principio de sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, verdadera cláusula regia del Estado de Derecho. Semejante principio es incompatible con el reconocimiento de cualquier categoría genérica de actos de autoridad – llámense actos políticos, de Gobierno, o de dirección política- excluida “pese” del control jurisdiccional.

Duguitt, niega la diferencia entre actos de gobierno y actos de administración, aceptando el recurso para ambos, pero exceptúa los actos diplomáticos.⁷⁵

5.9 Jurisdicción de lo contencioso administrativo en Bolivia

El sistema adoptado en Bolivia para lo contencioso-administrativo es el sistema mixto. El trámite del contencioso administrativo no está reglamentado, pero, como todo acto administrativo puede ser modificado por el superior inmediato, es claro que antes de iniciar la demanda contencioso administrativa debería concluirse ante las autoridades administrativas con todos los recursos previstos en la Ley 2341 del Procedimiento Administrativo, ello hasta antes de la supresión de la facultad constitucional que tenía la Corte Suprema de Justicia en la anterior Carta fundamental del Estado y cuya reposición es objeto de la presente Tesis.

Sin embargo, a manera de mayor claridad de este instituto, resulta importante no confundir el juicio contencioso administrativo con las demandas o recursos directos de nulidad por falta de jurisdicción y competencia, ni con los juicios de inconstitucionalidad de leyes, decretos supremos, ordenanzas municipales.

En el país, el Decreto Supremo de 26 de junio de 1858 (declarado vigente por la Corte Suprema de Justicia) define así el juicio contencioso administrativo:

⁷⁵ ROJAS Franco Enrique; Ob. Cit. Pág. 611.

“Art. 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.”⁷⁶

Art.2.- Son asuntos del mismo género, 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 separarlos”.⁷⁷

La Constitución Política del Estado de 1967, ya establecía como una de las competencias de la Corte Suprema la facultad de conocer las causas contencioso-administrativas. Así, en su Art. 127 señalaba que son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia además de las señaladas por Ley: “8).- 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”.

De forma similar la Constitución Política de 1995 en su Art 118º, señalaba que “I. Son atribuciones de la Corte Suprema:...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 dieren lugar las resoluciones del mismo”

La anterior Constitución Política del Estado, modificada por la actual, en su artículo 118 inciso 7mo.) prescribía como una de las atribuciones de la Corte Suprema la de: “Resolver las causas contenciosas que resulten de los contratos, negociaciones y concesiones del Poder Ejecutivo y las demandas contencioso-administrativas a las que dieren lugar las resoluciones del mismo”.

⁷⁶ REVILLA QUEZADA ALFREDO; “Curso de Derecho Administrativo Boliviano”; Editorial Eburillo, Segunda Edición, Puesta Al Día, La Paz –Bolivia, año 1958, Págs. 323-324.

⁷⁷ REVILLA QUEZADA ALFREDO; “Curso de Derecho Administrativo Boliviano”; Editorial Eburillo, Segunda Edición, Puesta Al Día, La Paz –Bolivia, año 1958, Pág. 324.

Por su parte, la Ley de Organización Judicial, N° 1455 de 18 de febrero de 1993, en su Art. 55 inciso 10) refiriéndose a las atribuciones de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, dispone: “Conocer las causas contenciosas que resultaren de los contratos, negociaciones y concesiones del Poder Ejecutivo y de las demandas contencioso administrativas a que dieren lugar las resoluciones del mismo, con arreglo a la Constitución Política del Estado”.

La Ley N° 3324 de 18 de enero de 2006, de Reformas Orgánicas y Procesales de la Ley de Organización Judicial, artículo 10 incorpora el numeral 22 en el artículo 103 (Atribuciones de Sala Plena) de la Ley de Organización Judicial, con el siguiente texto: Artículo 103 (atribuciones de Sala Plena). Las Cortes Superiores del Distrito en Sala Plena, tendrán las siguientes atribuciones: 22. “Conocer y resolver los procesos contencioso administrativos señalados en la Ley de Municipalidades, correspondientes a los Municipios de todo el Departamento o Distrito Judicial.”

Por su parte, a modo de seguir las disposiciones dictadas sobre el particular, la Ley N° 3092 de 7 de julio del 2005, en su Artículo 2 prescribe: “Se establece que la Resolución Administrativa dictada por el Superintendente Tributario General para resolver el recurso jerárquico agota la vía administrativa, pudiendo acudir el sujeto pasivo y/o tercero responsable a la impugnación judicial por la vía del proceso contencioso administrativo, según lo establecido en la Constitución Política del Estado-y añade- que El Poder Judicial deberá presentar en el plazo de 60 días posteriores a la publicación de la presente Ley, un proyecto de ley que establezca un procedimiento contencioso administrativo que responda fundamentalmente a los principios constitucionales de separación de poderes, debido proceso y presunción de inocencia y tutela judicial efectiva.

Interpretando tal disposición se llega a establecer que el litigio contencioso administrativo como se sostenía clásicamente no solamente es el originado en la controversia entre el Estado o Administración Pública y los particulares. Y **segundo**, que actualmente, los procesos contenciosos administrativos, producidos en los Municipios

son conocidos y resueltos por las Cortes Superiores de Justicia, en los distintos Departamentos de la República.

A su vez, el Código de Procedimiento Civil nos enseña cuál es el procedimiento que debe seguirse en un proceso contencioso administrativo, al señalar en sus artículos 778 al 781 lo siguiente:⁷⁸

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 Art. 327. Se indicará 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”.⁷⁹

⁷⁸ Véase El Código de Procedimiento Civil en actual vigencia.

⁷⁹ Véase el Código de Procedimiento Civil en actual vigencia.

CAPÍTULO VI

NECESIDAD DE RESTITUIR LAS ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA EN CUANTO A LOS PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

6.1 Análisis de la doctrina respecto del proceso contencioso administrativo

6.1.1 En el plano constitucional

Inicialmente es necesario precisar que el control jurisdiccional de las actuaciones de la Administración Pública se fundamenta en los siguientes principios:

- a) **Afirmar la vigencia del principio de juridicidad o legalidad de la Administración Pública** (sometimiento a la Constitución y al ordenamiento jurídico).- El Art. 232 de la actual Constitución Política señala que “La Administración Pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad,...”.
- b) **Afirmar la vigencia de los derechos fundamentales y de la protección del ciudadano**.- El Art. 9 de la Constitución establece que son fines y funciones esenciales del Estado, entre otros: “2. Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas,..., 4. Garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución”.
- c) **Garantizar la tutela judicial efectiva a todo afectado por un acto del Poder Público**.- El Art. 113 de la Ley fundamental sostiene: “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...”. Pero además, el Art. 115 establece que: “I. Toda persona será protegida oportuna y efectivamente por

los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos. II. El Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones”.

De los principios enunciados, se establece que la Constitución deja un amplio margen de interpretación, destacándose la obligación de reparar los daños y perjuicios. La norma constitucional contiene una obligación negativa dirigida al legislador ordinario, que está imposibilitado de emitir legislación que impida la reparación integral de los daños.

Eso implica que las leyes deben proveer los medios para que todos encuentren reparación a los daños recibidos; pero para obtener esa reparación, no pueden separarse de los mandatos legales, como una clara indicación de que nadie debe hacerse justicia con su propia mano, sino a través de los mecanismos estatales.

La ideología del proceso en general y del contencioso-administrativo en especial, es la de hacer *justicia para todos*, porque en él se reúnen dos o más hombres; y *justicia para todos* implica que con las soluciones a los conflictos jurídico-administrativos, se busca mantener el equilibrio entre las prerrogativas de la Administración Pública y las garantías de los administrados, que a la razón, conforman el interés público, visible y presente en toda relación jurídica administrativa.

La interpretación dogmática debe ceder su espacio a la realidad política, que “envuelve y condiciona la vida humana, donde aquellos que prescinden de los sistemas e ideologías políticas, caen en la abstracción, en el irrealismo y en las pretendidas teorías puras que quieren ignorar aquella realidad y sus valores”⁸⁰.

Esa realidad política en la que se desarrollan las relaciones jurídicas, son las que desencadenan el cauce interpretativo humanista, imperante en un Estado de Derecho, para no desubicar al Derecho, situándolo como fin y no como medio para arbitrar las soluciones a los conflictos.

⁸⁰ DROMI, Roberto, “El procedimiento administrativo”, Edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999, Pág. 13.

En el plano netamente normativo, una primera nota distintiva es el que se expresa en el texto del Art. 132 de la Constitución “Toda persona individual o colectiva afectada por una norma jurídica contraria a la Constitución tendrá derecho a presentar la Acción de Inconstitucionalidad, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley”. Esto incluye las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público; incluyéndose por interpretación extensiva, los reglamentos y todos los actos administrativos sujetos especialmente a aquel Derecho, que vulneren los derechos de las personas naturales o jurídicas.

La interpretación del Art. 132 implica la inexistencia de parcelas, exentas del control judicial, extensivo a todo su contexto aplicativo, sobredimensionado en relación con los derechos subjetivos o intereses legítimos, ampliada –por gravedad– la reclamación para la pureza del ordenamiento jurídico en su conjunto.

En este sentido, los derechos fundamentales son inquebrantables en cualquier sede, lugar o momento, instituyéndose los procedimientos constitucionales de la acción de amparo constitucional y la acción de inconstitucionalidad para su protección y garantía a nivel constitucional.

Los individuos gozan de ciertos espacios que la Administración Pública no puede usurpar, sin perjuicio de la graduación de esos derechos para un efectivo y ponderado ejercicio entre sus titulares. El Art.14 de la actual Constitución Política del Estado en su párrafo IV, señala: “En el ejercicio de los derechos, nadie será obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no manden, ni a privarse de lo que éstas no prohíban”. Este límite tiene que ver con que las personas, están facultadas para hacer todo aquello que no infrinja la ley, expresión totalmente equivalente al llamado principio de libertad, según el cual, para el ser humano, todo lo que no está prohibido está permitido. Por ello, nadie puede ser privado de hacer lo que la Constitución o la ley no prohíban o, por lo menos, lo que no habiliten expresa y taxativamente a prohibir.

La base dogmática se encuentra en el principio de proporcionalidad, que exige, en las relaciones entre el poder público y los ciudadanos, que los derechos de éstos sólo pueden

ser limitados en la medida en que ello sea estrictamente imprescindible para la protección de los intereses públicos a los que sirve la limitación⁸¹.

No implica una inhabilitación para la Administración Pública, de regular conductas o actividades privadas, porque no hay derechos absolutos; o dicho de otra forma, los derechos fundamentales no son ilimitados, pero tales acciones regulatorias deben obedecer a razones objetivas y conformes con el Derecho de la Constitución, sin que en ningún caso puedan desconocer el contenido esencial de los derechos.

En una formulación depurada de la proporcionalidad aplicable a las limitaciones a los derechos subjetivos, la medida limitadora ha de ser útil, apropiada e idónea; apta para la consecución del bien público que la medida limitadora tiene como fin; necesaria o indispensable, por la inexistencia de ningún otro medio igualmente eficaz y menos limitativo, para satisfacer el mencionado fin de interés público; y, debe darse un equilibrio entre el perjuicio que sufre el derecho limitado y el beneficio que de ello se deriva a favor del bien público⁸².

Esa rendición de cuentas se convierte en un parámetro para el control de legalidad por su procedencia constitucional, y en sede constitucional sería –lógicamente- parámetro de constitucionalidad. Dispone el Art. 235 señalado: “Son obligaciones de las servidoras y los servidores públicos: 1. Cumplir la Constitución y las leyes. 2. Cumplir con sus responsabilidades, de acuerdo con los principios de la función pública. 3. Prestar declaración jurada de bienes y rentas antes, durante y después del ejercicio del cargo. 4. Rendir cuentas sobre las responsabilidades económicas, políticas, técnicas y administrativas en el ejercicio de la función pública...”.

⁸¹ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, “La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo”, Marcial Pons, Madrid, 2000, Pág. 25.

⁸² RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Op Cit, Pág. 25. Esas características de la medida limitativa, el autor las denomina como: mandatos parciales; mandato de adecuación; mandato de necesidad, y mandato de proporcionalidad en sentido estricto.

En la línea más general de la doctrina constitucional⁸³, los códigos políticos contienen normas amplias, de corte principista para su vigencia temporal, facilitando con su interpretación, la adecuación y aplicación en el tiempo y en el espacio, que no puede ser logrado por el sistema de reformas.

Las constituciones establecen órdenes políticos determinados y definidos en su estructura básica y en su función; estructura en la que ha de participar de manera predominante, si no exclusiva, el pueblo, de modo que los que ejercen el poder serán agentes y servidores del pueblo y no sus propietarios, y por su parte, esas funciones han de definirse como limitadas, especialmente por la concreción de zonas exentas al poder, reservadas a la autonomía privada.

El poder ha de aparecer como una construcción de la sociedad o del pueblo, en la que este se reserva zonas de libertad e instrumentos de participación y control efectivos, sin que puedan ser superiores a la sociedad, sino solo su instrumento⁸⁴. Al imponerse a la Administración Pública una forma determinada de ejercicio del poder público se establecen concurrentemente los sistemas de control, con un ensanchamiento de los parámetros normativos para fiscalizar la regularidad del accionar administrativo.

En este sentido, lo importante no es el cumplimiento del texto de la norma, sino la verificación judicial de la legitimidad de la actuación administrativa, siendo la manifestación de voluntad de la Administración, un primer acercamiento a aquella fiscalización, ampliada en la misma medida que la organización pública la amplíe, ratificándose entonces, que los fines jurídico-políticos del proceso contencioso-administrativo se cumplen cuando se resuelva definitivamente la corrección o incorrección del acto o actuación administrativa. Prevalece la idea de justicia, no la supremacía de la norma.

⁸³ En este sentido pueden verse autores que, como QUIROGA LAVIE, Op. Cit. Pág. 1, señalan que la Constitución está formada por tres segmentos o estructuras: la costumbre constitucional que se expresa en la conducta del pueblo o en la práctica de los órganos de gobierno; la ideología constitucional que constituye el sentido común social o el espíritu del pueblo hecho de valores sociales, y la normativa constitucional, hija de la lucha histórica que se encarna en la constitución positiva del Estado. Por su parte GARCIA DE ENTERRIA, E., en: "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional", Editorial Civitas, 3ª Edición, Madrid, 1985, Pág. 44 y ss. confirma la categoría normativa que tiene un texto constitucional, con prevalencia de los principios básicos y esenciales de toda sociedad, dado que la Carta Magna por principio debe provenir de su propia creación y concreción.

⁸⁴ GARCÍA DE ENTERRIA, E, La Constitución como norma..., op. cit. Pág. 45.

6.1.2 En el contencioso administrativo

La reunión de dos o más personas para la solución de un conflicto, contiene la idea de justicia, y el proceso contencioso-administrativo no es ajeno a aquella idea. Es la búsqueda de una solución justa para todos, no sólo para las partes sino que los terceros presentes o ausentes en la controversia no se vean afectados por una decisión impensada.

Los intereses públicos siempre estarán presentes en todo proceso contencioso administrativo, y la misma idea de unos bienes superiores susceptibles de protección, encarnados en la naturaleza del ordenamiento que permiten las relaciones administrativas.

La diferencia entre las reglas y los principios, estriba en que las reglas se cumplen o se incumplen, mientras que los principios disponen que “algo” debe ser realizado en la medida de lo jurídica y fácticamente posible. “Los principios son mandatos de optimización, caracterizados porque pueden cumplirse en grados diversos, y la medida debida de su cumplimiento depende de las posibilidades fácticas y jurídicas”⁸⁵.

El proceso contencioso no escapa a aquella búsqueda de la optimización del Derecho Administrativo para el cumplimiento de sus fines: la optimización del accionar administrativo con respeto para los derechos e intereses del ciudadano. En ese ámbito de movilidad procesal, no se puede argumentar con razones de naturaleza normativa-formal para su admisión, inadmisión, estimación o desestimación, sin quebrantar el valor justicia, prevalente en un Estado respetuoso de los derechos de la persona.

El formalismo quiebra al Derecho en su esencia. Es el racionalismo dominante por el que los hombres pierden la cosmovisión del humanismo y del personalismo del Derecho. El racionalismo convirtió al Derecho en un instrumento universal al servicio de cualquier

⁸⁵ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Op. Cit. Pág. 40.

ideología. “La inexactitud reside en desconocer que el Derecho bebe de una fuente madre y sustantiva: la política”⁸⁶.

De ahí la importancia filosófica de una separación orgánica para el control de la actividad administrativa, que postula el control concentrado de constitucionalidad, diferente a la *anulación* de los actos contrarios a la Constitución o a las leyes, cuya competencia le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa.

Por tanto, la jurisdicción contencioso-administrativa, debe ser el órgano encargado de garantizar la *legalidad* de la función administrativa del Estado, incluida la desviación de poder como una derivación de la ilegalidad administrativa, con protección de los derechos subjetivos e intereses legítimos.

Este control de la legalidad administrativa obliga a un replanteamiento del concepto de legalidad. Un sector doctrinal señala que “los intereses públicos son el fundamento del Derecho Administrativo por ser su base móvil, ya que se identifica cuando una mayoría de individuos y cada uno de ellos, puede reconocer y escindir de él, su interés individual, personal, directo, actual o potencial, y también como el resultado de un interés emergente de la existencia de la vida en comunidad, en el cual la mayoría de los individuos reconocen, también, un interés propio y directo”⁸⁷.

En este sentido, el servidor público debe desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual se considera como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados; el interés público debe prevalecer sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto. En la apreciación del interés público se debe tener en cuenta los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.

⁸⁶ ARISTÓTELES; “La Política”, Libro II, Capítulo V, Examen de la constitución ideada por Hipódamo de Mileto.

⁸⁷ ESCOLA, Héctor Jorge, “El interés público”, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989.

Decía el maestro del derecho administrativo francés Jean Rivero que, *“Yo le he respondido a los jueces contenciosos que el pobre administrado, víctima de la arbitrariedad administrativa, es su principal razón de ser, así como el estudiante es la razón de ser del profesor”*⁸⁸.

Si la Administración debe sujetarse al Derecho, a esa regularidad jurídica a la que hace referencia Gordillo⁸⁹, el apego a la legalidad está referido a la libre voluntad de escoger una solución entre varias posibles o no escoger ninguna, si fuera lo más saludable al interés público, pero cualquiera que sea su decisión, debe ajustarse al Derecho, con los límites derivados de los hechos determinantes, la ciencia, la técnica, la justicia y la experiencia.

Alguna doctrina⁹⁰ considera que la aplicación directa de la Constitución por el juez ordinario, permite no sólo la depuración del ordenamiento, debido al ensanchamiento de los límites normativos para resolver con la amplitud interpretativa que permite el texto constitucional⁹¹, sino también que amplía el vasto campo del quehacer administrativo, en tanto la interpretación constitucional va produciendo con su jurisprudencia un Derecho nuevo, de aplicación inmediata y obligada, al configurar y ordenar los poderes del Estado.

Esa interpretación establece límites al ejercicio del poder y al ámbito de libertades y derechos fundamentales, así como los objetivos positivos y las prestaciones que el poder debe cumplir en beneficio de la comunidad, facilitando la implantación del control universal de la Administración por parte del juez, porque se trataría desde esa posición, de calificar la conducta administrativa a la luz del contexto jurídico y social en el que debe desarrollarse.

⁸⁸ RIVERO, Jean, RIVERO, Jean, Derecho Administrativo, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 9a edición, Caracas, 1984.

⁸⁹ GORDILLO, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, Biblioteca jurídica Diké, 1° edición colombiana, 1998. Este autor señalaba que mejor que legalidad, se debe atender a la regularidad, comprensible de toda norma escrita o no escrita, incluyendo la ciencia, la técnica y la experiencia.

⁹⁰ MODERNE, Franck, “La Jurisdicción Constitucional frente al Poder Público”, Revista Costarricense de Derecho Constitucional, tomo I, Investigaciones Jurídicas S.A., San José, 2000; en el mismo sentido GARCIA DE ENTERRIA, “La Constitución como norma, Op. Cit; QUIROGA LAVIE, “Curso de Derecho Constitucional”, Op. Cit.

⁹¹ Se debe ser claro en establecer que uno de los límites más agudos es el de control concentrado de constitucionalidad que se da en nuestro medio jurídico, por lo que lo único que podría hacer el juez ordinario, sería la inaplicación de la norma.

La obligación de rendir cuentas, al tenor del Art. 235, parágrafo 4 de la Ley fundamental, constituye un parámetro de constitucionalidad para el control de la actividad administrativa, porque para la evaluación de resultados y la rendición de cuentas, se establecen en forma previa, las prioridades o cometidos principales de la Administración; así se facilita la medición de la adecuación de la conducta administrativa a los valores y principios que están contemplados en la Constitución.

El concepto de interés público se estabilizó normativamente, cuando se le identificó como la suma o expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados⁹². Con ese norte de la actuación administrativa, la labor interpretativa en el operador del Derecho ya tiene un primer parámetro de calificación, porque como señalara Carranca, “no se avanzaría si teniendo un fin no se delinea el camino para llegar a él o, por el contrario, se tiene el camino sin conocer con certeza o puntualidad el fin”⁹³.

La aplicación directa de la Constitución no es una quimera sino una realidad, y al garantizarle el constituyente al particular que la jurisdicción contencioso administrativa controlará la legalidad de la función administrativa, desaparecen las limitaciones normativas para el ingreso del juez, a cualquier espacio de las decisiones sometidas a su control; ingreso reafirmado por la naturaleza pública de las decisiones o actuaciones de las organizaciones políticas.

El problema no radica en las potestades desplegadas o desplegadas por el juzgador al ejercer su ministerio, sino más bien en las limitaciones autoimpuestas, con una reducida y desarraigada interpretación del concepto de legalidad, ajena a los superiores principios constitucionales.

⁹² El Art. 8 de la Ley del Estatuto del Funcionario Público (Ley 2027) señala como uno de los deberes de los servidores públicos, “e) Atender con diligencia y resolver con eficiencia los requerimientos de los administrados”.

⁹³ CARRANCA RIVAS, Raúl, “El arte del Derecho”, Editorial Porrúa, México, 191, Pág. 11.

6.2 Resultados de las entrevistas efectuadas a profesionales en Derecho, especialistas en materia contencioso-administrativa

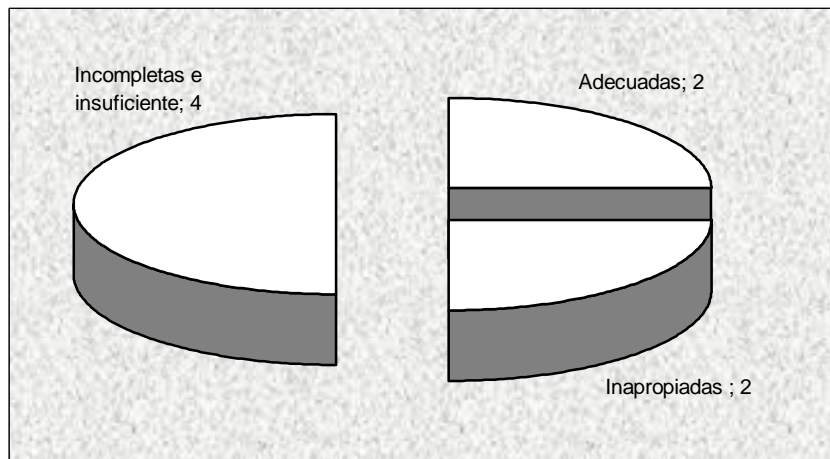
6.2.1 Calificación de las disposiciones de la Nueva Constitución Política del Estado, relacionadas con las competencias o atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia

CUADRO N° 1
CALIFICACIÓN A LAS DISPOSICIONES DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO RELACIONADAS CON LAS COMPETENCIAS O ATRIBUCIONES DEL TSJ

	FRECUENCIA
Adecuadas	2
Inapropiadas	2
Incompletas e insuficiente	4
Total	8

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta a profesionales

GRÁFICO N° 1
CALIFICACIÓN A LAS DISPOSICIONES DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO RELACIONADAS A LAS COMPETENCIAS O ATRIBUCIONES DEL TSJ



De acuerdo a lo que se observa en el cuadro y gráfico respectivo, una mayoría de los profesionales entrevistados califica a las disposiciones de la Nueva Constitución Política del Estado, relacionadas con las competencias o atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia

como “incompletas”, “insuficientes” o “inapropiadas”; sólo dos de los entrevistados manifiestan que son “adecuadas”.

Los anteriores datos reflejan disconformidad con las disposiciones de la Constitución vigente relacionadas con las competencias del Tribunal Supremo. Esta situación es explicada por los propios entrevistados, cuando exponen diversos argumentos que justifican sus respuestas, dentro de los cuales se destacan:

- Porque se requiere dar un nuevo perfil al órgano jurisdiccional
- No contempla la jurisdicción contencioso administrativa
- No incluye el conocimiento y decisión de las acciones contencioso – administrativas por actos emitidos por las autoridades nacionales
- La visión debe ser desde el Estado pluralista
- No prevé el control jurisdiccional de los actos administrativos
- Se limita a hacer referencia de las atribuciones principales que tiene el Tribunal Supremo en la actual Ley de Organización Judicial. Sin embargo no sitúa a éste órgano (Tribunal Supremo) el lugar que ocupa en el nuevo sistema político boliviano como órgano que forma parte del Estado Plurinacional.
- No existe la facultad contemplada en las anteriores reformas constitucionales referida a ser la máxima instancia contenciosa administrativa del país, facultad que debió ser incluida y reconocida expresamente en el actual texto constitucional, véase en la anterior constitución el Art. 117 – I de la Ley N° 2650 de 13 de abril de 2004.
- Parecería ser que se limita y restringe las competencias del Tribunal Supremo hasta el grado de minimizar su espacio de poder en el nuevo Estado Plurinacional sin que tenga ingerencia en los actos que emita el Órgano Ejecutivo.
- La carga procesal con la supresión del conocimiento de las demandas contenciosas administrativas, ayudaría a su trabajo, evitando una saturación de causa y por consiguiente la retardación en la administración de justicia.

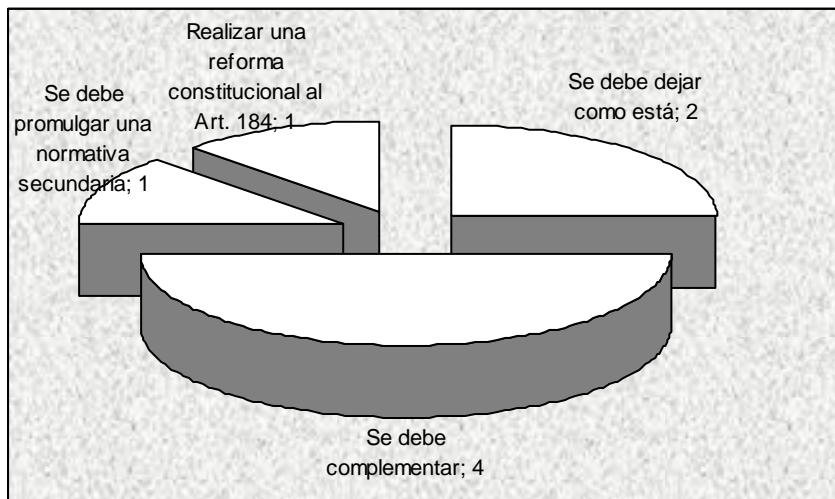
6.2.2 Consideraciones respecto a las competencias del Tribunal Supremo establecidas en la Constitución

CUADRO N° 2
CONSIDERACIONES SOBRE LAS COMPETENCIAS DEL TSJ

	FRECUENCIA
Se debe dejar como está	2
Se debe complementar	4
Se debe promulgar una normativa secundaria	1
Realizar una reforma constitucional al Art. 184	1
Total	8

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta a profesionales

GRÁFICO N° 2
CONSIDERACIONES SOBRE LAS COMPETENCIAS DEL TSJ



Respecto a la pregunta de como califica las competencias del Tribunal Supremo establecidas en la Constitución Política del Estado vigente, cuatro entrevistados han indicado que se debe complementar, dos son de la opinión que se la debe dejar como está, en tanto que el resto opina que se debe realizar una reforma constitucional, complementar su competencia respecto al control de legalidad de los actos administrativos o bien corresponde promulgar una normativa secundaria, finalmente uno ha exteriorizado que se debe realizar una reforma constitucional incluyendo la facultad contenciosa administrativa al

artículo 184 del actual texto constitucional como atribución propia del Tribunal Supremo de Justicia.

La percepción que tienen los entendidos en materia contencioso-administrativa, es que las competencias del Tribunal Supremo establecidas en la Constitución, necesitan perfeccionarse de tal forma que actúe de forma eficiente como máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria.

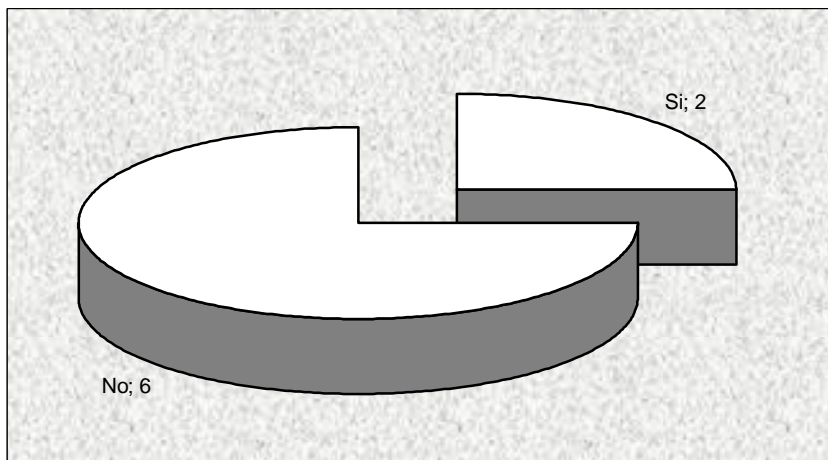
6.2.3 Acuerdo/desacuerdo con la facultad suprimida al Tribunal Supremo de resolver las causas contencioso-administrativas (Art. 184 de la Constitución)

CUADRO N° 3
ACUERDO/DESACUERDO CON LA FACULTAD SUPRIMIDA AL TRIBUNAL SUPREMO DE RESOLVER LAS CAUSAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS

	FRECUENCIA
Si	2
No	6
Total	8

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta a profesionales

GRÁFICO N° 3
ACUERDO/DESACUERDO CON LA FACULTAD SUPRIMIDA AL TRIBUNAL SUPREMO DE RESOLVER LAS CAUSAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS



Consultados si los profesionales entrevistados están de acuerdo con la supresión de la facultad de resolver las causas contencioso-administrativas al Tribunal Supremo de Justicia, establecida en el Art. 184 de la Constitución vigente, un número importante de los encuestados (seis) ha señalado que no están de acuerdo con esta supresión, los dos restantes manifiestan una respuesta afirmativa, estos resultados de manera clara se observa en el cuadro y gráfico precedente.

Según lo anterior, los profesionales entendidos en materia contencioso-administrativa muestran su desacuerdo con la facultad suprimida al Tribunal Supremo para resolver causas contencioso-administrativas. Las razones más importantes que exponen son las siguientes:

- Se agota la autotutela de la administración en sede administrativa, no se puede recurrir a la impugnación judicial del acto administrativo
- Se deja sin garantía judicial el principio de legalidad
- El ámbito jurisdiccional debe ser complementado con la Ley Especial
- El Estado de Derecho debe prever que el órgano jurisdiccional pueda fiscalizar los actos de la administración pública.
- La jurisdicción ordinaria es la encargada de revisar los actos administrativos que emitan los órganos públicos nacionales, departamental y local a los fines de evidenciar si el acto administrativo objeto de impugnación ha cumplido o no con los requisitos que debe tener todo acto administrativo.
- Se debe promover la seguridad jurídica y sobre todo la protección al administrado frente a los posibles actos arbitrarios de la Administración Pública y abuso de poder del Estado.
- Al no contemplar el Art. 184 esta previsión, determina la total discrecionalidad – en especial del Poder Ejecutivo – que los actos que se emitan no sean sujetos al control de este Poder Público y que de esa manera no pueda existir cuestionamientos al ejercicio del Ejecutivo en razón de los planes, proyectos y políticas de Estado que se proponga alcanzar.

Los argumentos del desacuerdo con la competencia suprimida al Tribunal Supremo, indican fundamentalmente que ello generaría la falta de control a los actos del poder público en desmedro de los administrados, quienes estarían en un estado de indefensión y desprotección frente a arbitrariedades de la administración pública.

6.2.4 Razones por las cuales la facultad de resolver causas contencioso-administrativas le ha sido suprimida al Tribunal Supremo

Dentro de las razones por las que la nueva Constitución le ha suprimido al Tribunal Supremo la facultad de resolver las controversias contencioso-administrativas, los profesionales de derecho entendidos en esta materia, han emitido diversos criterios, mismos que se citan a continuación:

- Fue un error u omisión
- Se trata de evitar el control judicial de la administración
- Es una forma de evitar el control de legalidad de los actos de gobierno
- Porque se pretende que el control de legalidad sea ejercido por el Tribunal Constitucional a través del Recurso de Amparo.
- Analizando la coyuntura un factor que no puede soslayarse es lo político, no se debe olvidar que se está frente a un nuevo modelo de concepción del Estado, el denominado “proceso de cambio” y frente a la implementación de este sistema parecería ser el de eliminar la oposición o los escollos que en este caso podrían generarse en el Tribunal Supremo. La exclusión de su facultad contenciosa – administrativa en el artículo 184 sería la solución.
- El conflicto de poderes del Ejecutivo respecto al Judicial y este con la corrupción y descrédito en la actual administración de justicia y viceversa del abuso del Estado de Derecho y de los Derechos y Garantías de los ciudadanos.
- Por la saturación de causas puestas a conocimiento en el Tribunal Supremo.

Según las respuestas proporcionadas, se observa que la opinión jurídica mayoritaria apunta a destacar que la supresión de la facultad de resolver causas contencioso-administrativas al Tribunal Supremo, tendría la intención de evitar el control de legalidad

de los actos del Órgano Ejecutivo, lo que derivaría en actos de arbitrariedad y discrecionalidad de la Administración Pública, dejando indefenso a los administrados. Esto resulta un retroceso en el plano de la justicia administrativa, que exige de una reforma urgente de la Constitución y de la elaboración de una Ley especial que restituya esta competencia suprimida al máximo tribunal de justicia.

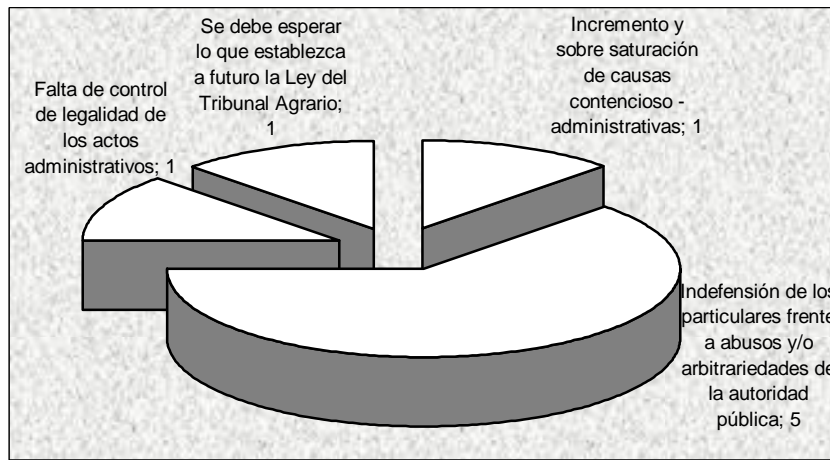
6.2.5 Consecuencias que pueden derivarse de la facultad suprimida al Tribunal Supremo para resolver causas contencioso-administrativas

CUADRO N° 4
CONSECUENCIAS QUE PUEDEN DERIVARSE DE LA FACULTAD SUPRIMIDA AL TRIBUNAL SUPREMO PARA RESOLVER CAUSAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS

	FRECUENCIA
Incremento y sobre saturación de causas contencioso – administrativas	1
Indefensión de los particulares frente a abusos y/o arbitrariedades de la autoridad pública	5
Falta de control de legalidad de los actos administrativos	1
Se debe esperar lo que establezca a futuro la Ley del Tribunal Agrario	1
Total	8

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta a profesionales

GRÁFICO N° 4
CONSECUENCIAS QUE PUEDEN DERIVARSE DE LA FACULTAD SUPRIMIDA AL TRIBUNAL SUPREMO PARA RESOLVER CAUSAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS



Para la mayoría de los entrevistados (cinco), las consecuencias que pueden derivarse de la facultad suprimida al Tribunal Supremo para resolver causas contencioso-administrativas, son la indefensión de los particulares frente a los abusos y/o arbitrariedades de la autoridad pública, las restantes opiniones hacen referencia a que puede producirse el incremento y sobresaturación de causas contencioso – administrativas, falta de control de la legalidad de los actos administrativos, y una última opinión expresa que se debe esperar lo que establezca a futuro la Ley del Tribunal Agrario.

Estas opiniones convergen en que la facultad suprimida al Tribunal Supremo, afectaría principalmente a los particulares o a los administrados, quienes se verían desprotegidos frente a los actos discrecionales, abusos o arbitrariedades del poder público, por tanto, los actos de la Administración Pública carecerían de control de legalidad; situación que exige que la competencia suprimida al Tribunal Supremo de Justicia le sea restituida a través de una reforma de la Constitución.

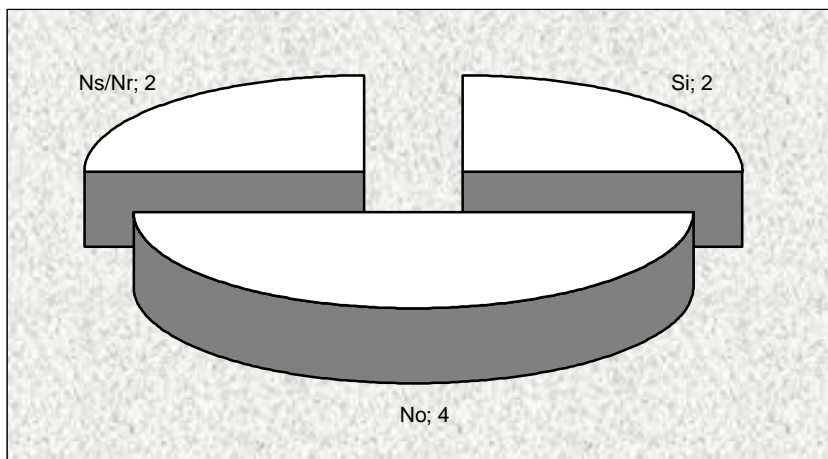
6.2.6 Acuerdo/desacuerdo con el Art. 189 de la Constitución que dispone que el Tribunal Agroambiental es el órgano jurisdiccional competente para resolver las causas contencioso-administrativas

CUADRO N° 5
ACUERDO/DESACUERDO CON EL ART. 189 DE LA CONSTITUCIÓN QUE
DISPONE QUE EL TRIBUNAL AGROAMBIENTAL ES EL ÓRGANO
JURISDICCIONAL COMPETENTE PARA RESOLVER LAS CAUSAS
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS

	FRECUENCIA
Si	2
No	4
Ns/Nr	2
Total	8

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta a profesionales

GRÁFICO N° 5
ACUERDO/DESACUERDO CON EL ART. 189 DE LA CONSTITUCIÓN QUE
DISPONE QUE EL TRIBUNAL AGROAMBIENTAL ES EL ÓRGANO
JURISDICCIONAL COMPETENTE PARA RESOLVER LAS CAUSAS
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS



A la pregunta si consideran que el Tribunal Agroambiental sea el órgano jurisdiccional competente para resolver las causas contencioso-administrativas como lo dispone el Art. 189, inc. 3 de la Constitución vigente, cuatro de los profesionales entrevistados manifiestan su desacuerdo con esta disposición, dos dieron una respuesta afirmativa y los dos restantes no dieron una respuesta a la interrogante. Esto refleja de que las causas contencioso-administrativas no deben ser competencia del Tribunal Agroambiental, debido a los siguientes argumentos expuestos por los propios entrevistados:

- Porque son otras atribuciones u otro ámbito
- Esta atribución es especialísima para materia agroambiental, no abarca el universo del contencioso administrativo.
- Su actuación se limita a la materia agroambiental existiendo una gran cantidad de otras materias administrativas que estarán exentas del control de legalidad.
- Porque además se debe esperar la Ley Especial
- Tiene competencia y especialidad definida que no pueden ser ampliadas a todo el espectro de las causas contencioso administrativas.
- Tiene facultad para resolver las causas contencioso – administrativas en materia agraria – ambiental pero no en otra órbita de actos de la Administración Pública

que no tengan nada que ver con lo ambiental o lo agrario; véase municipal, prefectural o del resto de los actos que emita el Órgano Ejecutivo, su competencia está limitada a las causas estrictamente agroambientales y a las que emergen producto de esta clase de relación.

Según lo anterior, el Tribunal Agroambiental sólo tendría tuición sobre controversias contencioso-administrativas en materia agroambiental, que no implicaría facultades para resolver otros conflictos de este tipo en otras materias administrativas; sin embargo, la disposición textual del Art. 189, inc. 3 de la Constitución vigente, señala dentro de sus competencias: “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”. Lo que se cuestiona, es la última frase de la disposición: “...y de los demás actos y resoluciones administrativas”, que daría a entender que también tendría facultades para resolver causas en otras materias administrativas.

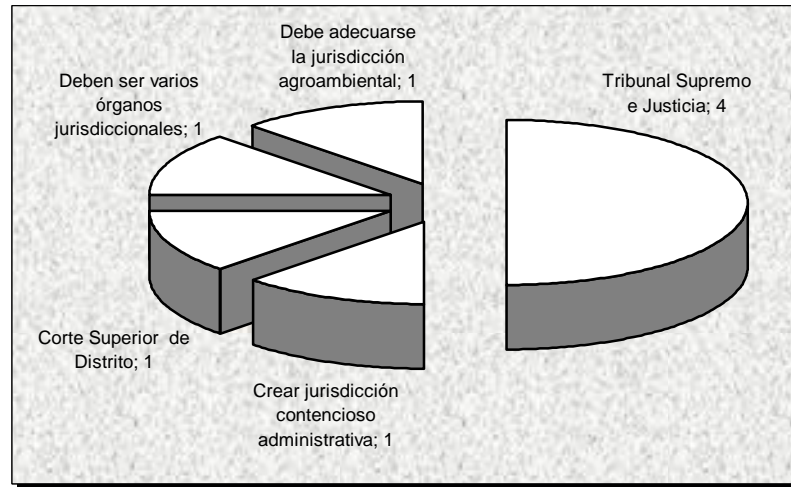
6.2.7 Órgano jurisdiccional competente para resolver las causas contencioso-administrativas

CUADRO N° 6
ÓRGANO JURISDICCIONAL COMPETENTE PARA RESOLVER
LAS CAUSAS CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVAS

	FRECUENCIA
Tribunal Supremo de Justicia	4
Crear jurisdicción contencioso administrativa	1
Corte Superior de Distrito	1
Deben ser varios órganos jurisdiccionales	1
Debe adecuarse la jurisdicción agroambiental	1
Total	8

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta a profesionales

GRÁFICO N° 6
ÓRGANO JURISDICCIONAL COMPETENTE PARA RESOLVER
LAS CAUSAS CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVAS



De acuerdo a lo que se observa en el cuadro y gráfico precedentes, la mitad de los entrevistados (cuatro) indican que el órgano jurisdiccional competente para resolver las causas contencioso-administrativas es el Tribunal Supremo de Justicia, en tanto que una opinión compartida señala que se debe crear una jurisdicción contencioso administrativa, o que estos casos debe estar a cargo de los Tribunales Departamentales de Justicia (anteriormente las Cortes Superiores de Distrito), o que deben ser varios órganos jurisdiccionales, la última opinión señala que la norma debe adecuarse a la jurisdicción agroambiental.

Si bien la opinión mayoritaria de los profesionales entendidos en esta materia, indican que el órgano competente para resolver causas contencioso-administrativas es el Tribunal Supremo de Justicia, también se señalan otras instancias que pueden resolver estos conflictos, de acuerdo a la tipología de los casos. Así por ejemplo, si el acto impugnado emana de autoridad administrativa nacional, el órgano competente sería el Tribunal Supremo; si el acto impugnado emana de autoridades subnacionales, los órganos competentes serían los Tribunales Departamentales de Justicia; en los actos de otro tipo de administraciones (Local y Departamental) debería ser la Sala Plena de la Corte Superior de cada Distrito. Finalmente, se señala la posibilidad de crear una jurisdicción especial de lo contencioso administrativo, tal como ocurre en otros países, o la creación de Salas Contencioso – Administrativas en cada Departamento.

6.2.8 Argumentos para que el Tribunal Supremo sea el órgano competente para resolver las causas contencioso-administrativas

De acuerdo a los resultados obtenidos, los profesionales de Derecho entendidos en materia contencioso-administrativa, exponen diversos argumentos que justificarían que el Tribunal Supremo sea el órgano jurisdiccional competente para resolver causas contencioso-administrativas, mismos que se citan a continuación:

- Permitir que las partes tengan la posibilidad de interponer el recurso en última instancia
- La unidad del órgano judicial
- Al ser el máximo órgano judicial de la justicia ordinaria tendría una categoría constitucional equivalente a los máximos órganos de la administración nacional, centralizada o descentralizada, para controlar la legalidad de sus actos.
- Las que determine la Ley especial
- El principio del control de los actos administrativos por el Poder Judicial están desarrollados en el principio de separación de poderes
- Básicamente la vigencia plena del Estado de Derecho, las garantías al debido proceso, el control jurisdiccional sobre los actos emitidos por la Administración Pública y la garantía de protección a los particulares frente al posible o probable abuso del poder del Estado.

Según los criterios vertidos por los entrevistados, se pondera al Tribunal Supremo de Justicia como el órgano competente para conocer y resolver causas contencioso-administrativas, quién además garantizaría la plena vigencia del Estado de Derecho, es decir, el respeto de las garantías del debido proceso, también establecidas en la Ley fundamental, así como el control efectivo de la actuación de la Administración Pública. Esto supone, garantizar la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados, es decir, la tutela de cualquier tipo de situación jurídica de los particulares que se encuentre vulnerada o amenazada.

6.2.9 Criterios para mejorar la justicia administrativa del país y garantizar la debida protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados

Finalmente, se solicitó a los entrevistados proponer algunas alternativas para mejorar la justicia administrativa de manera que se pueda garantizar la protección de los derechos e intereses de los administrados; frente a lo cual se plantearon diversos criterios, mismos que se citan a continuación:

- Garantizar la idoneidad de los juzgadores evitando influencia política o corrupción
- La creación de la jurisdicción contencioso administrativa
- Especialización y conformación de un tribunal especial
- Que los procesos administrativos sean llevados con profesionales especializados en el tema.
- El estricto cumplimiento de los Derechos y garantías constitucionales por la administración
- Los lineamientos jurisprudenciales emitidos por el Tribunal Constitucional.
- Una nueva Ley de Procedimiento Administrativo que establezca los límites de la administración y de los administrados – la ejecución de los actos administrativos y los medios de impugnación sobre todo en sede jurisdiccional – y la identificación de la autoridad judicial competente.
- Se debe esperar las leyes de los respectivos órganos judiciales, pero ante todo se debe evitar la saturación de causas o su concentración en unos pocos órganos judiciales.
- Es importante realizar la reforma constitucional urgente, que introduzca la facultad contencioso – administrativa para el Tribunal Supremo en el artículo 184 del texto constitucional.
- Es también necesario la propuesta de un proyecto de Ley que contenga el “Proceso Contencioso – Administrativo”, es decir, establecer las reglas de la substanciación de las causas contencioso – administrativas comenzando por

definir de una vez por todas expresamente que se trata de un proceso de puro derecho, la demanda, la respuesta, el objeto de la controversia, sus plazos y términos, las formas de resolución.

Para esta última alternativa, es necesario discutir la creación de las Salas Contencioso – Administrativas, ya que las salas plenas de las Cortes Superiores de Distrito se han mostrado ineficientes para resolver estas causas tornando estos procesos en lentos y burocráticos. Paralelamente, debería propender a crearse el personal administrativo y apoyo logístico necesario para este cometido: secretarios, oficiales, auxiliares, equipos, material de escritorio, creación de cargos judiciales e ítems salariales y presupuesto necesario.

La discusión pasa por un tema político acerca de si se quiere o no una jurisdicción contencioso – administrativa y si los órganos públicos llamados a crearla y aprobar su funcionamiento están dispuestos a hacerlo o no.

Un elemento necesario para la discusión es la falta de credibilidad del sistema de administración de justicia, la debilidad de sus instituciones y la falta de efectividad para dar respuesta inmediata y pronta a la protección jurídica de los ciudadanos, que pasa necesariamente por una tarea de análisis de la crisis del Órgano Judicial y sus estructuras, el debate de si existe dependencia o independencia, o si es el Órgano Judicial un órgano independiente el que deba conocer las causas contencioso-administrativas.

6.3 Legislación comparada

Luego del análisis efectuado sobre los criterios vertidos por profesionales de derecho entendidos en materia contencioso-administrativa, sobre la necesidad de restituir las atribuciones del Tribunal Supremo relacionadas con la resolución de causas contencioso-administrativas, es pertinente conocer la forma cómo proceden las leyes fundamentales de países de la región en relación al tema. Esto permitirá contar con mayores elementos de juicio para plantear la propuesta legal de reforma de la Constitución, conforme a los

objetivos del presente trabajo de investigación.

Teniendo presente esta consideración, se puntualizan a continuación los aspectos más resaltantes de las constituciones políticas de Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, y Venezuela:

6.3.1 Chile

En la República de Chile, la Corte Suprema es un órgano constitucional colegiado (plenario y salas), letrado y multifuncional que asume como Tribunal Supremo roles diferenciados: Tribunal de Casación, Tribunal de Jurisdicción Constitucional, Tribunal custodio de la cosa juzgada y órgano directivo correccional y económico de los Tribunales de la nación

La Constitución Política de Chile establece en su Art. 76, que “Los jueces son personalmente responsables por los delitos de cohecho, falta de observancia en materia sustancial de las leyes que reglan el procedimiento, denegación y torcida administración de justicia y, en general, de toda prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones...Tratándose de los miembros de la Corte Suprema, la ley determinará los casos y el modo de hacer efectiva esta responsabilidad”.

Asimismo, el Art 79 de la Ley fundamental establece que “La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación....Los tribunales superiores de justicia, en uso de sus facultades disciplinarias, sólo podrán invalidar resoluciones jurisdiccionales en los casos y forma que establezca la ley orgánica constitucional respectiva... Conocerá, además, de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia, que no correspondan al Senado”.

De conformidad con la Constitución, el Código Orgánico de Tribunales ha dispuesto el funcionamiento de la Corte Suprema, dividida extraordinariamente en cuatro salas cada

una de las cuales tiene competencia para conocer diversos asuntos que el Auto acordado del 7 de marzo de 1997 les concedió, siendo, por tanto, especializadas.

La Tercera Sala o “Sala Constitucional” conoce:

- De las apelaciones de los recursos de protección.
- De las apelaciones de los recursos de amparo que no incidan en causas criminales.
- De los recursos de casación en la forma y en el fondo deducidos en contra de sentencias dictadas en los casos de materias tributarias.
- De las apelaciones contra las sentencias dictadas en recursos o reclamaciones contencioso administrativos.
- De las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia, que no corresponden al pleno.
- De las apelaciones de las sentencias dictadas por el Presidente de la Corte Suprema en las causas a que se refieren los números 2 y 3 del artículo 53 del Código Orgánico de Tribunales, con excepción de las de extradición pasiva; y De los demás asuntos del orden constitucional que corresponda conocer a la Corte Suprema que no estén entregados expresamente al conocimiento del pleno.

6.3.2 Colombia

Colombia tiene al Consejo de Estado como órgano encargado de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Al respecto, la Constitución Política de Colombia establece en su Art. 236: “El Consejo de Estado tendrá el número impar de Magistrados que determine la ley. El Consejo se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley. La ley señalará las funciones de cada una de las salas y secciones, el número de magistrados que deban integrarlas y su organización interna”.

Asimismo, el Art. 237 de la Constitución colombiana señala que son atribuciones del Consejo de Estado:

- Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.
- Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.
- Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.
- En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.
- Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley.
- Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.
- Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley.

6.3.3 Costa Rica

La Constitución Política de la República de Costa Rica establece en su Art. 152, que “El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que establezca la ley”. Seguidamente, en el Art. 153 se establece que “Corresponde al Poder Judicial además de las funciones que esta Constitución le señala, conocer de la causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso administrativas, así como de las otras que establezca la ley cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan, resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie con la ayuda de la fuerza publica si fuere necesario”.

6.3.4 Perú

En el caso peruano el Poder Judicial está integrado por varios órganos jurisdiccionales. Al respecto, la Constitución Política del Perú en su Art. 143, señala: “El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la Nación, y por órganos que ejercen su gobierno y administración. Los órganos jurisdiccionales son: la Corte Suprema de Justicia y las demás cortes y juzgados que determine su ley orgánica”.

El Art. 148 de la Constitución del Perú, establece que “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”; seguidamente se añade que “La creación y funcionamiento en la Corte Suprema de la República de la Sala de Derecho Constitucional y Social es competente para el Contencioso – Administrativo, los procesos de amparo e incluso los procesos de acción popular”.

Complementariamente, el Perú cuenta con una Ley que regula el proceso contencioso administrativo (Ley N° 27584), que delimita la competencia territorial y competencia funcional a nivel de la República.

6.3.5 Venezuela

El caso venezolano es más específico, ya que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, señala en forma clara y contundente en su Art. 259, que “La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos; y disponer lo necesario para

el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

6.3.6 Síntesis del derecho comparado

De acuerdo a la comparación de las Constituciones de los países citados, se observa que la mayoría de ellos, sino la totalidad, facultan a la Corte Suprema o Salas especiales que funcionan dentro de la Corte, como órganos competentes para conocer y resolver causas contencioso-administrativas. Así por ejemplo:

- En Chile, el órgano competente para resolver controversias contencioso-administrativas es la Sala Constitucional, que es parte de la Corte Suprema de Justicia.
- Colombia tiene al Consejo de Estado como órgano encargado de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Según la Constitución de Colombia, el Consejo de Estado tiene atribuciones para desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo contencioso administrativo.
- La Constitución Política de Costa Rica enfatiza en que la Corte Suprema es la máxima instancia del Poder Judicial, y como tal, está facultada para conocer, además de otras causas, las contencioso-administrativas.
- En la República del Perú, funciona la Sala de Derecho Constitucional y Social como órgano dependiente de la Corte Suprema, que tiene competencia para conocer y resolver el contencioso-administrativo.
- La Constitución venezolana, define claramente que la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde al Tribunal Supremo, de lo que se infiere que este tipo de causas son competencia de este Tribunal.

CAPÍTULO VII

PROPUESTA LEGAL PARA REFORMAR EL ART. 184 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

7.1 Introducción

La Administración Pública de cualquier país, conoce, tramita, y resuelve de modo inmediato y primario, los reclamos de los particulares en relación directa a los actos, servicios, que involucra y autorizaciones que brinda entre sus variadas actividades, con una tendencia a necesitar controles que demuestren eficacia, con posterioridad a tales actividades.

El control y juzgamiento de los actos que causan estado originados en la Administración Pública, da lugar al nacimiento de lo que se denomina como “lo contencioso administrativo”. Desde el punto de vista procesal no puede contemporáneamente denominarse al Contencioso Administrativo simplemente como un recurso, sino como un proceso que permite otorgar la tutela jurisdiccional efectiva que se inicia con una demanda, contando con requisitos de admisibilidad y procedencia; con objetivos que se cumplan en una etapa postulatoria; con aplicación de audiencias y pruebas y con medios impugnatorios que incluyan al recurso de casación, permitiéndose así contar con un efectivo Estado de Derecho a través de la ejecución del fallo que tenga efectivo cumplimiento en base a los efectos de la cosa juzgada.

El contencioso administrativo ha evolucionado en el mundo del simple objetivo de anular la resolución administrativa impugnada con jurisdicción retenida al de plena jurisdicción que abarque no sólo anular a la resolución Administrativa, sino sancionar al funcionario o funcionarios responsables por exceso de desviación de poder con una indemnización que puede ser solidaria con el Estado o sólo tratarse de responsabilidad individual, pero efectiva.

Todo país contempla a nivel constitucional en forma amplia o breve (caso de Bolivia) sobre lo Contencioso Administrativo, pues constituye un sistema de control y juzgamiento de los innumerables casos que resuelve causando estado, pero a la vez lesionados derechos e intereses de los particulares que ante tal situación deben ser tutelados efectivamente.

Si bien la administración Pública tiene también atributos de auto-control requiere que por sus actos que causan estado, deba ser juzgada por organismos distintos a la propia administración, juzgamiento que conforme, puede ser a través del Poder Judicial o de un organismo independiente que puede ser un Consejo de Estado (como en el caso de Colombia) o una combinación entre el Poder Judicial y Consejo de Estado.

En Bolivia hasta antes de la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado, el contencioso administrativo era facultad de la Corte Suprema, órgano del Poder Judicial; sin embargo, la Constitución vigente le ha suprimido esta competencia al Tribunal Supremo para conocer y resolver las causas que resulten de contratos, negociaciones y concesiones del Poder Ejecutivo y las demandas contencioso administrativas derivadas de su actuación administrativa.

La supresión de esta facultad al Tribunal Supremo, deja en indefensión y desprotección jurídica al ciudadano frente a las arbitrariedades o actos discrecionales de la Administración Pública, particularmente de las autoridades del Órgano Ejecutivo, quienes por disponer de los medios de ejecución de las leyes y sentencias, se convierten en los principales agentes de vulneración de los derechos y garantías de los administrados.

En virtud de los argumentos descritos, el presente trabajo de investigación propone la reforma de la Constitución en lo relativo a la naturaleza y las competencias del Tribunal Supremo, de manera que se reponga la justicia administrativa en el ámbito constitucional.

7.2 Objetivos de la reforma

El objetivo de la reforma constitucional, es garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva de los particulares frente a los actos de la Administración Pública, que no es otro que el derecho de toda persona a que se haga justicia; a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con unas garantías mínimas y que al término del mismo, la sentencia dictada en el proceso tenga eficacia.

7.3 Propuesta de reforma

Para cumplir con el objetivo formulado, se plantea la reforma del Art 184 de la Constitución Política del Estado, en los términos siguientes:

- **Texto actual:**

Art. 184.- Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia, además de las señaladas por la ley:

1. Actuar como tribunal de casación y conocer recursos de nulidad en los casos expresamente señalados por la ley.
2. Dirimir conflictos de competencias suscitados entre los tribunales departamentales de justicia.
3. Conocer, resolver y solicitar en única instancia los procesos de extradición.
4. Juzgar, como tribunal colegiado en pleno y en única instancia, a la Presidenta o al Presidente del Estado, o a la Vicepresidenta o al Vicepresidente del Estado, por delitos cometidos en el ejercicio de su mandato. El juicio se llevará a cabo previa autorización de la Asamblea Legislativa Plurinacional, por decisión de al menos dos tercios de los miembros presentes, y a requerimiento fundado de la Fiscal o del Fiscal General del Estado, quien formulará acusación si estima que la investigación proporcionó fundamento para el enjuiciamiento. El proceso será oral, público, continuo e ininterrumpido. La ley determinará el procedimiento.

5. Designar, de las ternas presentadas por el Consejo de la Magistratura, a los vocales de los tribunales departamentales de justicia.
6. Preparar proyectos de leyes judiciales y presentarlos a la Asamblea Legislativa Plurinacional.
7. Conocer y resolver casos de revisión extraordinaria de sentencia.

- **Texto propuesto:**

Manteniéndose en su integridad las atribuciones contenidas en el referido Art. 184, propongo que el mismo sea reformado añadiéndose a dicho artículo la propuesta que tengo formulada; es decir:

8. “Conocer y resolver causas contencioso-administrativas resultantes de hechos, actos, o contratos emanados de autoridad nacional”.

7.3.1 Anteproyecto de Ley para la Reforma del Art. 184 Constitucional

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL DE BOLIVIA

CONSIDERANDO: Que la Constitución Política de Bolivia, establece en el Artículo 184 que “El Tribunal Supremo de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria”.

CONSIDERANDO: Que la acción contencioso administrativa tiene por finalidad el control jurídico de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

CONSIDERANDO: Que la facultad de conocer y resolver las causas contencioso-administrativas ha sido suprimida al Tribunal Supremo de Justicia en la Constitución Política del Estado vigente.

CONSIDERANDO: Que es necesario restituir la facultad suprimida al Tribunal Supremo en relación con la jurisdicción contencioso-administrativa, como mecanismo para

garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva de los particulares frente a los actos de la Administración Pública.

CONSIDERANDO: Que el Artículo 411.II de la Constitución Política del Estado faculta a la Asamblea Legislativa Plurinacional para plantear la reforma parcial de la Constitución, mediante Ley de reforma constitucional aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional..

POR TANTO: La Asamblea Legislativa Plurinacional en uso de sus atribuciones contenidas en el Artículo 158, inc. 3 de la Constitución Política del Estado Plurinacional,

DECRETA:

LEY DE REFORMA DEL ARTÍCULO 184 CONSTITUCIONAL

Nº.....

ARTÍCULO ÚNICO.- Modificase el Art. 184 de la Sección I (Tribunal Supremo de Justicia), Capítulo Segundo (Jurisdicción Ordinaria), Título III (Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional), de la Segunda Parte (Estructura y organización funcional del Estado) de la Constitución Política de Estado de 07 de febrero de 2009, en los términos que se prescriben a continuación:

Art. 184.- Las atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia se ejercerán conforme a lo que establezca la ley orgánica de la materia, siendo éstas:

1. Actuar como tribunal de casación y conocer recursos de nulidad en los casos expresamente señalados por la ley.
2. Dirimir conflictos de competencias suscitados entre los tribunales departamentales de justicia.
3. Conocer, resolver y solicitar en única instancia los procesos de extradición.
4. Juzgar, como tribunal colegiado en pleno y en única instancia, a la Presidenta o al Presidente del Estado, o a la Vicepresidenta o al Vicepresidente del Estado, por delitos cometidos en el ejercicio de su mandato. El juicio se

llevará a cabo previa autorización de la Asamblea Legislativa Plurinacional, por decisión de al menos dos tercios de los miembros presentes, y a requerimiento fundado de la Fiscal o del Fiscal General del Estado, quién formulará acusación si estima que la investigación proporcionó fundamento para el enjuiciamiento. El proceso será oral, público, continuo e ininterrumpido. La ley determinará el procedimiento.

5. Designar, de las ternas presentadas por el Consejo de la Magistratura, a los vocales de los tribunales departamentales de justicia.

6. Preparar proyectos de leyes judiciales y presentarlos a la Asamblea Legislativa Plurinacional.

7. Conocer y resolver casos de revisión extraordinaria de sentencia.

8. Conocer y resolver causas contencioso-administrativas resultantes de hechos, actos, contratos emanados de autoridad nacional.

Pase al Órgano Ejecutivo para fines constitucionales.

Es dada en la Sala de Sesiones de la Asamblea Legislativa Plurinacional a los.... días del mes de.....de dos mil nueve años

PRESIDENTE

H. SENADO NACIONAL

PRESIDENTE

H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Por tanto, la promulgo para que se tenga y cumpla como Ley del Estado Plurinacional de Bolivia.

Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los..... días del mes de de dos mil nueve años.

FDO. PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PLURINACIONAL

FDO. MINISTROS DE ESTADO

CAPÍTULO VIII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 Conclusiones

El trabajo de investigación efectuado con el propósito de proponer la restitución de las atribuciones y competencias del Tribunal Supremo de Justicia relacionadas con los procesos contencioso-administrativos, permite exponer las siguientes conclusiones:

- Inicialmente es pertinente destacar que lo contencioso administrativo es el conjunto de reglas jurídicas que determinan o posibilitan en sede jurisdiccional las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los administrados o particulares, cuando éstos se vean afectados por la falta o indebida aplicación de una ley administrativa que vulnere sus derechos. Esto supone que los actos de la Administración Pública están sometidos a un control jurisdiccional, como medio para garantizar el principio de la legalidad y evitar abusos o arbitrariedades en contra de los administrados.
- El control jurisdiccional de las actuaciones de la Administración Pública se sustenta en los siguientes principios: a) afirmar la vigencia del principio de juridicidad o legalidad de la Administración Pública (sometimiento a la Constitución y al ordenamiento jurídico); b) afirmar la vigencia de los derechos fundamentales y de la protección del ciudadano; c) garantizar la tutela judicial efectiva a todo afectado por un acto del poder público. Esto supone que las leyes deben proveer los medios para que los ciudadanos encuentren reparación a los daños recibidos; pero para obtener esa reparación, no pueden separarse de los mandatos legales, como una clara indicación de que nadie debe hacerse justicia con su propia mano, sino a través de los mecanismos estatales.
- Según la investigación efectuada, en Bolivia la facultad de conocer y resolver los conflictos entre los particulares y la Administración Pública, era competencia de

la Corte Suprema de Justicia,(actualmente el Tribunal Supremo de Justicia) que se había establecido en las diferentes Constituciones anteriores a la actualmente vigente, donde se suprime esta atribución al Tribunal Supremo, dejando en indefensión y desprotección a los administrados frente a los actos arbitrarios y discrecionales de la Administración Pública.

- Respecto a las nuevas atribuciones establecidas en la Constitución Política del Estado para el Tribunal Supremo, los profesionales de derecho entendidos en materia contencioso-administrativa, muestran su disconformidad calificando estas disposiciones como “incompletas”, “insuficientes” o “inapropiadas”; debido entre otros argumentos, a que la Ley fundamental no prevé el control jurisdiccional de los actos administrativos, limitándose y restringiendo las competencias del Tribunal Supremo hasta el grado de minimizar su espacio de poder en el nuevo Estado Plurinacional sin que tenga ingerencia en los actos que emita el Órgano Ejecutivo. Frente a esta situación, los especialistas plantean la necesidad de que las competencias del Tribunal Supremo establecidas en la Constitución sean perfeccionadas, de tal forma que su actuación como máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, logre mayor eficacia.
- La atribución suprimida al Tribunal Supremo para conocer y resolver causas contencioso-administrativas, según los profesionales entendidos en esta materia, deja sin garantía judicial el principio de legalidad al no contemplar el Art. 184 de la Constitución Política esta previsión, haciendo que los actos de la Administración Pública que se emitan no sean sujetos al control de legalidad, de manera que no pueda existir cuestionamientos al ejercicio del Ejecutivo en razón de los planes, proyectos y políticas de Estado que se proponga alcanzar. En razón de ello, es fundamental que la jurisdicción ordinaria sea la encargada de revisar los actos administrativos que emitan los órganos públicos nacionales, departamental y local a los fines de evidenciar si el acto administrativo objeto de impugnación ha cumplido o no con los requisitos que debe tener todo acto administrativo.

- Las consecuencias que pueden derivarse de la facultad suprimida al Tribunal Supremo de resolver causas contencioso-administrativas, pueden ser la indefensión de los particulares frente a los abusos y/u arbitrariedades de la autoridad pública, falta de control de la legalidad de los actos administrativos; por tanto, las consecuencias afectarían directamente en los particulares o a los administrados, quienes se verían desprotegidos frente a los actos discrecionales, abusos o arbitrariedades del poder público, puesto que los actos de la Administración Pública carecerían de control de legalidad.

- La opinión jurídica coincide plenamente en que el Tribunal Supremo debe ser el órgano competente para resolver las controversias contencioso-administrativas, y no el Tribunal Agroambiental como lo establece la actual Constitución Política. Esto permitiría que las partes en conflicto tengan la posibilidad de interponer el recurso en última instancia, garantizaría la unidad del órgano judicial, además, al ser el Tribunal Supremo el máximo órgano judicial de la justicia ordinaria tendría una categoría constitucional equivalente a los máximos órganos de la administración nacional, centralizada o descentralizada, para controlar la legalidad de sus actos, lo que supone poner en vigencia el Estado de Derecho, las garantías al debido proceso, el control jurisdiccional sobre los actos emitidos por la Administración Pública y la garantía de protección a los particulares frente al posible abuso del poder público.

- Para complementar el estudio sobre el órgano competente para resolver causas contencioso-administrativas, se ha recurrido a la legislación comparada de algunos países de la región, donde a nivel constitucional se facultan a Cortes Supremas respectivas para resolver este tipo de controversias, este es el caso de Venezuela y Costa Rica; en el caso de Chile y Perú son las Salas Constitucionales dependientes de la Corte Suprema, las que resuelven estas causas; en Colombia, se ha creado al Consejo de Estado como órgano encargado de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sin embargo, la Constitución colombiana señala que

este órgano tiene atribuciones para desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo. Por tanto, las leyes fundamentales de los países de la región, facultan a la Corte Suprema o Salas especiales que funcionan dentro de la Corte, como órganos competentes para conocer y resolver causas contencioso-administrativas.

- Teniendo en cuenta los resultados expuestos, y en virtud de garantizar el control de legalidad de los actos de la Administración Pública y evitar el abuso o arbitrariedades de la administración pública frente a los particulares, el presente trabajo de investigación propone la restitución de las atribuciones y competencias del Tribunal Supremo de Justicia, relacionadas con los procesos contencioso-administrativos, reformando el texto del Art. 184 constitucional, cuyo desarrollo se expone en el capítulo VII del presente estudio.

8.2 Recomendaciones

En función de los resultados obtenidos, se sugieren las siguientes recomendaciones:

- Con la finalidad de reformar la Constitución vigente en relación con las competencias del Tribunal Supremo referidas al proceso contencioso-administrativo, es conveniente que los legisladores y autoridades del Poder Ejecutivo, viabilicen la restitución de esta facultad suprimida al máximo Tribunal en la norma Constitucional, a través de una reforma parcial de la Constitución Política del Estado, que es lo que pretende concretamente este trabajo, complementándola posteriormente con la implementación de una ley reguladora del contencioso administrativo, de manera que se garantice el control de legalidad de los actos de la Administración Pública y la tutela judicial efectiva a todo afectado por un acto del Poder Público.
- Es fundamental que la formulación de reforma constitucional y de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo, deben efectuarse en un marco participativo y

concertado, despojado de mezquinas percepciones tecnocráticas y políticas, que apunten a un ordenamiento coherente, moderno y práctico donde el beneficio de la sociedad se anteponga ante el interés político.

- Considerando que la facultad suprimida al Tribunal Supremo para resolver las causas contencioso-administrativas, derivaría en la carencia del control de legalidad de los actos del poder público, con riesgo de vulnerar los derechos e intereses de los particulares por abuso o arbitrariedades, se recomienda a los legisladores, tomar en cuenta la propuesta de reforma constitucional planteada en los términos de lo expuesto en la propuesta legal del Capítulo VII del presente trabajo de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES; “La Política”, Libro II, Capítulo V, Examen de la constitución ideada por Hipódamo de Mileto.
- BECERRA PINILLA, Jorge. “El derecho de petición en Colombia”, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1995.
- BETANCUR JARAMILLO, Carlos. “Derecho Procesal Administrativo”, Señal Editora, Bogotá, 2002.
- BETANCUR JARAMILLO, Carlos. “Derecho Procesal Administrativo”, Señal Editora, 2002, Medellín.
- BORTH Carlos, ALARCÓN Carlos y ROMERO Carlos. “Hacia una constitución democrática, viable y plural”. Primera edición. Edit. FES-ILDIS y FBDM, La Paz, 2008. .
- CACERES ORELALLANA, DARIO;”Derecho administrativo de Bolivia”, Primera Edición 2002, La Paz, Bolivia, Editorial Estigma.
- CARRANCA RIVAS, Raúl, “El arte del Derecho”, Editorial Porrúa, México, 1991.
- CASSAGNE, Juan Carlos. “El acto administrativo”. Abeledo–Perrot. Buenos Aires. 1981.
- CERVANTES MONTENEGRO, Joaquín. “El Cumplimiento de las Sentencias que Emite el Tribunal Fiscal de la Federación”. Ed. Tribunal Fiscal de la Federación. México.1988.
- CORTINA GUTIÉRREZ. “El control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discrecional”. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1985.
- DERMIZAKY PEREDO, Pablo. “Derecho Administrativo”. Poder Judicial de Bolivia. Consejo de la Judicatura. Sucre Bolivia.
- DIEZ, Manuel María. “Derecho Administrativo”. T.II. Pág. 204; citado por ARMIENTA, Gonzalo. “Tratado teórico práctico de los recursos administrativos”. México. Editorial Porrúa.1996.
- DROMI, José Roberto. “Derecho Administrativo”, Tomo 1, Buenos Aires, Editorial Astrea. 1992.

- DROMI, Roberto, “El procedimiento administrativo”, Edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- ESCOLA, Héctor Jorge, “El interés público”, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989.
- FRIEDRICH A. Hayek, “Los fundamentos de la libertad”, Unión Editorial, 4a. Edición, Madrid 1982.
- GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo. “La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo” Editorial Civitas, S.A. Madrid 1995.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. “Curso de Derecho Administrativo”, Cívitas-Revista de Occidente, Madrid, 1998.
- GARCÍA VILCHES Julio Ramón, “El Contencioso Administrativo en Nicaragua”.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Miguel. Derecho Procesal Administrativo, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2002, Bogotá.
- GORDILLO, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, Biblioteca jurídica Diké, 1º edición colombiana, 1998.
- LAFFERRIERE, M. F. “Cours de Droit Public et Administratif”. Paris, 1960.
- LOSSON RAMOS, O. “La Naturaleza Jurídica de los Tribunales Administrativos del Poder Ejecutivo en México”. Tesis Licenciatura. Derecho con especialidad en Derecho Fiscal. Departamento de Derecho, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla. México, 2004.
- MAYORA ALVARADO Eduardo. “El control jurisdiccional de la legalidad. (Lo formal versus lo integral)”. Tesis de doctorado, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Barcelona, Guatemala, 2005.
- MODERNE, Franck, “La Jurisdicción Constitucional frente al Poder Público”, Revista Costarricense de Derecho Constitucional, tomo 1, Investigaciones Jurídicas S.A., San José, 2000.
- MOSTAJO MACHICADO MAX, “Apuntes para la reinvención del Derecho Administrativo Boliviano”, Primera Edición, La Paz-Bolivia, año 2003.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. “Derecho Procesal Administrativo”. Ed Porrúa. 1959. México.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Cuarta edición. Edit. Porrúa. México, 1976.

- PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ALVAREZ, L. “Manual de Derecho Administrativo”, Barcelona, Editorial Ariel, 1998.
- PRATT JULIO; “Derecho Administrativo”, Tomo I, Editorial Acalí, Montevideo, 1977.
- QUIROGA LAVIE, Héctor, “Curso de Derecho Constitucional”, Editorial Desalma, Buenos Aires, 1987.
- REVILLA QUEZADA ALFREDO; “Curso de Derecho Administrativo Boliviano”; Editorial Eburillo, Segunda Edición, Puesta Al Día, La Paz – Bolivia, 1958.
- RIVERO, Jean, RIVERO, Jean, Derecho Administrativo, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 9a edición, Caracas, 1984.
- ROCCO, Ugo, “Tratado de Derecho Procesal Civil”, Ed. Temis, Buenos Aires, 1983.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, “La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo”, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. “Derecho Administrativo General y Colombiano”, Duodécima Edición, Temis, 2001, Bogotá.
- ROJAS, Franco Enrique. “Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo”. Edit. EDILEX S.A. Costa Rica, 2007.
- SAN MIGUEL Walker. “Derecho Administrativo Sancionador”. La Paz Bolivia, Plural Editores. Primera Edición.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique. “Tratado de Derecho Administrativo”, Montevideo, Martín Bianchi, 1993.
- TOBÓN ARBELÁEZ, Diego. “Principios fundamentales de derecho administrativo”, Medellín.
- WITKER, Jorge. “La Investigación Jurídica”. Edit. McGraw-Hill/Interamericana de México. 1995.

ANEXOS

**ENCUESTA DIRIGIDA A PROFESIONALES EN DERECHO, ESPECIALISTAS
EN MATERIA CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE LA
PAZ**

Profesión: _____

Cargo que desempeña: _____

Dependencia donde trabaja: _____

1. Según su criterio, ¿Cómo califica las disposiciones de la Nueva Constitución Política del Estado, relacionadas con las competencias o atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia?
- a) Adecuadas
 - b) Inapropiadas
 - c) Incompletas/insuficientes
 - d) Otro _____

2. Justifique su respuesta anterior:

3. Respecto a las competencias del Tribunal Supremo establecidas en la Constitución vigente, Ud. considera que:
- a) Se debe dejar como está
 - b) Se debe complementar
 - c) Se debe promulgar una normativa secundaria
 - d) Otro _____

4. El Art. 184 de la Constitución vigente no contempla dentro las atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia, la facultad de resolver las causas contencioso-administrativas, ¿Ud está de acuerdo con ello?
- a) Sí
 - b) No
- ¿Por qué? _____

5. Considerando que en la mayoría de los países de la región las causas contencioso-administrativas son resueltas por la Corte Suprema de Justicia, ¿Por qué cree Ud. que en Bolivia se ha restringido esta competencia al Tribunal Supremo?
- _____
- _____
- _____

6. ¿Cuáles serían las consecuencias que pueden derivarse de la facultad suprimida al Tribunal Supremo para resolver causas contencioso-administrativas?
- a) Incremento y sobresaturación de causas contencioso-administrativas

- b) Indefensión de los particulares frente a abusos y/o arbitrariedades de la autoridad pública
- c) Degradación de la justicia administrativa
- d) Pérdida de autonomía e independencia del Poder Judicial
- e) Otro _____

7. El Art. 189, inc. 3 de la Constitución vigente, faculta al Tribunal Agroambiental “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”. ¿Ud cree que el Tribunal Agroambiental es el órgano jurisdiccional competente para resolver las causas contencioso-administrativas?

- a) Sí
- b) No

¿Por qué? _____

8. Según su criterio, ¿cuál debe ser el órgano jurisdiccional competente para resolver las causas contencioso-administrativas?

9. En el caso de que Ud esté de acuerdo con que el Tribunal Supremo sea el órgano competente para resolver las causas contencioso-administrativas, ¿Cuáles serían los argumentos que justificarían aquello?

10. ¿Puede Ud proporcionar alguna pauta o criterio para el mejoramiento de la justicia administrativa del país, de manera que se garantice la debida protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados?

