



Regina Bernhard (Alemania)*

El derecho administrativo en países de América del Sur ¿Coincide la teoría con la realidad? Comparación y evaluación de diferentes sistemas**

1. Introducción

La imposición práctica de la *justicia administrativa* es un indicador importante del funcionamiento de un Estado de derecho y guarda estrecha relación con los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Al formar parte del Ejecutivo, la administración pública tiene un importante grado de responsabilidad, dado que el ejercicio del poder público tiene efectos directos sobre el ciudadano. Factores fundamentales para un ejercicio adecuado en el marco de la ley y del derecho son la organización de la administración, su grado de descentralización, su funcionamiento y la presencia o no de corrupción.

No es posible aplicar principios básicos del Estado de derecho si no existe un control efectivo de la administración por una justicia administrativa independiente como forma de limitar el poder público.¹ Por lo tanto, para un Estado de derecho es indispensable contar con un derecho administrativo que determine estructuras y procedimientos administrativos de adecuado funcionamiento. Se trata de un aspecto de particular importancia en los países de América Latina, que en los últimos años fueron escenario de reiteradas situaciones de desborde social, inestabilidad y crisis,

* Jurista alemana, MA en Global Political Economy. Durante tres meses fue pasante de la FKA en Uruguay, donde trabajó, entre otros temas, en el área del derecho administrativo. <reginabernhard@web.de>

** Traducción de Renate Hoffmann.

¹ Hufen: *Verwaltungsprozessrecht* (2005), p. 4.

y que ahora necesitan contar con estructuras estables y funcionales para avanzar en su desarrollo político, económico y social.

El presente trabajo describe brevemente los derechos administrativos vigentes en diversos países de América del Sur. Compara luego los diferentes sistemas, en que se destacan diferencias y similitudes, resaltando problemas comunes pero también específicos de cada país. Al no ser un país de habla española, lamentablemente no fue posible incorporar a Brasil. La consideración, la amplitud de la descripción y el peso de los diferentes ámbitos se orienta en función del acceso a la bibliografía de cada país. En el caso de Perú, Bolivia, Ecuador y Paraguay no fue posible acceder a bibliografía, o solo en muy escasa medida.

Especial consideración mereció Uruguay por ser el país que albergó la sede del proyecto. En relación con el sistema uruguayo, se analizaron en particular la organización del Estado, las fuentes de derecho, así como la normativa que rige los actos administrativos, el procedimiento administrativo, la justicia administrativa, las medidas cautelares y la ejecución de las sentencias dictadas por la justicia en lo contencioso-administrativo. La consiguiente evaluación hace referencia a las carencias del sistema.

En cuanto a Colombia, Argentina y Venezuela, se analizaron las mismas normativas. Una evaluación del sistema colombiano dio como resultado que los problemas son fundamentalmente producto de la dimensión del aparato administrativo y de la corrupción. La falta de literatura crítica independiente impidió hacer una evaluación similar de los sistemas argentino y venezolano. No se tuvo acceso a bibliografía sobre la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas en Venezuela.

Chile, por su parte, representa un caso especial, debido a la ausencia de una justicia administrativa en sentido estricto. Una evaluación arroja como resultado que gran parte de lo actuado por la administración está fuera del alcance del Poder Judicial y que no existe una clara división de poderes.

El posterior análisis se concentró sobre todo en la comparación y la evaluación del alcance de las normas constitucionales, división de poderes, asignación de competencias de la justicia administrativa y los problemas jurídico-procesales. En muchos de los países estudiados se identificaron como problemas estructurales los intentos fallidos de descentralización, la persistencia de la corrupción y el fracaso de las reformas.

En cuanto a las conclusiones extraídas, podemos adelantar desde ya que el derecho administrativo concreto varía fuertemente entre país y país. A pesar de las profundas diferencias detectadas, el estudio intenta identificar problemas comunes a todos los sistemas. Debe mencionarse que resultó muy difícil obtener evaluaciones objetivas sobre el funcionamiento y los problemas de cada uno de los sistemas. Por tal razón, la siguiente descripción no reivindica ser completa. En la práctica, esta realidad determina, además, que los ciudadanos desconocen cuáles son las posibles falencias de los respectivos sistemas y, en consecuencia, no tiene lugar un discurso

público acerca de la necesidad de una reforma. Esta situación es tanto más penosa si se tiene en cuenta que muchos sistemas muestran falencias graves que afectan al funcionamiento del Estado de derecho y por ende los derechos fundamentales de sus ciudadanos, por lo que urge una reforma del sistema.

2. El derecho administrativo de Uruguay

2.1. Organización del Estado

La República Oriental del Uruguay es un Estado unitario y democrático organizado en forma descentralizada. La Constitución uruguaya² contempla una cantidad inusualmente importante de normas con disposiciones detalladas sobre el sistema administrativo. Además de disposiciones sobre la organización general de la administración y su descentralización, contempla también una amplia normativa respecto de la justicia administrativa. Las leyes ordinarias no hacen más que reglamentar en forma concreta las disposiciones constitucionales.³ La función del derecho administrativo es zanjar la relación de tensión que existe entre el poder público y la libertad del individuo sujeto a los actos de la administración.⁴

Una particularidad de la organización estatal de Uruguay consiste en que el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo (en lo sucesivo TCA) y la Suprema Corte de Justicia son órganos de rango constitucional que no dependen jerárquicamente del Poder Judicial, sino que tienen igual jerarquía que los tres poderes clásicos.

2.2. Fuentes del derecho

En su sección XVII (artículo 307-321), la Constitución uruguaya contiene normas sobre lo contencioso-administrativo, en particular sobre la composición y las competencias del TCA. Distingue, asimismo, entre la administración central y las administraciones descentralizadas por servicios o departamentos. Según lo establece el artículo 58 de la Constitución, los funcionarios públicos están al servicio de la nación y no de una fracción política. Según el artículo 59, sus funciones se regularán por ley a través del estatuto del funcionario. Los artículos 24 y 25 establecen la responsabilidad civil para el Estado y los funcionarios por el daño causado a terceros en el ejercicio de sus funciones.

La norma legal simple más importante es la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo (LOTCA).⁵ Concreta las disposiciones constitucionales

² Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967 (reformada el 31 de octubre de 2004), <<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>>.

³ Delpiazzo: *Marco constitucional del derecho administrativo uruguayo* (2006), p. 108.

⁴ Durán Martínez: *Casos de derecho administrativo*, vol. II (1999), p. 36.

⁵ N.º 15524, del 9 de enero de 1984, con las modificaciones introducidas por la ley 15869, de 22 de junio de 1987, <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley15869.htm>>.

en cuanto a organización y competencias del TCA y el desarrollo del procedimiento, así como los efectos de los juicios.

El decreto 500/991 del 27/12/1991⁶ contiene normas generales para los actos administrativos de la administración central. El libro 1 del decreto concreta las normas acerca de los actos administrativos.

2.3. *El acto administrativo*

Según lo establecido en el artículo 120 del decreto, un acto administrativo es toda manifestación voluntaria de la administración que cause efectos jurídicos.⁷ Según cuál sea el efecto del acto administrativo se lo denomina *reglamento*, *resolución*, *disposición general* o *reglamento singular*.⁸ Los siguientes artículos establecen con exactitud cómo debe estar estructurado el acto administrativo y qué conceptos y formalidades debe respetar.

Según el derecho uruguayo, el acto administrativo presenta las siguientes características:

1. El supuesto relativo de la validez que implica que no puede ser anulado de oficio. Asimismo, para constar su ilegalidad es necesario que esta se manifieste y demuestre. Si existen dos posibilidades diferentes de interpretación, el acto en cuestión debe ser interpretado como vigente.⁹
2. La persistencia del acto administrativo que contempla el agotamiento de la vía administrativa, la no impugnabilidad de actos administrativos con fuerza de ley y el mandato de la seguridad jurídica.¹⁰
3. La impugnabilidad del acto administrativo.¹¹ El artículo 317 de la Constitución se explaya extensamente acerca de los actos administrativos que pueden ser impugnados. El principio rector es que los actos administrativos pueden ser impugnados dentro del término de diez días ante la misma autoridad que los haya cumplido. Cuando el acto administrativo haya sido cumplido por una autoridad sometida a jerarquías, podrá ser impugnado con el recurso jerárquico que solo podrá ser interpuesto en forma subsidiaria.

⁶ Normas Generales de Actuación Administrativa en la Administración, <<http://www.parlamento.gub.uy/palacio3/index.htm>>.

⁷ Para la definición de acto administrativo véase también: Delpiazzo: *Derecho administrativo uruguayo* (2005), p. 151.

⁸ *Ibidem*, pp. 158-162.

⁹ *Ibidem*, pp. 153-154.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 154-155.

¹¹ *Ibidem*, pp. 155-156; véase también Cajarville Peluffo: *Suspensión jurisdiccional de los efectos del acto administrativo* (1999), p. 974.

4. La ejecutabilidad del acto administrativo. Esta consiste en la facultad de la administración de ejecutar ella misma el acto administrativo y es la consecuencia de la presunción de validez. No obstante, no pueden aplicarse medidas coercitivas sin intervención de la justicia. Cuando se trata de un acto administrativo en beneficio de la administración, queda excluida la coacción directa, con excepción de los casos previstos expresamente por las normas legales.¹²

2.4. El procedimiento administrativo

Según el artículo 319 de la Constitución uruguaya, el destinatario de un acto administrativo debe agotar la vía administrativa mediante los recursos correspondientes.

Según el órgano que haya sancionado la norma, existen los siguientes recursos:

- *Recurso de revocación* (o *recurso de reposición*, en caso de que un acto administrativo emane de un órgano de un gobierno departamental): Según el artículo 317, inciso 1, de la Constitución, y el artículo 142 del decreto 500/991, artículo 32 de la LO, el o los recursos deben deducirse dentro del término perentorio de 10 días a partir de la fecha en sea fuera comunicado a los destinatarios o de su publicación en el *Diario Oficial* por la autoridad de la que emana el acto administrativo.
- *Recurso jerárquico* (o *recurso de apelación*): este recurso es subsidiario al *recurso de revocación* y debe presentarse en forma simultánea con este. En caso de que la autoridad de la que emana el acto no subsane la situación, el recurso llega automáticamente a la máxima instancia dentro de la jerarquía.¹³

Las formas más frecuentes de extinción de un acto administrativo son la revocación y la anulación. La revocación es un acto administrativo de carácter contrario que destruye en forma parcial o total el acto administrativo original por razones de legalidad o de ejecutabilidad. La revocación corresponde a la administración, en tanto que la anulación está a cargo de un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa.¹⁴

Para ser anulado, un acto administrativo debe haber sido dictado con desviación, abuso o exceso de poder, o con violación de una regla de derecho.

¹² Delpiazzo: *Derecho administrativo...*, o. cit., p. 157.

¹³ Información proporcionada por el procurador general, doctor Miguel Langón, en consulta telefónica.

¹⁴ Delpiazzo: *Derecho administrativo...*, o. cit., pp. 167-168.

2.5. *La jurisdicción contencioso-administrativa*

La estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa está consagrada en la Constitución y especificada en la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. Como fue mencionado, el TCA se ubica en el mismo nivel que los tres órganos clásicos de la división de poderes,¹⁵ es decir, en el mismo nivel que la Suprema Corte de Justicia, que puede ser invocada en forma alternativa en determinados casos, pero que no tiene facultad para revisar las sentencias dictadas por el TCA.

El TCA es el único tribunal de lo contencioso-administrativo de Uruguay. No existen tribunales de este tipo en los departamentos. Su composición está establecida en los artículos 307 y 308 de la Constitución. El artículo 307 establece que el tribunal estará compuesto de cinco miembros, en tanto que el 308 especifica que las calidades necesarias para ser miembro de este tribunal, la forma de su designación, las prohibiciones e incompatibilidades y la dotación y duración en el cargo serán las determinadas para los miembros de la Suprema Corte de Justicia.

La primera frase del artículo 320 de la Constitución establece que la ley podrá, por tres quintos del total de componentes de cada cámara, crear órganos inferiores dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa. Hasta la fecha esta ley no fue dictada, es decir que los cinco jueces y los procuradores del TCA deciden sin ninguna instancia previa directamente todos los diferendos contencioso-administrativos.

La competencia del TCA se limita a la anulación o confirmación de actos administrativos (artículo 309); no puede reformarlos ni realizar otro tipo de acción.¹⁶

Los artículos 309 y 319 de la Constitución, así como el artículo 10 de la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, contemplan las normas sobre admisibilidad y justificación.

Las sentencias del TCA son aplicables al caso concreto y no tienen efecto vinculatorio en general. No está prevista una instancia de revisión contra las sentencias del TCA. Anulado un acto administrativo, se podrá deducir una acción de reparación ante los tribunales ordinarios. No existe consenso en cuanto a si debe accionarse por la vía del derecho contencioso-administrativo antes de poder deducir la acción de reparación o si se puede deducir esta última directamente ante un tribunal ordinario. La jurisprudencia entiende que debe invocarse el TCA antes de poder deducir la acción de reparación ante los tribunales ordinarios.

2.6. *Medidas cautelares*

El artículo 150 del decreto prevé, como medida cautelar ante actos de la administración, la suspensión transitoria de la ejecución del acto impugnado. La ejecución puede ser suspendida cuando la ejecución pudiera causar daños graves a la

¹⁵ Ibidem, p. 445.

¹⁶ Ibidem, p. 446.

parte actora o cuando pudiera devenir en una interferencia grave del interés general o de los intereses de un tercero. A su vez, la suspensión no debe importar una lesión grave del interés general.¹⁷

Asimismo se dispone de dos tipos de medidas cautelares en el marco de la jurisdicción contencioso-administrativa. El TCA puede dictar la suspensión cuando la parte actora tema graves perjuicios que en ningún caso guardan relación con los eventuales daños que una dilación de la ejecución pudiera generar al funcionamiento del órgano interviniente. Asimismo, es posible dictar la suspensión cuando a juicio del TCA el acto administrativo aparezca en un principio como manifiestamente ilegal (artículo 2 de la LOTCA).

2.7. *La ejecución de la sentencia contencioso-administrativa*

La ejecución de las sentencias se rige de acuerdo con las siguientes normas:¹⁸

En el caso de sentencias del tribunal que condenan una omisión de la administración respecto de una sentencia tribunalicia, la parte condenada puede optar entre restablecer el estado previo bajo apercibimiento de cumplimiento forzado o la reparación de daños y perjuicios emergentes del no cumplimiento de la sentencia.

En cuanto a sentencias que condenan a realizar una acción, debe decidirse si el acto por cumplir puede ser ejecutado sustitivamente por un tercero que no forma parte de la administración o no cabe si esa posibilidad. En caso de que ello no sea posible, solo resta la reparación de daños y perjuicios.

Las sentencias que contemplen la entrega de una cosa pueden ejecutarse bajo apercibimiento de pena y la orden de privación con ayuda del poder público. Solo en caso de que esto no fuera posible cabe la posibilidad eventual de la reparación de daños y perjuicios.

En caso de una sentencia que involucra el pago de una suma de dinero —un caso relativamente frecuente—, debe definirse previamente si se trata de una suma ya calculada o un monto por el momento indefinido. En este último caso debe calcularse el monto. Una vez fijada la suma, es necesario establecer el alcance de la imposibilidad de ejecutar bienes del Estado.

La reparación de los inconvenientes causados por el acto administrativo puede efectivizarse por la anulación misma. Por otro lado, también es posible que la administración deba dictar uno o varios actos administrativos o medidas para eliminar el acto administrativo defectuoso. En caso de que la administración no adopte estas medidas en forma voluntaria, es necesario que la orden emane del TCA.

¹⁷ Durán Martínez: o. cit., vol. II (1999), p. 36.

¹⁸ Véase Delpiazzo: *Derecho administrativo...*, o. cit., pp. 448-449.

2.8. Evaluación

Durán Martínez, quien analizó detenidamente las estructuras administrativas de Uruguay, señala que para la evaluación del sistema no deben analizarse las normas sino la realidad. A pesar de la gran cantidad de normas, el proceso contencioso-administrativo no cumple adecuadamente su función.

*Defectos del sistema*¹⁹

Se considera particularmente problemática la falta de especialización de los jueces. En la mayoría de los casos cuentan con experiencia judicial, pero no en derecho administrativo. Se indica como una de las razones la falta de una instancia previa al TCA, lo que para un juez sería la única posibilidad de adquirir conocimientos prácticos en derecho administrativo. Muchos vieron el derecho administrativo por última vez durante sus estudios universitarios, lo que en la mayoría de los casos data de tiempo atrás, ya que el TCA —igual que la Suprema Corte— es la máxima jerarquía a la que puede aspirar un juez.

La circunstancia de que el TCA sea el único órgano facultado para revocar actos administrativos y la forma concreta que adquiere el proceso de decisión determinan que la capacidad del tribunal se vea colmada con causas de frecuente presentación y estas se dilaten innecesariamente.

Asimismo, es problemático que la única medida de protección previa a la instancia del TCA sea la garantía jurídica transitoria. Solicitar esa garantía transitoria está sujeto a estrictas condiciones, y la dilación que a menudo sufren los juicios lleva a que se decida acerca del fondo del asunto antes que sobre la solicitud de suspensión de los efectos.

Si el objetivo es la reparación del daño, deben seguirse dos procesos: primero conseguir la revocación del acto administrativo, para después exigir la reparación. Este proceso atenta contra la racionalidad económica de los juicios.

Asimismo, no quedan claras las competencias. Se puede invocar como última instancia judicial tanto al TCA como la Suprema Corte. Sin embargo, en muchos casos no queda claro cuál de los dos tribunales debe entender en la causa, de manera que surge otra demora en razón de la remisión.

Otro problema es la ejecución de la sentencia dictada por el TCA. Debido a la falta de un adecuado mecanismo de ejecución, no existe prácticamente una solución satisfactoria en caso de que la administración no ejecute o ejecute el fallo del tribunal en forma inapropiada.²⁰

¹⁹ Véase Durán Martínez: *Contencioso administrativo* (2007), pp. 501 ss., además de entrevistas con los profesores doctores Dardo Preza y Augusto Durán Martínez.

²⁰ Durán Martínez: *Contencioso administrativo*, o. cit., p. 503.

3. El derecho administrativo de Colombia

3.1. Organización y fuentes de derecho

Colombia es una democracia presidencialista, unitaria, descentralizada y organizada bajo la forma de un Estado de derecho social. El procedimiento administrativo y la justicia en lo contencioso-administrativo tienen en Colombia dimensiones mucho mayores que en muchos otros países de América del Sur. La Constitución establece el marco general que, sin embargo, requiere de su concreción a través de las leyes correspondientes. Los artículos 236-238 de la Constitución²¹ contienen algunas disposiciones sobre la justicia en lo contencioso-administrativo. El derecho colombiano prevé un amplio control de la administración pública por los tribunales administrativos a los efectos de verificar su adecuado funcionamiento, la legalidad de sus actuaciones y su eficiencia.²² Esta jurisdicción se compone actualmente del Consejo de Estado como instancia administrativa suprema, los tribunales administrativos en los diferentes departamentos²³ y los juzgados administrativos.²⁴

El Código Contencioso-Administrativo (en adelante, CCA)²⁵ constituye tanto una suerte de ley del proceso contencioso en lo administrativo como una especie de manual de referencia para los tribunales. Entre otras cosas, el CCA establece normas sobre las competencias de los tribunales, las diferentes instancias y los tipos de acciones legales.

3.2. El acto administrativo

Los actos administrativos en Colombia se subdividen en actos de contenido reglado y actos de contenido discrecional, debido a una motivación más amplia en caso de unos que de otros. También los actos discrecionales están sujetos al control del Poder Judicial; sin embargo, en ellos solo se puede controlar el correcto ejercicio de la motivación.²⁶ En tal sentido, el artículo 36 del CCA establece que un acto administrativo discrecional debe guardar conformidad con los objetivos de la norma que le es subyacente.

²¹ Constitución Política de Colombia de 1991, <http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/constitucion/index.pdf>.

²² Ostau de Lafont Planeta: *La administración como instrumento de la democracia al servicio de la comunidad* (2001), p. 511; Ibáñez Najar: *El derecho público colombiano* (2006), p. 138.

²³ Creado por la ley estatutaria de la Administración de Justicia, n.º 270 de 1996: <<http://www.cajpe.org.pe/rij/bases/legisla/colombia/ley51.htm>>. En estos momentos está siendo sometida a revisión.

²⁴ Ibáñez Najar: o. cit., p. 132; Sarria Olcos: *Justicia administrativa en Colombia* (1996), p. 931.

²⁵ Decreto-ley 1 de 1984, <http://www.udenar.edu.co/derechopublico/CCA_2001.htm>.

²⁶ Sarria Olcos: o. cit., pp. 955-957.

3.3. *El proceso administrativo*

Según lo establecido en el artículo 5 del CCA, toda persona podrá hacer peticiones a la autoridad verbalmente o por escrito. Habiéndoseles dado a los interesados la oportunidad de expresar sus opiniones, la administración toma una decisión indicando las razones (artículo 35 del CCA). En el CCA están previstos tanto el silencio positivo como negativo de la administración (artículos 40 ss.). En general, el silencio de la administración es interpretado como una decisión negativa. Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales equivale a decisión positiva.

Los recursos legales que se pueden interponer contra una decisión están consagrados en los artículos 49 y 50 del CCA. El artículo 50 prevé tanto la reposición ante el mismo funcionario que tomó la decisión, a fin de que la aclare, modifique o revoque, como el de apelación ante el inmediato superior administrativo. También se puede interponer queja en forma directa dentro de los cinco días ante la autoridad superior. Los actos administrativos quedan en firme cuando los recursos interpuestos se hayan decidido (artículo 62 del CCA).

3.4. *La jurisdicción contencioso-administrativa*

3.4.1. *Las competencias de los tribunales en lo contencioso-administrativo*

La Constitución contiene algunas disposiciones sobre la composición y las competencias del Consejo de Estado, máxima instancia en lo contencioso-administrativo. El Consejo está compuesto por 26 jueces que son elegidos por ocho años a propuesta del Consejo Superior de la Judicatura. Está dividido en dos salas que ejercen sus funciones por separado (según el artículo 236 de la Constitución): la Sala de Consulta, que cumple una función asesora, y la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que ejerce el control sobre la administración. Según el artículo 97 del Código de la Sala en lo Contencioso-Administrativo, esta está dividida en seis secciones, cada una de las cuales está integrada por cuatro jueces.

Existe una Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo que decide sobre disputas de competencia, pedidos de remoción del cargo de miembros del Congreso y recursos extraordinarios de oposición y revisión.²⁷ El artículo 128 del Código regula exhaustivamente los casos en que el Consejo de Estado decide como única instancia. En segunda instancia decide el Consejo en asuntos que en primera instancia fueron decididos por los tribunales administrativos.

Los artículos 106 ss. del CCA están dedicados a los tribunales administrativos. Según el artículo 106, existen cuatro tribunales, cuyas competencias son reguladas en los artículos 131, 132, 133. Los jueces de los tribunales son elegidos en sesión

²⁷ *Ibidem*, p. 938.

plenaria del Consejo de Estado, de listas que le fueron sometidas previamente por el Consejo Superior de la Judicatura.²⁸

3.4.2. *Tipos de acciones y partes*

El Código prevé un número singularmente mayor de acciones contra las operaciones administrativas que en la mayoría de los restantes países sudamericanos. Entre otros, están previstos:²⁹

- nulidad de los actos administrativos;
- reposición del estado legal;
- reparación directa de los daños causados;
- control de los actos contractuales o del cumplimiento del contrato;
- definición de competencias.

El artículo 83 del CCA establece el alcance de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Esta juzga los actos administrativos, las omisiones, las operaciones administrativas y los contratos administrativos.

Según lo establecido en el artículo 82 del CCA, la jurisdicción de lo contencioso-administrativo juzga controversias y litigios administrativos originados entre la administración pública y particulares. Toda persona podrá solicitar la nulidad de los actos administrativos. Este acto tiene carácter declarativo, no puede ser revocado y la declaración de nulidad tiene efecto *erga omnes*.

También el silencio de la administración (tanto negativo como positivo) puede ser recurrido cuando tiene efectos vinculantes y cuando está expresamente regulado por ley. Estos casos están regulados en los artículos 40 ss. y 60 del Código.³⁰

Asimismo, puede interponerse en razón de lo dispuesto por el artículo 241, n.º 19, de la Constitución un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional respecto de decisiones judiciales contrarias a la garantía de los derechos constitucionales.

3.5. *Medidas cautelares*

La suspensión provisional de la ejecución del acto administrativo es dictada por los tribunales administrativos. El CCA prevé en su artículo 181 la posibilidad de apelar la suspensión provisional.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem, p. 939.

³⁰ Sarria Olcos: o. cit., p. 965.

3.6. La ejecución

Las sentencias tienen efecto *erga omnes* y, según el artículo 174 del CCA, son de cumplimiento obligatorio para los particulares y para la administración, según el artículo 174. Según el artículo 64, un acto administrativo debe estar en firme para que pueda ser ejecutado contra la voluntad de los interesados. La ejecución de la sentencia está a cargo de la propia administración. Según lo establecido en el artículo 176 del CCA, las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia dictarán, dentro del término de treinta días, la resolución correspondiente. Los problemas pueden presentarse sobre todo si la sentencia es contraria a los intereses de la administración. El artículo 177 del CCA contempla disposiciones detalladas para la ejecución de sentencias contrarias a los intereses del poder público.

3.7. Evaluación

Problemática resulta la dimensión de la administración pública. La complejidad del aparato administrativo conduce, por un lado, a una fragmentación de los órganos en todos los niveles de la administración y afecta la coherencia funcional. Por el otro, en disputas administrativas se recurre con creciente frecuencia al derecho privado. La huida del Estado y de la administración al derecho privado tiene lugar sin que se cuestione la racionalidad de esa medida. El derecho administrativo carece de alternativas que permitan hacer frente a las crecientes exigencias de eficiencia y rapidez que exige un aparato administrativo moderno.³¹

La ley 489 de 1998,³² que establece una modernización del sistema, por el momento no derivó en tendencias modernizantes o ni en aumento de la eficiencia del aparato administrativo. Por el contrario, la administración sigue caracterizándose por conflictos funcionales. Cada sector se aísla del otro y actúa en su propio beneficio, lo que afecta de manera crónica y lamentable el orden jurídico.³³

Sarria Olcos evalúa positivamente la independencia de los jueces. Sostiene que está garantizada a través de la estructura del cargo, el sistema de pagos y de ascensos, etcétera. Asimismo, sostiene este autor que la experiencia demuestra que los jueces no temen dictar una sentencia contraria a los intereses del Estado. Por el contrario, estaría demostrado que en ciertos casos muestran hasta cierta agresividad en la forma en que buscan actuar contra errores del Estado.³⁴

En tal apreciación no se contempla el problema de la corrupción.

³¹ Ostau de Lafont Planeta: o. cit., pp. 520-523; respecto del futuro desarrollo del derecho administrativo colombiano véase Atehortúa Ríos: *Mutaciones en el derecho administrativo colombiano*, pp. 67 ss, 87 ss.

³² <<http://www.caminosvecinales.gov.co/Documentos/Juridica/LEY%20489%20DE%201998.pdf>>.

³³ Ostau de Lafont Planeta: o. cit., pp. 520-521.

³⁴ Sarria Olcos: o. cit., p. 971.

En cuanto al procedimiento mismo, Sarria Olcos detecta simplemente problemas menores, como falta de claridad en cuanto a la competencia de los tribunales, la posibilidad de elegir entre diferentes opciones y la dificultad de detectar la mejor de todas ellas en un caso concreto, así como la duración del procedimiento, que en algunos casos determina que la sentencia no se dicte a tiempo.³⁵

3.8. *Corrupción*

Aunque parece evidente, en la mayoría de los análisis no se contempla el problema de la corrupción. La corrupción trasciende todo el sector público, de modo tal que también se ven afectadas la administración y la justicia en lo contencioso-administrativo. Ostau de Lafont Planeta interpreta que la dimensión de la corrupción en la vida diaria puede incluso ser el mayor problema de la sociedad colombiana. Sin duda, la corrupción alcanzó un nivel que pone en entredicho las estructuras de la administración y sus funcionarios. Afecta o impide la eficiencia de la administración y pone en duda el rol de *honesto servidor público*.³⁶

De hecho, Colombia adoptó algunas medidas para combatir la corrupción. Existen ciertos órganos de control, como la Fiscalía General de la Nación, algunas instituciones del gobierno, el Código Único Disciplinario (ley 200, de 1995), el Estatuto de Control Fiscal (ley 42, de 1993), el Estatuto Anticorrupción (ley 190, de 1995) y la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (ley 412, de 1997). Sin embargo, para combatir eficazmente la corrupción no solo hace falta aplicar la ley con mayor rigor, sino también desarrollar la voluntad de combatirla en todos los sectores de la sociedad.³⁷

4. El derecho administrativo de Argentina

4.1. *Fuentes de derecho*

La República de Argentina es una república presidencialista. Su Constitución³⁸ solo contiene algunas pocas y muy generales regulaciones respecto del derecho administrativo. El artículo 18 de la Constitución establece las garantías legales de que goza el ciudadano. El artículo 109 de la Constitución prohíbe que un órgano del Ejecutivo cumpla funciones judiciales como consecuencia de la garantía democrática de la independencia de los jueces.³⁹

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ostau de Lafont Planeta: o. cit., pp. 528-529.

³⁷ Ibidem, p. 536.

³⁸ Constitución de la Nación Argentina de 1994: <<http://www.legislatura.gov.ar/1legisla/constra.htm>>.

³⁹ Dromi: *Derecho administrativo* (2001), pp. 190 ss.

La jurisdicción contencioso-administrativa depende del Poder Judicial y es competencia de las provincias. En principio, la Corte Suprema de Justicia de la Nación no tiene competencia en asuntos administrativos y constituye solo una posibilidad extraordinaria de apelación (artículo 14, ley 48), para los casos mencionados en el artículo 117 de la Constitución.⁴⁰

Otra norma es la ley nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA).⁴¹ A escala nacional, la jurisdicción administrativa y sus competencias están reguladas en las leyes 3954, 11634, 11683, en las normas que rigen la organización de la justicia nacional y en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPPCN).⁴² Este último instrumento en particular regula las condiciones en que se hace lugar a las acciones legales.

4.2. *El acto administrativo*

Los artículos 7 en adelante de la LNPA contienen normas relativas al acto administrativo. Los artículos 7 y 8 establecen los requisitos esenciales y formales del acto administrativo. El artículo 9 garantiza, además, que la administración se abstendrá de comportamientos materiales que importen vías de hecho administrativas lesivas de un derecho o de garantías constitucionales, y de poner en ejecución un acto administrativo que no esté en firme. El silencio de la administración se interpreta como negativo, a menos que medie una disposición expresa que habilite para acordarle sentido positivo (artículo 10). El acto administrativo es automáticamente nulo cuando la voluntad de la administración resulta excluida por error esencial, dolo, en cuanto se tengan como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos, violencia física o moral ejercida sobre el agente, o por simulación absoluta. También es automáticamente nulo cuando la autoridad que dictó el acto era incompetente para hacerlo, por falta de causa, por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocado, o por violación grave de la ley aplicable. Es impugnabile cuando existe irregularidad, omisión de la administración o vicio.

4.3. *Procedimientos administrativos*

El acto administrativo en Argentina goza de presunción de legalidad y por lo tanto tiene fuerza ejecutoria. Sin embargo, la LNPA prevé diferentes recursos ante la administración que puede interponer el destinatario del acto.⁴³ A diferencia del procedimiento ante los tribunales en lo contencioso-administrativo, que exige la protección de un derecho subjetivo o un interés legítimo a través de los recursos interpuestos, en

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 1094 s.

⁴¹ ley 19549, <<http://www.ausp.org.ar/19549.htm>>.

⁴² <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16547/texact.htm>>.

⁴³ Entrevista con Carola Abalos.

el procedimiento administrativo también puede reclamarse la protección de intereses simples. En el procedimiento administrativo, además de la legalidad, también puede verificarse la utilidad. La decisión en el marco del procedimiento administrativo es impugnabile, primero mediante el procedimiento administrativo mismo y luego (una vez agotada esa instancia) ante los tribunales en lo contencioso-administrativo.

Básicamente, la administración debe atenerse a su decisión. Una revocación, modificación o sustitución de la decisión debe observar los principios de la seguridad jurídica. El artículo 22 de la LNPA prevé la revisión de un acto firme cuando resulten contradicciones en la parte dispositiva, cuando después de dictado se recobren o descubran documentos decisivos cuya existencia se ignoraba, o cuando haya sido dictado basándose en documentos cuya declaración de falsedad se desconocía o en casos de fraude.

Según el artículo 12 de la LNPA, la administración puede suspender la ejecución de un acto administrativo por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al afectado, o cuando se alegue fundadamente una nulidad absoluta.

4.4. Jurisdicción en lo contencioso-administrativo

4.4.1. Competencia de los tribunales

La justicia administrativa en Argentina es competencia originaria de las provincias. La Constitución asigna la competencia directamente a los superiores tribunales o a las supremas cortes de las provincias que tienen asignadas la jurisdicción en lo contencioso-administrativo. No obstante, está prevista la posibilidad de crear instancias especializadas en la jurisdicción contencioso-administrativa, sea como instancia única o complementaria. Los códigos de las provincias de Chaco, Santa Fe y Tucumán hacen uso de esta posibilidad. El Código Contencioso-Administrativo de Córdoba⁴⁴ crea en su artículo 10 una instancia complementaria como primera instancia. Regulaciones similares existen también en el Código Procesal Administrativo de la Provincia de Buenos Aires y en el Código Contencioso-Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁴⁵

En el nivel nacional están previstas dos instancias. Los tribunales competentes en lo contencioso-administrativo son en primer término los juzgados de primera instancia. Sus decisiones son revisadas por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativo Federal, que en algunos casos es también instancia única.

La competencia de los tribunales comprende la verificación de todos los aspectos de la legalidad de lo actuado por la administración, incluido el ejercicio de la po-

⁴⁴ Ley 7182 de 1984.

⁴⁵ Dromi: o. cit., pp. 1092 s.; las competencias de las diferentes instancias están reguladas en las leyes 3954, 11634, 11683 y 25164.

testad discrecional.⁴⁶ La persona afectada por el acto administrativo puede, después de agotadas las instancias administrativas, recurrir a la vía judicial si puede hacer valer la violación de un derecho subjetivo y un interés legítimo. El artículo 18 de la Constitución establece una amplia garantía legal.

4.4.2. Tipos de acción

El derecho administrativo prevé el recurso de reclamar la nulidad del acto administrativo. En este caso se revisa la legalidad de lo actuado por la administración. El juez interviniente sólo decide si el acto administrativo lesiona un derecho objetivo y en caso afirmativo dicta su nulidad. El acto administrativo es ilegal cuando lesiona un interés legítimo. Este interés legítimo puede derivar de la violación de regulaciones de competencia, disposiciones formales, procedencia o una ley.

El procedimiento de *plena jurisdicción* no solo apunta a la nulidad de un acto administrativo, sino también al reconocimiento de una situación legal individual con el efecto de la restitución del estado anterior y del pago de una indemnización. Para hacer valer este procedimiento es necesario alegar fundamentadamente la lesión de un derecho subjetivo.⁴⁷

La ley también prevé el procedimiento de interpretación. En este caso puede argumentarse que la administración ha violado un interés legítimo o un derecho subjetivo al interpretar erróneamente un acto, un decreto, una ordenanza, una resolución, un contrato, etcétera.⁴⁸ Antes de recurrir a la vía judicial, el peticionante debe dirigirse a la autoridad inmediatamente superior para una interpretación adecuada. Pasados diez días luego de presentada la petición, sin decisión de la autoridad o en caso de decisión adversa, el interesado puede recurrir al tribunal en lo contencioso-administrativo competente. En este caso es el tribunal el que decide cuál es la interpretación correcta.⁴⁹

El procedimiento de la violación constituye un proceso administrativo especial, en el que la administración misma debe solicitar la anulación de un acto administrativo favorable a un particular pero ilegal y contrario al bien común. La necesidad de esta acción deriva de que la administración básicamente no puede revocar sus propias decisiones. En su lugar debe impugnarlas judicialmente.⁵⁰

Una vez agotados todos los recursos, incluidos los recursos ante la justicia, la decisión es inapelable.⁵¹

⁴⁶ Dromi: o. cit., p. 1100.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 1104.

⁴⁸ Artículo 55.d, 88-93 CPA de Corrientes; artículo 15.d, 70 CPA de La Rioja.

⁴⁹ Dromi: o. cit., p. 1104.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 1105-1106.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 1102-1103.

4.4.3. Partes en el proceso

En el proceso contencioso-administrativo siempre interviene un ente administrativo y un destinatario de la actuación administrativa. La capacidad de juicio se guía por las normas del CPPCN. Terceras partes están habilitadas para solicitar la revocación de un acto administrativo si este los lesiona en un derecho.⁵²

El coadyudante, una suerte de supervisor del proceso, representa el interés público en caso de que este se vea afectado por la actuación administrativa. Interviene en forma espontánea y sin consideración de partes.⁵³

4.5. Medidas cautelares

En Argentina existen tres posibilidades para obtener el dictado de medidas cautelares mediante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

Cuando se solicita la suspensión de la ejecución invocando el artículo 12 de la ley nacional de Procedimientos Administrativos y la administración no la dicta dentro de los diez días, es posible interponer una medida cautelar ante la jurisdicción en lo contencioso-administrativo.⁵⁴

Un afectado puede acudir directamente a los tribunales invocando el artículo 230 del CPPCN, ante el temor de un perjuicio irreparable, aun con consideración del principio de la prioridad del interés público.

Otra posibilidad existe en el caso de actos administrativos que adolecen de arbitrariedad o ilegalidad, mediante una acción de amparo cuando se afirma una violación actual o inmanente, o cuando un derecho garantizado por la Constitución se ve afectado o amenazado. Sin embargo, esta posibilidad no se puede aplicar cuando otros recursos ante la administración y los tribunales ofrecen garantías suficientes.⁵⁵

4.6. La jurisdicción contencioso-administrativa

La jurisdicción contencioso-administrativa en Argentina se rige básicamente por las regulaciones del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPPCN). Sin embargo, para la ejecución de las sentencias contra la administración en algunos casos rigen disposiciones propias que en muchos casos derivan de disposiciones de excepción; por ejemplo, de las leyes de emergencia.⁵⁶

⁵² Ibidem, pp. 1095-1097.

⁵³ Ibidem, p. 1098.

⁵⁴ Altamira Gigena: *Medidas cautelares en el contencioso administrativo* (1994), p. 26.

⁵⁵ Cajarville Peluffo: *Sobre la suspensión jurisdiccional de los efectos del acto administrativo* (1999), p. 969.

⁵⁶ Entrevista con Héctor Chayer, 12 de abril del 2007.

5. El derecho administrativo de Venezuela

5.1. Fuentes de derecho

La República Bolivariana de Venezuela es una democracia presidencialista y se define como Estado de derecho democrático y social. La Constitución de Venezuela⁵⁷ contiene algunas disposiciones básicas acerca de la jurisdicción en lo contencioso-administrativo.⁵⁸ En Venezuela es una jurisdicción especial dependiente del Poder Judicial. De los artículos 2, 137, 141 y 259 de la Constitución que definen la organización del Estado se desprende que el principio de legalidad es un pilar del derecho contencioso-administrativo. Significa que la administración pública está sujeta a derecho.⁵⁹

Además de la Constitución, contienen la normativa pertinente la ley orgánica de la Corte Suprema,⁶⁰ obsoleta hoy en día; la ley orgánica del Tribunal Supremo de Justicia,⁶¹ del 2004, que la sustituye; la ley orgánica de la Administración Pública,⁶² del 2001, y la ley orgánica de Procedimientos Administrativos.⁶³

5.2. El acto administrativo

El acto administrativo en Venezuela se comprende como una regulación dictada por cualquier autoridad de la administración pública o por los tribunales en ejercicio de una función normativa. La definición abarca los actos que fueron sancionados por la Asamblea Nacional en ejercicio de funciones administrativas o mediante una entidad privada en ejercicio de una función administrativa o normativa o a través de una legislación directa.⁶⁴ Los actos administrativos que tienen carácter sancionador están sujetos al mandato del debido proceso consagrado en el artículo 49.

Asimismo, respecto de determinadas decisiones está previsto un margen de discrecionalidad de la administración. En este caso, la ley permite que la administración aprecie la procedencia del acto administrativo según el interés público. Sin embargo,

⁵⁸ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999: <<http://www.constitucion.ve/constitucion.pdf>>.

⁵⁸ Brewer-Carías: *Derecho administrativo*, t. 1 (2005), p. 209; véase también Rodríguez García: *El marco constitucional del derecho administrativo en Venezuela* (2006), pp. 220 ss.

⁵⁹ Brewer-Carías: o. cit., p. 204; idem: *Marco constitucional del derecho administrativo en Venezuela* (2006), pp. 11-13.

⁶⁰ N.º 1893 de 1976, <<http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/02-venezuela-leycortesuprema.htm>>.

⁶¹ <<http://www.leyesvenezolanas.com/tsj.htm>>.

⁶² Véase Brewer-Carías: *Derecho administrativo*, o. cit., t. 1, p. 102; la ley puede consultarse en <<http://www.defensoria.gov.ve/detalle.asp?sec=150409&id=251&plantilla=1>>.

⁶³ <<http://www.tsj.gov.ve/legislacion/lopa.html>>.

⁶⁴ Brewer-Carías: *Derecho administrativo*, o. cit., t. 1, p. 280.

este ejercicio de discrecionalidad con frecuencia quedó sujeto a ciertas limitaciones, como las contenidas en el artículo 12 de la ley orgánica de Procedimientos Administrativos, que exige que el acto guarde la debida proporcionalidad y adecuación. El ejercicio está sujeto, asimismo, al principio de la legalidad cuya observancia puede ser verificada en el marco de la jurisdicción en lo contencioso-administrativo.⁶⁵

5.3. *El procedimiento administrativo*

Respecto de los actos administrativos, en Venezuela rige el principio de la autoprotección: la administración puede verificar sus propios actos, corregir errores materiales e incluso revocar los actos, si el acto administrativo no beneficia a un particular. El artículo 85 de la ley orgánica de Procedimientos Administrativos establece, además, que en los casos de nulidad absoluta los recursos previstos podrán interponerse en todo momento.

El destinatario del acto administrativo, en cambio, dispone de una gran cantidad de recursos leales. Puede exigir el control de legalidad a través de los recursos tradicionales, como el *recurso jerárquico* ante una autoridad superior, el *recurso de reconsideración* ante la misma autoridad que dictó el acto administrativo, el *recurso de revisión* ante una autoridad superior en caso de surgir nuevas razones. La ley orgánica de Procedimientos Administrativos contiene en detalle las normas relativas a estos recursos.⁶⁶

5.4. *Jurisdicción contencioso-administrativa*

El artículo 259 de la Constitución⁶⁷ establece que la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia, máximo órgano del Poder Judicial. Tiene la función de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos del poder público⁶⁸ y funciona como supremo tribunal en lo contencioso-administrativo. Por lo tanto, no existe una división clara de las diferentes jurisdicciones.⁶⁹

Asimismo, la jurisdicción contencioso-administrativa puede ser ejercida por los tribunales que determine la ley. En aplicación de esta disposición se crearon la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, así como ocho tribunales en las di-

⁶⁵ Ibidem, pp. 294-295.

⁶⁶ Ibidem, p. 280.

⁶⁷ Responde al artículo 206 de la Constitución de 1961.

⁶⁸ Artículos 1.º y 2.º de la ley orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de 30 de julio de 1976.

⁶⁹ Brewer-Carías: *Marco constitucional...*, o. cit., p. 27; ver al respecto: Brewer-Carías: *Derecho administrativo*, o. cit., t. I, pp. 296-297.

ferentes regiones del país. En mayo del 2004 quedó sancionada la nueva ley orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, que prevé la creación de una Corte Segunda.⁷⁰

El artículo 263 de la Constitución establece los requisitos para ocupar el cargo de magistrado del Tribunal Supremo de Justicia. El artículo no prevé la necesidad de una especialización o de conocimientos de derecho administrativo.

Asimismo, el artículo 259 de la Constitución dispone que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa están facultados para anular todos los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho. El artículo está redactado en términos amplios y evita una enumeración de aquello que pudiera ser contrario a derecho, dado que podría dejar algunos actos administrativos al margen del control.⁷¹ De ello se desprende, a la inversa, que toda excepción de control de actos administrativos sería contraria a la Constitución.⁷² El artículo 266, n.º 5, de la Constitución asigna la competencia de anular actos administrativos explícitamente al Tribunal Supremo de Justicia.

Según artículo 21, n.º 18, de la ley orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en caso de dictar la nulidad de un acto administrativo el tribunal también puede penalizar a la administración. Existe, además, el recurso de plena jurisdicción. El tribunal está facultado para decidir sobre la reparación de perjuicios ocasionados con responsabilidad de la administración a fin de restituir la situación conforme a derecho.⁷³ No solo está protegido el derecho subjetivo clásico; también lo están los derechos constitucionalmente garantizados, así como los derechos legítimos y directos.⁷⁴ Existen otros recursos que tienen por finalidad controlar los contratos que fueron celebrados con la administración. Además, existe un control abstracto de normas.⁷⁵

El artículo 139 de la Constitución establece el principio de la responsabilidad individual del mandatario y el órgano del poder público por abuso o desviación de poder.⁷⁶ El artículo 140 de la Constitución, a su vez, establece que el Estado responderá patrimonialmente por los daños a particulares, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración pública. La responsabilidad del Estado estipulada en el artículo 140 de la Constitución se reitera en el artículo 14 de la ley orgánica de la Administración Pública.⁷⁷

70 Ibidem, p. 297.

71 Véase la Exposición de motivos de la Constitución de 1991.

72 Brewer-Carías: *Marco constitucional...*, o. cit., p. 28.

73 Sosa Gómez: *Justicia administrativa* (2006), p. 1001.

74 Brewer-Carías: *Marco constitucional...*, o. cit., p. 28.

75 Brewer-Carías: *Derecho administrativo*, o. cit., t. I, p. 301.

76 Brewer-Carías: *Marco constitucional...*, o. cit., p. 29.

77 Ibidem, p. 30.

5.5. Medidas cautelares

El artículo 136 de la ley orgánica de la Corte Suprema prevé medidas cautelares. El Tribunal Supremo de Justicia puede anular los efectos de un acto administrativo teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto cuya nulidad fuera solicitada, siempre que la ley lo prevea o, en caso contrario, cuando surgieran daños irreparables o difíciles de reparar.⁷⁸

6. El derecho administrativo de Chile

6.1. Particularidades del sistema chileno

La República de Chile es una democracia presidencialista, organizada en forma de Estado unitario descentralizado. Constituye un caso excepcional entre los países sudamericanos, ya que es el único que no tiene un tribunal contencioso-administrativo ni tampoco cumple esa función la Suprema Corte.⁷⁹ La Constitución de 1925 instruyó en su artículo 87 al Poder Legislativo a crear los tribunales en lo contencioso-administrativo, razón por la cual los tribunales ordinarios se declararon incompetentes en asuntos del derecho administrativo. Sin embargo, hasta la fecha los legisladores no han cumplido este mandato. La Constitución de 1976⁸⁰ introdujo un recurso de protección de las garantías constitucionales, pero no estableció tribunales en lo contencioso-administrativo.⁸¹ Tampoco la reforma constitucional de 1980 modificó la situación vigente. No obstante, desde entonces se hace una interpretación más restrictiva del reclamo por lesión de un derecho en el marco de la protección de las garantías constitucionales, lo que facilita el ejercicio del reclamo. En la reforma de 1989 se eliminó por completo la instrucción al legislador de instituir tribunales administrativos.⁸² En el caso de la reforma constitucional del 2005, se trata simplemente de una actualización de la Constitución de 1980.⁸³

6.2. Control de la administración

Cabe destacar que la ausencia de control de la administración no significa que el Ejecutivo no esté sujeto a derecho. El control de la administración es ejercido fundamentalmente por la Contraloría General de la República, aunque esta controla

⁷⁸ Cajarville Peluffo: *Suspensión jurisdiccional...*, o. cit., p. 968.

⁷⁹ Pierry Arrau: *Tribunales contencioso-administrativos en Chile* (2006), p. 1; Bordalí Salamanca: o. cit., p. 291.

⁸⁰ Acta constitucional n.º 2 del gobierno militar sobre derechos y deberes constitucionales (DL 1552/1976).

⁸¹ Bordalí Salamanca: o. cit., p. 291.

⁸² Kemelmajer de Carlucci: *La administración pública ante los tribunales de justicia chilenos* (2006).

⁸³ Pantoja Bauzá: *La fundación administrativa en la Constitución chilena* (2006), p. 181.

la legalidad de los actos antes de su ejecución. La Contraloría es un organismo autónomo que toma sus decisiones sobre los actos administrativos con gran independencia.⁸⁴ Sin embargo, este control, como se ha dicho, es únicamente previo.

En todo caso, existen algunos otros instrumentos para un control posterior. Existen más de 150 procedimientos de control diferentes, entre los que se encuentran diversos tribunales especiales, todos ellos pertenecientes al Poder Judicial.⁸⁵

El instrumento de control posterior más amplio y más común es el recurso ante la Corte de Apelaciones, consagrado en el artículo 20 de la Constitución. Este artículo establece que quien por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de sus derechos y garantías podrá ocurrir a la Corte de Apelaciones respectiva. Esta podrá adoptar las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado. Se trata de una ampliación de la jurisdicción ordinaria en caso de verse afectados ciertos derechos consagrados en el artículo 19⁸⁶ (derecho de propiedad y de igualdad ante la ley). En consecuencia, la jurisprudencia dictó la nulidad de numerosos actos administrativos y como medida cautelar provisional dictó la suspensión de la ejecución hasta el momento de la decisión definitiva. La declaración de arbitrariedad o improcedencia es final y no puede ser revisada en otra instancia.⁸⁷

Entre las restantes posibilidades procesales existen numerosas leyes especiales que estipulan procedimientos para la presentación de reclamos ante la administración.⁸⁸ Asimismo, existen numerosos tribunales administrativos especiales que no son claramente definibles, dado que no todos los tribunales cumplen estrictamente estos criterios.

Gran parte de los procedimientos únicamente prevén un control a través de la administración.⁸⁹ En este tipo de procedimiento, la administración hace las veces de juez. En algunos casos, la decisión de la administración puede ser recurrida ante los tribunales ordinarios,⁹⁰ para lo cual también rige el principio del agotamiento previo de la vía legal administrativa. En otros casos esta posibilidad no está prevista y la administración decide por sí misma y como única instancia. Asimismo, son difusos los límites entre la nulidad y la impugnabilidad de los actos administrativos.⁹¹

⁸⁴ Pierry Arrau: o. cit., p. 3.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 4.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 4.

⁸⁷ Cajarville Peluffo: *Suspensión jurisdiccional...*, o. cit., p. 972.

⁸⁸ Por ejemplo, el Código Sanitario, ley de Superintendencia de Bancos; véase Pierry Arrau: o. cit., p. 5.

⁸⁹ Kemelmajer de Carlucci: o. cit.

⁹⁰ Como, por ejemplo, respecto de una decisión del director regional del Servicio de Impuestos Internos (artículo 115 del Código Tributario); véase Bordalí Salamanca: o. cit., p. 292.

⁹¹ Pierry Arrau: o. cit., p. 7.

Una concreción de las posibilidades procesales ofrece la ley orgánica Constitucional de Bases Constitucionales de la Administración del Estado.⁹²

6.3. Evaluación

En el sistema chileno, gran parte de los actos de la administración quedan fuera del alcance de la justicia. En parte se confunden los límites entre administración y justicia administrativa. La falta de tribunales en lo contencioso-administrativo determina vacíos en el sistema de garantías de los ciudadanos, que no cuentan con garantías legales adecuadas contra una violación de sus derechos subjetivos y legítimos intereses. Por otra parte, los procedimientos ante los tribunales ordinarios son lentos e ineficientes.

El recurso de protección de las garantías constitucionales ha ido evolucionando en dirección a un control judicial de la administración. Sin embargo, en los procedimientos administrativos no siempre se ven afectadas las garantías constitucionales de los ciudadanos, por lo que no siempre se puede interponer este recurso. En algunos casos, una vez agotadas las instancias administrativas, no existe posibilidad alguna de apelar la decisión de la administración por la vía judicial. En estas situaciones la administración cumple funciones de juez, con lo que se confunden los límites entre administración y justicia y desaparece la garantía de un juez independiente e imparcial.⁹³

Otro aspecto problemático en el sistema vigente es la falta de seguridad jurídica. Los efectos de los actos administrativos en parte quedan paralizados a la espera de una decisión final que puede tardar años en llegar.

Un problema adicional consiste en que con frecuencia el control posterior tiene lugar a través de una ampliación de la justicia ordinaria. En estos casos decide un juez ordinario, que no es especialista en derecho administrativo.

Bordalí Pereira cita respecto de esta problemática una frase de más de treinta años atrás, cuyo autor es Hugo Pereira: “No puede ser más inorgánico, falto de técnica y de sistema el mecanismo nacional vigente para la composición de los conflictos administrativos”.⁹⁴

7. Similitudes y diferencias de los derechos administrativos estudiados

A pesar de las diferentes tradiciones jurídicas a que responden los sistemas administrativos en los diversos Estados de América del Sur y las consiguientes diferencias en la organización del Estado, la justicia y la administración, a continuación

⁹² N.º 18575, <www.subdere.gov.cl/1510/articles-66438_archivo_adjunto.pdf>.

⁹³ Bordalí Salamanca: o. cit., pp. 291-292, 298; Kemelmajer de Carlucci: o. cit.

⁹⁴ Pereira: *Unidad de jurisdicción y justicia administrativa en el derecho chileno*, p. 50; citado por Bordalí Salamanca, o. cit., p. 293.

se intentará explicar algunas diferencias y destacar similitudes, además de hacer una evaluación final.

7.1. Alcance de las normas constitucionales

El alcance de las normas administrativas en la Constitución varía fuertemente entre los diferentes países. Mientras, por ejemplo, en la Constitución argentina solo se han consagrado algunos principios (el derecho a ser oído, entre otros), la Constitución uruguaya prevé detalladas normas sobre las competencias del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo que incluyen también el desarrollo del procedimiento. Esto es posible dado que la jurisdicción contencioso-administrativa uruguaya no cuenta con competencias amplias. En Colombia, cuya justicia administrativa es mucho más compleja, la Constitución contiene únicamente algunas disposiciones que deben ser reglamentadas por ley. Es decir, el texto constitucional apenas indica el marco de aquello que debe ser regulado por ley. Esto se compadece con la dimensión del aparato estatal colombiano y por ende también de sus tribunales.

Contar con una normativa muy detallada plantea ventajas y desventajas. Mientras normas muy detalladas en la Constitución son, por un lado, de fácil acceso y convierten al proceso ante los tribunales en una garantía constitucional, por otro lado implican que el sistema termina anquilosado porque cualquier modificación exige una reforma constitucional.⁹⁵

No obstante, deben tenerse en cuenta las diferentes realidades en los Estados. Así, por ejemplo, la estructura del procedimiento administrativo y de la justicia administrativa se explica a partir de las dimensiones del propio Estado. En un Estado tan pequeño como Uruguay, no sorprende que la justicia administrativa se concentre en un solo tribunal y lamente la falta de jueces capacitados, en tanto que en Argentina, un país con casi 38 millones de habitantes, existe un sistema federal con diversas instancias y posibilidades de recursos legales.

7.2. División de poderes

Las constituciones de los países estudiados consagran todas, sin excepción, la división de poderes. El objetivo de la división de poderes es limitar la influencia de un poder público sobre otro, pero no ejercer un control recíproco. Algunas constituciones prohíben expresamente el ejercicio de funciones judiciales por el Ejecutivo. Ejemplos son el artículo 73 de la Constitución chilena y el artículo 109 de la Constitución argentina.⁹⁶ Sorprende que sea justamente en Chile, un país cuya Constitución

⁹⁵ Así lo indicó, por ejemplo, Durán Martínez en el marco de la encuesta a expertos sobre la normativa uruguaya.

⁹⁶ Cassagne: "La justicia administrativa en Iberoamérica" (2007), pp. 22-24.

consagra expresamente la división de poderes, donde en la práctica están diluidos los límites entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. En estos casos las garantías de ser oído y de juez independiente se ven severamente afectadas.⁹⁷ Difícilmente puede aceptarse una situación que conlleva semejante lesión de garantías democráticas fundamentales en un Estado que en el artículo 4 de su Constitución se define como república democrática. Ello requiere una urgente reforma.

7.3. *Asignación de la competencia respecto de la jurisdicción contencioso-administrativa*

Los sistemas contienen regulaciones muy diversas respecto de los entes jurisdiccionales a los que se asigna la jurisdicción contencioso-administrativa. Con la sola excepción de Chile, todos los demás países han instituido una jurisdicción como tal. Algunos —como Uruguay— la han instituido sobre una base constitucional y otros —como Argentina— sobre la base de una ley simple.⁹⁸ En Venezuela, la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia; en Argentina y en Colombia (allí Corte Constitucional) esta solo verifica la constitucionalidad de los actos administrativos en determinados casos. En Uruguay, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo incluso tiene la misma jerarquía que la Suprema Corte; por lo tanto, no puede haber un control de constitucionalidad de las sentencias dictadas por el TCA.

En algunos Estados resulta problemática la falta de especialización de los jueces en derecho administrativo. En Chile no está prevista siquiera una jurisdicción administrativa en sentido estricto. Por lo tanto, los tribunales que asumen funciones en lo contencioso-administrativo no están especializados en derecho administrativo y tampoco lo están los magistrados que los integran. Tampoco en Uruguay los jueces tienen experiencia en derecho administrativo. En Venezuela, la función es ejercida por la Suprema Corte, cuyos jueces tampoco necesariamente tienen conocimientos en la materia. Estas carencias son contrarias a la garantía del Estado de derecho de una efectiva protección legal.

7.4. *Problemas de derecho procesal*⁹⁹

Se aprecia una divergencia entre las normas legales y la realidad procesal. Las medidas cautelares previstas por ley o contempladas en la Constitución misma muchas veces no se aplican concretamente al ciudadano.

⁹⁷ Kemelmajer de Carlucci: o. cit.

⁹⁸ Cassagne: o. cit., p. 23.

⁹⁹ Véase Cassagne: o. cit., pp. 47-48; entrevista a Durán Martínez.

Un problema se plantea, por ejemplo, en el marco de las medidas cautelares. En casi todas las constituciones están previstas medidas cautelares contra la ejecución del acto administrativo.¹⁰⁰ La posibilidad de deducir una medida cautelar no lleva automáticamente a que se concrete la garantía que significa esa posibilidad para el ciudadano. En Uruguay, por ejemplo, la dilación de los juicios determina que se decida sobre el fondo del asunto antes que acerca de la medida cautelar. En ese sentido no se toma adecuadamente en cuenta la necesidad de que el ciudadano cuente con garantías jurídicas.

También se identifican como problemáticas las limitadas posibilidades de revisión, así como plazos muy cortos para presentar una acción ante los tribunales contencioso-administrativos una vez dictado el acto administrativo. En Uruguay, por ejemplo, el plazo máximo es de apenas 10 días para impugnar un acto administrativo ante el TCA una vez finalizado el procedimiento administrativo. Para un lego muchas veces es imposible informarse adecuadamente en un plazo tan breve sobre los derechos que le corresponden. Ello le impide hacer valer sus derechos procesales. Es necesario que el principio de la garantía jurídica efectiva y el derecho a ser oído en juicio sean aplicados sistemáticamente.

En cuanto al derecho contencioso-administrativo argentino, se considera problemático el hecho de que todo tribunal federal en última instancia puede declarar inconstitucionales los decretos administrativos y actos administrativos con efectos *erga omnes*.¹⁰¹

Problemática se considera la ejecución de los juicios contra la administración, que no siempre cumple. A menudo faltan, como en el caso de Uruguay, entre otros, los mecanismos correspondientes para obligar a la administración a ejecutar la sentencia, o esta solo es implementada tíbiamente por los jueces.

8. Otros problemas estructurales de los sistemas de derecho administrativo en América del Sur

8.1. Descentralización

En diversos países, la descentralización de la administración está consagrada en la Constitución (ejemplos son Uruguay, Colombia y Chile), que es vista como el intento de un acercamiento de la administración pública a los ciudadanos.¹⁰² Se aspira a mejorar el acceso de estos a los diferentes organismos y a que puedan actuar de manera más flexible y específica en razón de un mejor conocimiento de la situa-

¹⁰⁰ Altamira Gigena: o. cit., p. 26.

¹⁰¹ Cassagne: o. cit., p. 44.

¹⁰² Delpiazzo: *Marco constitucional...*, o. cit., p. 106; Cajarville Peluffo: *El marco constitucional del derecho administrativo* (2006), p. 44; Ibáñez Najar: o. cit., pp. 139-140; Santofimio Gamboa: *Fundamentos constitucionales del derecho administrativo colombiano* (2006), p. 272.

ción local. A pesar de que esta norma parece adecuada, en la práctica a menudo se suscitan problemas. Los ciudadanos muchas veces no tienen un cabal conocimiento de la distribución de las competencias, existe falta de comunicación entre las unidades administrativas y no resulta posible controlar la corrupción. En Colombia, una verdadera atomización de la administración lleva a que los actos administrativos sean inconsistentes o que algunas dependencias no puedan ser controladas, lo que allana el camino a la corrupción.¹⁰³ De este modo queda tergiversado el sentido de la descentralización.

8.2. Corrupción

Es llamativo que se ignore casi por completo la problemática de la corrupción. A pesar de guardar estrecha vinculación con la capacidad funcional del poder público y de que la corrupción en muchos países de América del Sur trasciende casi todos los niveles del poder público y, por ende, también de la administración y la jurisdicción contencioso-administrativa, la bibliografía no hace referencia a la problemática.

Sobre todo Argentina y Venezuela, pero también Colombia, muestran un desempeño particularmente negativo en el *Corruption Perception Index 2006* de Transparency International.¹⁰⁴ Con 3,9 puntos sobre 10, Colombia aún se ubica en el rango superior, en el puesto número 59 de un total de 166 países, en tanto que los 2,9 puntos de Argentina la ubican en el puesto 93 y Venezuela, con 2,3 puntos, queda en el puesto 138. Por lo tanto, cualquier descripción del funcionamiento del Estado de derecho en los países mencionados que no tenga en cuenta los efectos de la corrupción resulta poco convincente.

En casi todos los países se ha comprendido el problema y se han dictado leyes que tienen por objeto combatir la corrupción, como es el caso de Colombia. Sin embargo, con frecuencia lo problemático es que quienes tienen la tarea de combatir la corrupción, o bien se cuentan entre los beneficiarios de esta práctica, o bien son impotentes ante las elites nacionales que no se muestran dispuestas a renunciar a sus ventajas.

8.3. El fracaso de las reformas

Sorprende que gran parte de la bibliografía omita hacer un análisis crítico de la implementación y del cumplimiento del derecho contencioso-administrativo. Es cierto que en muchos países hubo todo un proceso como consecuencia del cual se crearon sistemas que en algunos casos efectivamente tienen en cuenta la realidad en los diferentes Estados (por ejemplo, el sistema federal en Argentina). Sin embargo, a

¹⁰³ Ostau de Lafont Planeta: o. cit., pp. 520-521.

¹⁰⁴ Puede consultarse en <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>.

menudo la realización concreta de la garantía jurídica fracasa en razón de problemas tales como plazos muy cortos, falta de mecanismos para la ejecución de la sentencia dictada o dilación de los juicios. Se observa una fuerte divergencia entre la teoría y la realidad jurídica.

En muchos países la triste realidad es que a menudo las reformas fracasan por falta de recursos.¹⁰⁵ Cualquier reforma demanda recursos que en la mayoría de los países de América del Sur faltan o que los gobiernos no están dispuestos a invertir. En Uruguay ya existía en el 2002 una propuesta de reforma sobre la introducción de un tribunal de primera instancia, que recogía amplio respaldo. Además de contar con dos instancias, los magistrados del TCA podrían adquirir así experiencia. Pero cinco años más tarde la realización de este proyecto parece estar muy lejos de concretarse. En un presupuesto escaso y excesivamente endeudado, el gobierno no tiene previstos los recursos para la reforma.

Otro obstáculo que enfrenta una reforma efectiva es la falta de un discurso público sobre los defectos del sistema, detallados al comienzo. Esto se debe a que no existe una tradición en bibliografía severamente crítica y a que el ciudadano tiene poco conocimiento de los problemas que aquejan a los sistemas de derecho contencioso-administrativo y que terminan coartando sus garantías constitucionales.

9. Conclusiones

En tanto los principios democráticos básicos y los correspondientes derechos procesales están garantizados, en la mayoría de los países el panorama es menos alentador a la hora de su aplicación.

En primer lugar, cabe destacar que la carencia de una justicia administrativa en Chile y la ausencia de una reforma para subsanar esta omisión es un fenómeno sumamente problemático para el Estado de derecho porque gran parte de los actos administrativos quedan fuera del ámbito de competencia de los tribunales, con lo que quedan desvirtuados las garantías constitucionales y los derechos procesales de los ciudadanos.

Para corregir los problemas que se aprecian en los sistemas del derecho administrativo y mejorar el funcionamiento del Estado de derecho se requiere actuar en diversos niveles. En la mayoría de los países los problemas se ubican en dos: déficit normativo y falta de cumplimiento de las normas existentes.

En última instancia, los problemas resultantes de las normas legales vigentes (por ejemplo, plazos de presentación muy cortos ante los tribunales o falta de mecanismos de ejecución) solo pueden ser eliminados mediante un cambio en la legislación. Del mismo modo, sería necesario invertir en una mejor capacitación de los agentes responsables. Sin embargo, en muchos casos no se cuenta con los recursos

¹⁰⁵ Consulta a los expertos Preza y Durán Martínez.

necesarios, o los respectivos gobiernos no están dispuestos a facilitarlos. En última instancia, es un problema de prioridades. Muchos gobiernos sudamericanos se manejan con presupuestos muy ajustados para el cúmulo de problemas que enfrentan y cuya solución tiene el consiguiente costo. Ante esta situación, las prioridades suelen ser otras que una reforma del derecho procesal, con escaso rédito entre el público en general. Por lo tanto, es importante aguzar la conciencia de los decisores acerca de esta problemática. La prensa puede desempeñar un papel importante en ese sentido. También podría ser de ayuda hacer notar la problemática al Poder Legislativo para que este sienta la necesidad de presentar proyectos de ley.

Una situación más difícil de resolver plantean los problemas que emergen de la falta de aplicación o cumplimiento de las normas ya existentes. Para combatir la corrupción hace falta más que la mera sanción de nuevas leyes. Antes bien, hace falta un cambio de mentalidad en todos los estratos de la población. El gobierno y la población en general deben ejercer la presión necesaria para lograr que combatan la corrupción incluso los sectores que hasta ahora se venían beneficiando de ella. No debe desconocerse que la corrupción no siempre es producto del afán de lucro de las élites, sino muchas veces el resultado del hecho de que funcionarios mal pagados necesitan *dinero extra* para subsistir.

En términos generales, sería deseable alcanzar una mayor participación cívica. El derecho administrativo es una materia por la que el ciudadano muchas veces recién se interesa cuando efectivamente se ve afectado por un acto administrativo adverso. Muchas veces no toma conciencia de que la problemática del funcionamiento del Estado de derecho y del derecho procesal guarda relación directa con la protección de las garantías constitucionales. En cambio, cuando a los ciudadanos se les explica adecuadamente cuáles son las desventajas que generan sistemas disfuncionales, toman conciencia de la importancia que tiene el funcionamiento de la administración y de la justicia administrativa para el Estado de derecho. En ese caso, el ciudadano puede convertirse en el motor de las reformas al exigirle al legislador que garantice sus derechos.

Bibliografía

- ALTAMIRA GIGENA, Julio Isidoro: “Medidas cautelares en el contencioso-administrativo”, en *Estudios en honor de Pedro J. Frías*, t. I, Derecho público, Córdoba (Argentina): Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, 1994.
- ATEHORTÚA RÍOS, Carlos: “Mutaciones en el derecho administrativo colombiano”, en *Primeras Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, octubre 2001
- BORDALÍ SALAMANCA, Andrés: “Principios de una nueva justicia administrativa en Chile”, en Juan Carlos FERRADA BÓRQUEZ (coord.): *Justicia Administrativa*, 2007 (agradecemos al Prof. Ferrada Bórquez que nos haya facilitado un ejemplar de la obra previo a su publicación).
- BREWER-CARIÁS, Allan R.: *Derecho administrativo*, t. I, 2005, Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Universidad Central de Venezuela.
- “Marco constitucional del derecho administrativo en Venezuela”, V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Quito, abril 4-6, 2006.
- CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo: “El marco constitucional del derecho administrativo. Algunas reflexiones desde el derecho uruguayo”, V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Quito, 4-6 de abril del 2006.
- “Sobre la suspensión jurisdiccional de los efectos del acto administrativo”, en *Estudios en memoria de Ramón Valdés Costa*, t. II, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1.ª ed., 1999.
- CASSAGNE, Juan Carlos: “La justicia administrativa en Iberoamérica”, en *Justicia Administrativa*, en Juan Carlos FERRADA BÓRQUEZ (coord.): *Justicia Administrativa*, 2007.
- DELPIAZZO, Carlos E.: “Marco constitucional del derecho administrativo uruguayo”, V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Quito, 4-6 de abril del 2006.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto: *Casos de derecho administrativo*, vol. II, Montevideo: Universidad Católica, 1999.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto: *Contencioso administrativo*, Montevideo, 2007.
- DROMI, Roberto: *Derecho administrativo*, Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, 9.ª ed. actualizada, 2001.
- HUFEN, Friedhelm: *Verwaltungsprozessrecht*, Múnich, 6.ª ed., 2005.
- IBÁÑEZ NAJAR, Jorge Enrique: “El derecho público colombiano”, V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Quito, 4-6 de abril del 2006.
- KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída: “La administración pública ante los tribunales de justicia chilenos”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 33, n.º 1, Santiago, abril 2006.
- OSTAU DE LAFONT PLANETA, Rafael: “La Administración Pública como instrumento de la democracia al servicio de la comunidad”, en *Primeras Jornadas de De-*

- recho Constitucional y Administrativo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, octubre 2001.
- PANTOJA BAUZÁ, Rolando: “La fundación administrativa en la Constitución chilena”, V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Quito, 4-6 de abril del 2006.
- PIERRY ARRAU, Pedro: “Tribunales contencioso-administrativos en Chile”, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7-10 de noviembre del 2006.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando: “El marco constitucional del derecho administrativo en Venezuela”, V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Quito, 4-6 de abril del 2006.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando: “Fundamentos constitucionales del derecho administrativo colombiano”, V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Quito, 4-6 de abril del 2006.
- SARRIA OLCOS, Consuelo: “Justicia administrativa en Colombia”, II Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho Público, 1996.
- SOSA GÓMEZ, Cecilia: “Justicia administrativa”, II Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho Público, 1996

Encuesta a expertos

- Prof. Dr. Dardo Preza, ministro del TCA, profesor de Derecho Penal en la UdelaR y la UCU, Uruguay (8.3.2007)
- Prof. Dr. Augusto Durán Martínez, profesor de Derecho Administrativo en la Ude laR y la UCU, Uruguay (8.3.2007)
- Dr. Héctor M. Chayer, Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES), Argentina (12.4.2007)
- Dr. Miguel Langón, procurador general, Montevideo (2002).
- Dra. Ana Carola Abalos, abogada argentina (17.7.2007).