

ÁMBITO Y OBJETO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA: HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE TRIBUNALES DE PLENA JURISDICCIÓN

Por Aurilivi Linares Martínez

1. Introducción

No ha pasado desapercibida en Venezuela la laudable evolución que ha experimentado la justicia administrativa, desde la constitucionalización de la jurisdicción contencioso administrativa en la Constitución de 1961, cuyo artículo 206 se repite casi textualmente en el contenido del artículo 259 de la Constitución de 1999. Lo cierto es que, de acuerdo con el marco constitucional, la acción judicial en lo contencioso administrativo viene legitimada en la garantía de tutela judicial efectiva, permitiendo el control jurisdiccional sobre todas las actuaciones, positivas o negativas, de la Administración, así como el restablecimiento de las situaciones jurídico-subjetivas lesionadas. Ello implicó un cambio de concepción en relación con el fundamento y fin del contencioso administrativo, transformando aquel proceso objetivo de control de la legalidad en un proceso subjetivo de tutela de derechos (Moles 1993, págs. 15 y ss.; Brewer 1993, pág. 129 y ss.; Canova 1998, págs. 3 y ss., entre otros). De allí que sea incuestionable, en este momento, el reconocimiento y aceptación del derecho a la tutela judicial efectiva en el proceso administrativo venezolano,¹ pues hace mucho tiempo ya desde

¹ Nos remitimos en este sentido a nuestro estudio Linares M. (2007, págs. 1385 y ss.).

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

que se entendió la plenitud del control que sobre las actuaciones de la Administración ejerce el juez contencioso administrativo.²

El esfuerzo de la jurisprudencia progresiva ha sido la clave para avanzar hacia esa subjetivización de la justicia administrativa (Brewer 2004a, págs. 340-341). En efecto, las bases de nuestra jurisdicción contencioso administrativa son consecuencia de una loable jurisprudencia que fue elaborando, durante décadas, la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia y la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. La ampliación del ámbito y objeto del control universal de la jurisdicción contencioso administrativo es, hoy por hoy, resultado de esa labor, así como también lo es el desarrollo de diversos aspectos del proceso administrativo.³ De esta manera, la jurisprudencia viene atendiendo los desfases de una legislación transitoria⁴ que, pese a los cánones constitucionales que enmarcan el contencioso administrativo venezolano y exigen la observancia del principio de universalidad de la tutela jurisdiccional y el derecho a la tutela judicial efectiva, mantiene vestigios del carácter objetivo y del carácter revisor del contencioso administrativo, y consagra un sistema cerrado de medios contencioso administrativos, tasado según la materia objeto de impugnación, que a su vez genera un tipo de fallo con alcance y contenido específico. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Ley de 1976) coadyuvó a consolidar este sistema de recursos contencioso administrativos, el cual ha venido a reiterar, recientemente, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (Ley de 2004).

Cabe reconocer, sin embargo, que nuestros jueces no siempre han estado a la altura de las circunstancias. Así, los adelantos jurisprudencia-

² Téngase en cuenta que la tutela subjetiva incluye, aunque circunscrita a la salvaguarda de su función, el control del sometimiento de la Administración a Derecho, de manera que la función de tutela judicial no impide que la jurisdicción contencioso administrativa sirva al mismo tiempo, aunque en forma mediata, a la defensa de la legalidad objetiva. Esa es la doctrina expuesta por Barnés (1993, pág. 143) al analizar el tema de la tutela judicial efectiva desde la óptica del Derecho alemán.

³ Baste ver las innumerables sentencias que en materia contencioso administrativa se dictaron a lo largo de varias décadas. Para consultar las sentencias más destacadas, véanse Ortiz (1995, *in totum*), Brewer y Ortiz (1996, *in totum*).

⁴ La transitoriedad en el orden de la justicia administrativa venezolana se inició con la Constitución de 1961, cuyo artículo 206 consagraba la jurisdicción contencioso administrativa y preveía la sanción de una ley que la regularía. Esta situación se ha mantenido inalterable durante 48 años, en virtud de la incuria del legislador de sancionar la Ley de Regulación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Actualmente, es la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia la que, con carácter transitorio, regula esa jurisdicción.

les que han venido configurando un contencioso administrativo excesivamente pretoriano, con las consecuencias negativas que ello conlleva, contrastan con esos reductos que todavía quedan en la legislación, e incluso en diversas decisiones judiciales, de los dogmas tradicionales heredados de un modelo contencioso francés que es ajeno a las raíces históricas de nuestra justicia administrativa.⁵ Es por ello que la evolución de un contencioso objetivo a un contencioso subjetivo, que ha llevado al reconocimiento de amplios poderes al juez contencioso administrativo, se estima no sólo parcial, sino además centrada en aspectos procesales puntuales, sin que se haya visto todavía reflejada esa subjetivización en la estructuración del proceso según la naturaleza y requerimientos de la pretensión procesal.⁶ Para la transformación del sistema de recursos contencioso administrativos, la legislación y la jurisprudencia se han decantado, en todo caso, por la ampliación de los medios procesales, incorporando nuevos recursos que no se concibieron en los inicios de la justicia administrativa venezolana, como consecuencia del afianzamiento del principio de universalidad del control judicial y la mutación de la función objetiva de tales recursos, en cuanto medios de impugnación de actos administrativos ante el juez, hacia su función subjetiva (Urosa 2006, pág. 403).

Sin embargo, con el apoyo en nociones del Derecho procesal y en la pretensión como objeto del proceso administrativo (González 2001, págs. 70 y ss.), la doctrina venezolana ha ido desmontando ese sistema cerrado de recursos contencioso administrativos. En este sentido, se ha señalado la conveniencia de abandonar definitivamente la correlación entre objeto impugnabile y medio procesal de impugnación, y optar, a modo de *lege ferenda*, por un proceso administrativo ordinario respecto de la generalidad de las pretensiones y ciertos procedimientos especiales para tramitar determinadas pretensiones, cuya naturaleza amerite un tratamiento diferenciado; o bien un solo cauce procesal abierto a todas las pretensiones procesales administrativas deducibles a través de la acción (Badell 2006, pág. 22; Hernández 2006, págs. 121 y ss.; Urosa 2004,

⁵ La doctrina venezolana ha insistido reiteradamente en la necesaria erradicación de los dogmas tradicionales de la justicia administrativa. Véanse, entre otros, Canova (2006, págs. 187 y ss.); Turuhpial (1998, págs. 259 y ss.); y Hernández-Mendible (1997, págs. 47 y ss.). En la doctrina española, véanse Fernández (1976, págs. 728 y ss.); y Santamaría (1974, págs. 126 y ss.).

⁶ El concepto de pretensión procesal resulta perfectamente trasladable a lo contencioso administrativo. En este sentido, véanse, en la doctrina venezolana, Araujo (1996, págs. 403 y ss.), Canova (1998, págs. 206 y ss.) y Urosa (2004, págs. 103 y ss.). En la doctrina española, véanse González (1953, págs. 77 y ss.) y García (1999, págs. 142 y ss.), entre otros.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

págs. 103-128; Chavero 2003, pág. 2.344; Canova 1998, págs. 197 y ss.), incluso siguiendo la tendencia de la regulación de los procesos administrativos especiales en materia de función pública y electoral⁷ (Urosa 2006, págs. 408-409; Casal 1999, pág. 73). Además, se ha invocado últimamente, como fundamento para admitir “*un sistema abierto de pretensiones procesales administrativas deducibles a través de la acción*” (Hernández 2006, pág. 123), los criterios que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha venido estableciendo -con carácter vinculante- en decisiones en las que reconoce el poder que tienen los tribunales contencioso administrativos para proteger los intereses subjetivos lesionados por las actuaciones administrativas, y aceptar cualquier pretensión que se plantee contra los órganos del Poder Público en ejercicio de la función administrativa, de conformidad con el principio de universalidad del control jurisdiccional y el derecho a la tutela judicial efectiva, incluso frente a actuaciones administrativas respecto de las que no se prevén legalmente medios procesales especiales.⁸

A pesar de esta postura de la jurisprudencia constitucional, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa persisten aún en sus vacilaciones. Estos no han sabido extraer todas las virtualidades del texto constitucional en cuanto a la tutela judicial efectiva, deduciendo en sus fallos sólo algunas consecuencias de alcance restringido, incluso después de la promulgación de la Ley de 2004. Si bien se aprecia una predisposición en la jurisprudencia contencioso administrativa a reconocer la función subjetiva del proceso administrativo y, por ende, que todo tribunal tiene plena jurisdicción para restituir el orden jurídico perturbado y satisfacer los derechos e intereses lesionados, todavía no existe un criterio consolidado al respecto. Los vaivenes de la jurisprudencia, así como también el desfase entre los preceptos constitucionales aplicables a la justicia administrativa y la realidad de su regulación legal, ponen de manifiesto que, a pesar del momento de evolución del proceso administrativo en que nos encontramos, continúan apareciendo decisiones judiciales y normas legales que no suponen progreso alguno en el esfuerzo de hacer plena y efectiva la sumisión de la Administración a la Ley y al Derecho, cuándo no suponen un retroceso.

⁷ Véanse los artículos 92 y siguientes de la Ley sobre el Estatuto de la Función Pública, que regulan el recurso contencioso administrativo funcional, y los artículos 235 y siguientes de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, que regulan el recurso contencioso electoral.

⁸ Véase la sentencia de la Sala Constitucional de 1 de febrero de 2006 (caso: *Rafael N. Sáez Álvarez*).

Esta situación debe necesariamente ser revisada, a fin de cumplir las exigencias del principio de universalidad de la tutela judicial efectiva y avanzar definitivamente a la plena satisfacción de las demandas de justicia frente a una Administración que siempre se resiste a renunciar a sus prerrogativas y privilegios. De allí la importancia de analizar el tema del ámbito y objeto de la jurisdicción contencioso administrativa a la luz de la Ley de 2004, a fin de identificar, a partir de los principios constitucionales de la tutela judicial, las virtudes y deficiencias de la regulación actual de la justicia administrativa y de su aplicación, análisis que nos permitirá determinar qué aspectos han sido modificados, qué problemas han sido solucionados y cuáles aspectos quedan aún por resolverse para garantizar una efectiva tutela jurisdiccional.

2. LOS EFECTOS DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA⁹

Un análisis retrospectivo de la justicia administrativa en Venezuela evidencia que, desde sus inicios,¹⁰ la jurisdicción contencioso administrativa se ha establecido como un sistema judicialista, es decir, como uno más de los ámbitos propios de la función jurisdiccional que ejerce el Poder Judicial, cuyo ejercicio está encomendado a órganos judiciales determinados y especializados por razón de los sujetos sometidos a control o por razón de la materia.¹¹ En este sentido, un asunto de particular relevancia es que, aun siendo parte del sistema judicial, la

⁹ Sobre la constitucionalización del contencioso administrativo en Venezuela, véase Brewer (1991, págs. 5 y ss.).

¹⁰ A pesar de que no hay un acuerdo pacífico en la doctrina científica sobre el origen del contencioso administrativo en Venezuela, parece bastante extendida la opinión de que éste se remonta a la Constitución de 1830, pues su surgimiento está íntimamente ligado a los propios orígenes de la República (Pellegriño 1999, pág. 369). En este sentido, se señala que si en la Constitución de 1830 surgió el contencioso administrativo de las demandas contra los entes públicos, específicamente contractuales, fue en la Constitución de 1925 cuando surgió el contencioso administrativo de anulación de actos administrativos, siendo la Constitución de 1947 la primera en emplear la expresión "*procedimiento contencioso administrativo*" (BREWER 1964, págs. 298-303).

¹¹ A diferencia del modelo francés, el contencioso administrativo en Venezuela no se construyó sobre la base de criterios de distinción entre jurisdicción judicial y jurisdicción administrativa, por lo que siempre ha estado inserto dentro del Poder Judicial. Se trata en realidad de competencias especializadas, tradicionalmente conferidas a determinados tribunales, para controlar la legalidad y la legitimidad de las actuaciones de la Administración, y las relaciones jurídico-administrativas en las cuales ésta intervenga (BREWER 2004a, pág. 341). Con todo, la circunstancia de que se adoptase un sistema distinto, no impidió que se nos trasladasen las bases tradicionales de un contencioso francés que es ajeno a las raíces históricas de nuestra justicia administrativa.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

justicia administrativa encuentre especial regulación en el artículo 259 de la Constitución de 1999.¹² Esta norma reproduce, casi textualmente, el contenido del artículo 206 de la Constitución de 1961,¹³ pero incluye la competencia de los tribunales contencioso administrativos para “*conocer de los reclamos por la prestación de los servicios públicos*”, lo que supone que además de los órganos del Poder Público que prestan servicios públicos de manera directa, también estarán sometidos al control jurisdiccional contencioso administrativo, los particulares que actuando como concesionarios, presten los servicios públicos nacionales, estatales, municipales o domiciliarios, así como aquellos particulares que sin ser concesionarios y que actúen en régimen de libre competencia, tienen que prestar obligaciones de servicio público. Otra importante innovación de la Constitución de 1999 ha sido la previsión expresa, en el artículo 26, del derecho de las personas a la tutela judicial efectiva, el cual debe aplicarse en el orden de la jurisdicción contencioso administrativa en concordancia con lo dispuesto en el citado artículo 259.

Ahora bien, la importancia de la constitucionalización de la jurisdicción contencioso administrativa está no sólo en la asignación de competencias especializadas a determinados órganos judiciales, sino, precisamente, en la consagración de principios fundamentales que informan la justicia administrativa venezolana. Por ello, esa constitucionalización debe verse, más que como un aspecto vinculado al principio de la separación de los poderes –con el cual obviamente lo está-, como un aspecto que atañe a la importancia de la legalidad como principio rector de un Estado que se proclama como Derecho y de Justicia (artículo

¹² El texto del referido artículo es el siguiente: “*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 la responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos; y disponer el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa*”. Aparte de la jurisdicción contencioso administrativa, la Constitución de 1999 regula, en su artículo 297, a la jurisdicción contencioso electoral, atribuyendo su ejercicio a “*la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales que determine la ley*”, para el control de legalidad e inconstitucionalidad de los actos administrativos dictados por los órganos del Poder Electoral.

¹³ La Constitución de 1961 estableció un sistema de jurisdicción contencioso administrativa vinculado a un conjunto de órganos pertenecientes al Poder Judicial (Brewer 1964, pág. 302; Calcaño 1995, págs. 12 y ss.; Rondón 2004, pág. 19), mediante la fijación de los lineamientos generales en cuanto a los tribunales que conforman la jurisdicción, sus competencias y los efectos de la declaratoria de ilegitimidad, aunque sin definir claramente los medios procesales a disposición de particulares para acceder a la justicia administrativa (URSA 2006, pág. 393).

2 de la Constitución de 1999), y que como tal presupone la sujeción total y absoluta al Derecho de los actos estatales en todas sus manifestaciones, así como también la garantía de la efectiva tutela judicial de los mismos, y fundamentalmente de su Administración Pública, por contrariedad a derecho. De allí que es de imperativa observancia en el orden contencioso administrativo la función de garantía y satisfacción del derecho a la efectiva tutela judicial de los particulares frente a las actuaciones administrativas, función a través de la cual se consigue asimismo, y en consecuencia, el control de la legalidad administrativa como garantía de vigencia del Estado de Derecho.

Los principios que derivan como efectos inmediatos de la constitucionalización de la jurisdicción contencioso administrativa, responden a esa función subjetiva o de tutela de derechos que, en el proceso administrativo, tiene primacía respecto de la función objetiva o de control de la legalidad (Barnés 1993, pág. 143). Es el caso del principio de universalidad de la tutela jurisdiccional, de un lado, y del principio de efectividad de la tutela judicial, de otro. Ambos principios, en cuanto garantías de la tutela judicial, tienen una importancia capital en la ampliación de los controles judiciales que se ejercen sobre la Administración, de manera que a partir de ellos es que puede determinarse cuáles aspectos del sistema actual contencioso administrativo requieren ser reformados a fin de alcanzar la plena efectividad que se exige de la tutela judicial frente a las actuaciones administrativas.

a) El principio de universalidad del control jurisdiccional¹⁴

Hace un tiempo ya GARCÍA DE ENTERRÍA (1962, pág. 204) había propugnado la progresiva eliminación de las inmunidades de la Administración diciendo: “*El poder administrativo es de suyo un poder esencial y universalmente justiciable*”. Sin duda, esta fue una sabia expresión del catedrático español de Derecho administrativo, que en nuestro Derecho público tiene asidero en el artículo 259 constitucional, en el sentido de que absolutamente todos los actos administrativos y, en general, todas las manifestaciones de la actividad –e inactividad- administrativa, están sujetas al control jurisdiccional, en la medida que sean susceptibles

¹⁴ La doctrina venezolana ha tratado en muchas ocasiones el tema de la universalidad del control contencioso administrativo. Principalmente, véanse Farías (1971, págs. 325-339); Brewer (1991, págs. 5 y ss.); Brewer (1993, págs. 14 y 21), Moles (1993, págs. 24 y 29), Araujo (1996, pág. 121). Más recientemente, véase Urosa (2003, págs. 89-93).

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

de lesionar la esfera jurídico-subjetiva de los particulares.¹⁵ Asimismo, se afirma este principio en cuanto a los motivos del control judicial y, en consecuencia, se entiende que toda contrariedad a derecho -sea por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad-, por parte de la Administración da lugar al control contencioso administrativo.

Cabe señalar, igualmente, que si la función subjetiva de la tutela judicial es la que actualmente informa al contencioso administrativo, el principio de universalidad de la tutela jurisdiccional no puede continuar analizándose únicamente desde las ópticas mencionadas, sino también desde la perspectiva de la pretensión procesal esgrimida, entendida ésta como objeto del proceso. De allí que deba hablarse de la prohibición de excluir de la efectiva justicia administrativa cualquier pretensión procesal dirigida a amparar las lesiones acaecidas en el seno de una relación jurídico-administrativa. Por consiguiente, se estiman incompatibles con el artículo 259 de la Constitución de 1999 las restricciones o limitaciones que supongan una exclusión, expresa o tácita, del control judicial respecto de cualquier pretensión procesal administrativa ante cualquier supuesto de actividad –o inactividad- de la Administración por contrariedad a derecho, bien se haga por vía de ley o bien por los propios fallos dictados por los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa.

b) El principio de efectividad de la tutela judicial

El artículo 259 de la Constitución de 1999 consagra el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en el orden contencioso administrativo, en los términos establecidos en el artículo 26 *eiusdem*, cuyo texto es el siguiente: “*Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos y difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente*”.

La aplicación de este derecho fundamental a la justicia administrativa es no sólo innegable, sino también inmediata, y su reconocimiento expreso en este ámbito¹⁶ ha dado un nuevo impulso al contencioso admi-

¹⁵ Sobre el tema de los actos o materias excluidas del control contencioso administrativo, se han pronunciado en nuestra doctrina Moles (1993, págs. 24 y 29), Brewer (1993, págs.14 y 21) y Farías (1971, págs. 325-339), entre otros. Véanse además, en la doctrina española, García de Enterría (1962, págs.159-205); Fernández (1980, págs. 343 y ss.) y García de Enterría (2000, págs. 231-233).

¹⁶ Bajo la vigencia de la Constitución de 1961, el principio de tutela judicial efectiva surgió de la

nistrativo, pues éste no se concibe sólo como un proceso de protección a la legalidad objetiva, sino fundamentalmente como un proceso de tutela subjetiva de los derechos de los administrados frente a las actuaciones de la Administración. Así, la consagración expresa de la tutela judicial efectiva en el proceso contencioso administrativo conlleva que *“todo particular tiene derecho a un eficaz restablecimiento de su situación jurídica frente a cualquier lesión sufrida a causa del actuar administrativo”* (Urosa 2003, pág. 95), y a partir del contenido de este derecho fundamental, la doctrina científica señala toda suerte de consecuencias constitucionales en cuanto al acceso a la justicia, la idoneidad del proceso y la efectividad de la sentencia, que claramente se desprenden de la redacción del artículo 26 de la Constitución de 1999.¹⁷

3. SITUACION ACTUAL DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA VENEZOLANA

A partir de la Constitución de 1961, la jurisdicción contencioso administrativa encontró un claro y expreso fundamento constitucional, cuyo artículo 206 se reprodujo en el artículo 259 de la Constitución de 1999, en el que se la define con una gran amplitud. Sin embargo, en mayo de 2004, se sancionó la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en la cual, y a pesar de las imperfecciones de sus Disposiciones Transitorias que han afectado la base legal fundamental de la organización de la jurisdicción contencioso administrativa,¹⁸ se han vuelto a regular los principios del proceso administrativo, siguiendo casi lite-

la interpretación extensiva de los artículos 68 y 206, y tal situación fue reconocida por distintas sentencias de la Sala Político Administrativa. Por ejemplo, en la sentencia de 14 de octubre de 1990 (caso: *Scholl Venezolana, C.A.*), la referida Sala, por vía del control difuso de la constitucionalidad, declaró la inconstitucionalidad del artículo 137 de la entonces Ley Orgánica de Aduanas que condicionaba el acceso a la jurisdicción al previo afianzamiento o constitución de una caución, requisito de admisibilidad conocido como *solve et repete*.

¹⁷ Estas consecuencias constitucionales coinciden plenamente con la clasificación aportada por González (1989, págs. 47 y ss.) en relación con los atributos que, a su vez, se erigen como contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva. Sobre la constitucionalización de la tutela judicial efectiva en Venezuela y los derechos que se desprenden de su contenido esencial, véase Hernández-Mendible (2007a, págs. 503-552) y Urosa (2003, págs. 93-99).

¹⁸ En la Ley de 2004 se regulan las competencias de la Sala Político Administrativa como cúspide de la jurisdicción contencioso administrativa, pero las nuevas Disposiciones Transitorias no se refieren en absoluto a la organización y funcionamiento de los demás órganos de la jurisdicción contencioso administrativa ordinaria. Tal imprevisión del Legislador fue solventada por la jurisprudencia, lo que no sólo representa una solución paradójica y delicada si partimos del criterio que la competencia es materia de reserva legal, sino además contraria a la seguridad jurídica de los justiciables (Torrealba 2005, págs. 509-511; Carrillo 2004, págs. III-XIV, entre

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

ralmente lo que establecía la Ley de 1976 en relación con las competencias, procesos y procedimientos, a la espera, una vez más, de contar con un instrumento idóneo de regulación definitiva de la jurisdicción contencioso administrativa.

Son muchas las críticas que la doctrina viene señalando respecto de la Ley de 2004 (Brewer 2004b, págs. 2-3; Carrillo 2004, págs. VI-XIV; Rondón 2006, págs. XI-XVI, entre otros). Así, aparte de su evidente improvisación, incongruencia, carencia de sistematización y de técnica legislativa, se destaca el hecho de que la Ley de 2004 ha constituido un retroceso en el avance del control jurisdiccional de los órganos y entes públicos. Por ello, se afirma -con razón- que la nueva Ley “*lejos de resolver las lagunas que planteaba la Ley derogada, creó otras*” (Torrealba 2006, pág. 56), pues no incorporó a su regulación los criterios que, durante los últimos 25 años, había ido desarrollado la jurisprudencia sobre diversos aspectos del proceso administrativo, haciendo uso de una interpretación progresiva de los preceptos constitucionales en relación con la concepción subjetiva del contencioso administrativo como instrumento efectivo de tutela judicial de los derechos e intereses de los particulares frente a la Administración. Por consiguiente, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa se han visto en la necesidad de plantear nuevos reparos sobre ciertos temas que se creían superados, con el propósito de adaptar los términos de dicha legislación a las tendencias actuales de la justicia administrativa.

Ahora bien, en contraste con el sistema abierto de pretensiones procesales que, según los principios de universalidad del control jurisdiccional y el derecho a la tutela judicial efectiva, se propugna en el orden de la jurisdicción contencioso administrativa, la Ley de 2004 reedita el sistema de múltiples medios procesales que se había modelado en la Ley derogada, tasados individualmente en atención a la actuación administrativa que es “objeto de impugnación”. No obstante, ese esquema tradicional de “recursos” ha sufrido leves matizaciones en la nueva legislación.

otros). En este sentido, véanse las sentencias de 2 de septiembre de 2004 (caso: *Importadora Cordi, C.A.*), de 8 de septiembre de 2004 (caso: Alejandro Ortega Ortega), de 27 de octubre de 2004 (caso: *Marlon Rodríguez*), de 24 de noviembre de 2004 (caso: Tecno Servicios Yes Card, C.A.), de 26 de julio de 2006 (caso: *Edgar Eduardo Galavit Avella*), de 27 de julio de 2006 (caso: *Instituto Nacional de Aviación Civil*), de 21 de enero de 2009 (caso: *Ángel Gregorio Chirinos Caicedo*) y de 11 de marzo de 2009 (caso: *Igor Alfonso Crespo Pérez y otro*).

Ámbito y objeto de la jurisdicción contencioso administrativo: hacia la consolidación de tribunales de plena jurisdicción - Aurilivi Linares Martínez

a) Innovaciones y limitaciones en cuanto a las pretensiones deducibles frente a actos administrativos

Dentro del esquema cerrado de recursos contencioso administrativos que, como dijimos ya, mantuvo la Ley de 2004, se observa la evidente primacía del llamado recurso de nulidad, el cual ha sido concebido como un medio procesal de impugnación cuyo objeto es el acto administrativo, lo que conlleva la exigencia de la presencia en juicio de un pronunciamiento previo de la Administración. Si hoy es innegable que el contencioso administrativo ha dejado de ser un proceso al acto, en lo que parece no haber acuerdo definitivo es en si el acto es materia de impugnación y si sigue siendo un presupuesto del proceso. Nótese, sin embargo, que la persistencia de estos vestigios del carácter objetivo y del carácter revisor del contencioso administrativo no tiene sentido alguno desde que el proceso administrativo no se limita sólo al control de la legalidad de un acto administrativo previo, sino que, por el contrario, es fundamentalmente un mecanismo de tutela de derechos e intereses subjetivos. Además, el juez contencioso administrativo tiene –o debe tener– plena jurisdicción para, cualquiera que fuese la pretensión que ante él se deduzca a causa de un acto o actuación administrativa, hacer los pronunciamientos que requiera a fin de restituir el orden jurídico perturbado y satisfacer los derechos e intereses lesionados.¹⁹

Esos vestigios de los obstáculos tradicionales, que han restringido la plenitud e idoneidad de la tutela judicial frente a los actos administrativos, persisten en la Ley de 2004, en la que también se incorporaron algunas modificaciones. En efecto, la nueva legislación (artículo 5.30 y 5.31) asume, bajo los criterios orgánico y funcional, una definición legal de acto administrativo que parece haber resuelto, definitivamente, el asunto sobre el alcance de la jurisdicción contencioso administrativa respecto de las pretensiones procesales administrativas deducidas

¹⁹ El juez contencioso administrativo cuenta con amplias facultades de sustitución declarativa y, en los términos de la sentencia, con facultades también de sustitución ejecutiva, pues posee plena jurisdicción en cuanto sus facultades exceden, con mucho, de la pura anulación de actos administrativos a fin de lograr el restablecimiento de la lesión jurídica de los administrados y la resolución de los conflictos intersubjetivos que puedan suscitarse entre éstos y la Administración. Sin embargo, el ejercicio práctico de esos poderes se ve afectado por la presencia de obstáculos que derivan, fundamentalmente, del dogma del carácter revisor del contencioso administrativo y del principio de separación de poderes. Sobre este tema, véase Hernández (2004, págs. 305-346).

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

frente a los actos administrativos dictados en ejercicio de funciones no administrativas, así como también en relación con los actos dictados por los demás órganos del Poder Público actuando en ejercicio de esa función.²⁰ Asimismo, se pone fin a la diatriba acerca del Derecho sustantivo aducido en la pretensión, que permitió la exclusión del control contencioso administrativo a ciertos actos por considerar que no estaban sujetos al Derecho administrativo.²¹

Tal definición legal permite, de igual forma, delimitar el ámbito de la jurisdicción constitucional y la contencioso administrativa, pues, en atención a la evolución en la materia y a la creación de la justicia constitucional en la Constitución de 1999, se ha propendido a abandonar en la Ley de 2004 cualquier intento por distinguir los llamados motivos de control a fin de precisar el ámbito de la justicia administrativa.²² Para la distinción entre justicia constitucional y la justicia administrativa se asume un criterio formal, pues, se atiende al rango del acto respecto del cual se esgrime la pretensión. Así, la justicia constitucional sólo conocerá de los actos en ejecución directa e inmediata de la Constitución (v. gr. los actos de gobierno dictados por el Presidente de la República en ejercicio sólo de atribuciones constitucionales²³) y que, formalmente, tengan rango de ley; al contrario, la justicia administrativa conocerá de los actos administrativos que, por definición, son de rango sublegal, con independencia del motivo -inconstitucionalidad o ilegalidad- que se invoque como fundamento de la pretensión esgrimida, teniendo en cuenta que el artículo 259 de la Constitución de 1999 atribuye compe-

²⁰ Los problemas de la definición de acto administrativo los explica Brewer (1984, págs. 25-78).

²¹ Esta tesis tiene su origen en un criterio asentado por la antigua Corte Federal en sentencia de 3 de diciembre de 1959 (caso: *Domingo Mucciarelli*), donde se interpretó erróneamente el texto del artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa española de 1956. Como consecuencia de las confusiones que generaron las nociones de “acto administrativo” y “actos de la Administración”, se resolvió que únicamente las pretensiones fundadas en Derecho administrativo serían del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, dejando ver que algunos actos administrativos no estaban sujetos a normas de naturaleza administrativa. Al respecto, véase Pellegrino (1999, págs. 375 y ss.).

²² Este criterio de distinción fue superado a partir de la entrada en vigencia de la Ley de 1976, en la que la diferencia entre los recursos contencioso administrativos de anulación residía en los efectos, generales o particulares, del acto objeto de la pretensión de nulidad (Calcaño 1998, págs. 121 y ss.), y de las sentencias de la Sala Político Administrativa de 14 de septiembre de 1993 (caso: *Carlos Andrés Pérez*) y de la Corte en Pleno de 25 de enero de 1994 (caso: *Fiscal General de la República*), en las cuales se entendió que lo que delimita el ámbito de competencia de la jurisdicción constitucional y la contencioso administrativa es el rango legal o sublegal del acto cuya nulidad se solicita.

²³ Sobre la doctrina de los actos de gobierno en Venezuela, véase Brewer (1986, págs. 65-68).

tencia a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa para declarar dicha nulidad “*por contrariedad al derecho*”.²⁴

Respecto del control jurisdiccional de los actos de autoridad²⁵ la Ley de 2004 no hace ninguna mención, pues la definición legal de acto administrativo “*no aplica a aquellos actos dictados por particulares –o en todo caso, por entes no estatales- que por Ley ejercen potestades públicas*” (Hernández 2006, pág. 127). Este silencio legal ha sido solventado por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, la cual reconoce que, también bajo el amparo de la nueva Ley, corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa el control de los actos de autoridad dictados por particulares,²⁶ en atención al pronunciamiento de la Sala Político Administrativa sobre la competencia para conocer de recursos contra actos emanados de universidades nacionales.²⁷

Como otra importante innovación de la Ley de 2004, puede decirse que el procedimiento para la pretensión de nulidad de actos administrativos se ha uniformado, siendo, básicamente, el mismo procedimiento se trate de la anulación de un acto administrativo de efectos generales, de un acto administrativo de efectos particulares o de un acto bilateral, esto es, un contrato público. Se elimina, por tanto, la distinción que establecía la Ley de 1976 entre actos administrativos de efectos generales y actos administrativos de efectos particulares como objeto de impugnación, para regular dos procedimientos distintos. Sin embargo, la referida distinción se mantiene en la Ley de 2004, pero queda reducida, en los términos de los artículos 20 y 21, párrafo 22, a la legitimación activa para la impugnación de los actos administrativos, así como el lapso de caducidad, la solicitud de antecedentes adminis-

²⁴ No obstante, la determinación del rango del acto o actuación dio lugar a confusiones antes de la entrada en vigencia de la Ley de 2004, razón por la cual se hicieron algunas precisiones en el artículo 5 de la nueva legislación en relación con el régimen de competencias de las distintas Salas que conforman el Tribunal Supremo de Justicia. Un caso paradigmático fue el de las sentencias contradictorias dictadas por la Sala Constitucional en materia de impugnación de Ordenanzas municipales. En este sentido, véanse las sentencias de la Sala Constitucional de 23 de noviembre de 2001 (caso: *Iván Darío Badell*), de 14 de febrero de 2002 (caso: *Comercializadora Agropecuaria el Cafeto C.A.*), de 14 de febrero de 2002 (caso: *Central Cafetalero Valle Verde C.A.*) y de 15 de mayo de 2002 (caso: *Ordenanza sobre Pensiones y Jubilaciones*).

²⁵ Sobre el tema de los actos administrativos dictados por particulares, véase Chavero (1996, *in totum*).

²⁶ Véase la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 4 de noviembre de 2004 (caso: *Eduardo Eloy Rodríguez S.*).

²⁷ Véase la sentencia de la Sala Político Administrativa de 10 de agosto de 2004 (caso: *José Finol Quintero*).

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

trativos y la posibilidad de suspensión de los efectos de los actos impugnados.

Especial mención merece lo relativo a la legitimación procesal para impugnar actos de efectos particulares. Bajo la vigencia de la Ley de 1976, se exigía al recurrente un interés personal, legítimo y directo,²⁸ noción que fue delineada por la jurisprudencia, antes de la aprobación de la Constitución de 1999,²⁹ como la situación jurídico-subjetiva que deriva de la relación que se establece entre un sujeto de derecho y la Administración con ocasión de un acto administrativo, por ser dicho sujeto el destinatario del acto o por encontrarse en una especial situación de hecho frente a la conducta de la Administración, que hace que el ordenamiento jurídico proteja particularmente su interés en la legalidad de la actividad administrativa. Posteriormente, y antes de la entrada en vigencia de la Ley de 2004, la Sala Político Administrativa y la Corte Primera de lo Contencioso Administrativa habían flexibilizado las condiciones de legitimación que establecía la Ley de 1976, “*interpretando progresivamente este concepto, hasta entender que el derecho a la tutela judicial efectiva lo que exige es un interés jurídico actual, término más amplio y omnicompreensivo que el del interés personal, legítimo y directo, pues incluye los intereses mediatos y los supraindividuales, como son el colectivo y difuso*” (Urosa 2006, pág. 399).³⁰ Paradójicamente, la nueva Ley vuelve a exigir como título legitimador, sin tener en cuenta esos cambios, un interés personal, legítimo y directo, lo que deroga tácitamente los avances jurisprudenciales alcanzados y desperdicia la espera oportuna de dar a éstos una consagración legal expresa. Es por ello que la Sala Político Administrativa se ha visto en la necesidad de ratificar la vigencia del criterio amplio de interés, favorable, sin duda, al derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 26 constitucional, para proteger además del interés personal, legítimo y directo del recurrente, otras situaciones

²⁸ En relación con la impugnación de actos administrativos de efectos generales, la Ley de 2004 exige, en términos del artículo 21, párrafo 9º, un simple interés, que no es -sin embargo- una típica acción popular, como se derivó antes con la Ley de 1976. En este sentido, véase la sentencia de la Sala Político Administrativa de 12 de febrero de 1987 (caso: *Burgos Romero*), así como la crítica de Fariás (1982, págs. 5 y ss.) sobre la posible eliminación de la acción popular en el Derecho venezolano.

²⁹ Véanse las sentencias de la Sala Político Administrativa de 21 de septiembre de 2005 (caso: *José Julián Sifontes Boet*) y de 7 de diciembre de 2005 (caso: Guillermo Morena Alcalá).

³⁰ Véanse las sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 25 de marzo de 1999 (caso: *Transporte Maquigas, S.R.L.*), y de la Sala Político Administrativa de 13 de abril de 2000 (caso: *Banco Fivenez, S.A.C.A*) y de 11 de mayo de 2000 (caso: *Colegio de Nutricionistas*).

jurídico-subjetivas que corresponden a una comunidad concreta o a la colectividad en general.

En cuanto a la suspensión de los efectos de los actos administrativos, se observa que si bien la Ley de 2004 realiza un reconocimiento expreso del poder cautelar general del juez contencioso administrativo (artículo 19, párrafo 11) y llena, de esta manera, el vacío normativo que existía en la Ley de 1976 en relación con las medidas cautelares más allá de la suspensión de los efectos del acto administrativo, estableció que, para que esta última medida pueda acordarse, el recurrente deberá constituir caución; lo que por razones económicas viene entonces a restringir el derecho de acceso a la justicia (BREWER 2004b, págs. 9 y ss.). La Ley derogada sólo establecía, en esta materia, la posibilidad de que el tribunal pudiera exigir potestativamente que el solicitante de la medida prestara caución suficiente para garantizar las resultados del juicio. Asimismo, a pesar de que la jurisprudencia había venido admitiendo la posibilidad de suspensión de los efectos, en casos excepcionales, de las leyes y los actos administrativos generales, nada se reguló sobre ello en la Ley de 2004, reduciendo la suspensión de efectos sólo respecto de los actos administrativos de efectos particulares.

Por otra parte, no resuelve dicha Ley el problema de las pretensiones administrativas ejercidas frente al silencio administrativo, especialmente cuando no existe acto expreso alguno, ya que al establecer la fijación del lapso de caducidad del recurso de nulidad contra actos de efectos particulares, precisó que ese lapso se comenzará a contar desde la configuración de la inactividad formal de la Administración, es decir, cuando ésta “...no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el término de noventa días continuos, contados a partir de la fecha de interposición del mismo...” (artículo 21, párrafo 21). La referida norma parte del artículo 134 de la Ley de 1976, pero su recepción en la Ley de 2004 no ha sido, sin embargo, exacta desde que el lapso de noventa días al cual aludía la Ley derogada se computaba, conforme a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), por días hábiles.³¹

³¹ En atención a la ausencia de claridad en la redacción de la norma, Hernández (2006, págs.128-131) identifica tres problemas que la Ley de 2004 origina respecto del silencio administrativo y el carácter no imperativo del agotamiento de la vía administrativa. Véase también el tratamiento de este tema en BREWER (2004b, págs. 33 y 34).

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

b) Innovaciones y limitaciones en cuanto a las pretensiones deducibles por y contra los órganos y entes públicos, incluso si se trata de contratos públicos

El artículo 21 de la Ley de 2004 reprodujo, casi textualmente, la regulación de las demandas patrimoniales contenida en la Ley derogada (artículo 42.15), las cuales proceden ante cualquier pretensión de condena a causa de la responsabilidad patrimonial, contractual o extracontractual, que se plantee contra los entes públicos. En consecuencia, la nueva Ley materialmente estableció un fuero especial a favor de las personas jurídicas estatales, en el sentido de que corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa la competencia para conocer, según la cuantía, tales demandas por responsabilidad patrimonial contra la República, los Estados y los Municipios y demás personas jurídicas estatales de Derecho público y de Derecho privado nacionales, con independencia de que la controversia que las origine tenga o no su causa en un contrato público.

Los cambios fundamentales que derivan de la Ley de 2004 atañen, esencialmente, al alcance de esa vía procesal y en los que la distinción entre contratos administrativos y no administrativos pierde relevancia como criterio delimitador de la competencia. En primer lugar, la nueva Ley, en su artículo 5.24, amplió el ámbito de la justicia administrativa a toda demanda contra la Administración, incluso de los entes político territoriales menores (Estados y Municipios). La Ley de 1976 establecía, en cambio, que sólo las demandas contra la República caían dentro de la competencia de los tribunales contencioso administrativos, pues las demandas contra Estados y Municipios se debían intentar ante los tribunales ordinarios, “*de acuerdo con las previsiones del derecho común o especial*”, que eran competentes para conocer de ellas en primera instancia (artículo 183.2).

Dicha Ley también amplió el ámbito de la justicia administrativa a todo ente inserto en la Administración, sea de Derecho público o de Derecho privado, acogiendo de esta forma en su artículo 5.24 la interpretación que, bajo la vigencia de la Ley de 1976, permitió a la jurisprudencia incluir en el ámbito de la Administración Pública Descentralizada a entes distintos de los legalmente previstos (Institutos Autónomos y empresas del Estado). Sin embargo, la Ley de 2004 introdujo cambios, justamente, en relación con la determinación de los entes que queda-

rán incluidos dentro de este fuero especial, que atiende al control que sobre éstos ejerzan los entes político-territoriales. En este sentido, la ambigüedad de las disposiciones de la Ley derogada que contenían la expresión “*empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva*” fue superada por la Ley de 2004, que emplea expresiones más acertadas, pues exige que el control de la República –o de los demás entes político-territoriales-³² sobre la empresa no sólo debe ser decisivo, sino además, “*permanente en cuanto a su dirección o administración se refiere*”, esto es, que debe tratarse de empresas en cuyo capital participe el Estado permanentemente y de manera decisiva, participación que debe reflejarse en su gestión.

En segundo lugar, la nueva Ley asumió, sin modificaciones sustanciales, el contenido del artículo 42.14 de la Ley de 1976, estableciendo un fuero especial para las pretensiones que se deduzcan sobre la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos en los cuales sea parte la República, los Estados o las Municipalidades (artículo 5.25 de la Ley de 2004). En la práctica, sin embargo, se observan cambios importantes en relación con el criterio que, bajo la vigencia de Ley de 1976, se seguía para determinar si correspondía a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de las pretensiones deducidas respecto de los contratos celebrados por la Administración. Así que, a partir de la interpretación jurisprudencial de la Ley de 2004, el concepto de contrato administrativo, procesalmente, perdió relevancia, al entenderse que toda pretensión deducida contra la Administración con ocasión de los contratos por ella suscritos debía corresponder a la justicia administrativa, dado que lo relevante es la existencia de una relación jurídico-administrativa subyacente sometida al Derecho administrativo (TORREALBA 2005, págs. 509-511).³³

³² Tal y como ya lo ha aclarado la citada sentencia de la Sala Político Administrativa de 27 de octubre de 2004 (caso: *Marlon Rodríguez*).

³³ Esta interpretación de la jurisprudencia rompe con la dualidad de jurisdicción a la que estaban sometidos, tradicionalmente, los contratos celebrados por la Administración. No obstante, BREWER (2004b, págs. 45 y ss.) ha observado que, dentro del contexto de la nueva Ley, tal previsión carece de utilidad, pues en general, y como se indicó, cualquier demanda contra la República, los Estados y Municipios será conocida por la justicia administrativa, medie o no un contrato administrativo. Un aspecto que, en cierto modo, había sido ya resaltado por la jurisprudencia, al deslindar, bajo la derogada Ley de 1976, la diferencia entre la competencia referida a las demandas contra los entes públicos, y la competencia alusiva a los contratos administrativos. Véase la sentencia de la Sala Político Administrativa de 21 de enero de 1999 (caso: *C.A. Metro de Caracas*).

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

En tercer lugar, la pretensión de nulidad de los “*contratos, convenios o acuerdos celebrados por organismos públicos*” deducida por personas extrañas a la relación contractual, que afecten “*los intereses particulares o generales, legítimos, directos, colectivos o difusos de los ciudadanos*” será siempre conocida por la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 21, párrafo 2, de la Ley de 2004). Se trata de una pretensión constitutiva mediante la cual se solicita la extinción de un contrato previo, por motivos de constitucionalidad o legalidad, que sigue la tradición de la Ley de 1976 (artículo 111) en cuanto a la llamada acción del tercero contractual, que permitía a éste solicitar la nulidad de contratos celebrados por la Administración, siempre y cuando se invocara un interés legítimo, o cuando el recurrente fuese el Fiscal General de la República (Rondón 2001, págs. 137 y ss.). En la nueva Ley, en contraste, se exige una legitimación amplia, de acuerdo con la jurisprudencia del Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa³⁴, que BREWER (2005, págs. 41-42) califica como “*una acción popular de nulidad que se puede ejercer contra contratos o convenios suscritos por la Administración, y no particularmente contra contratos administrativos*”. Se observa, por otra parte, que la Ley de 2004 no reguló lo relativo al procedimiento aplicable y demás aspectos procesales, omisión que la jurisprudencia ha ido corrigiendo mediante la aplicación a estos asuntos del procedimiento de las demandas contra los entes públicos que recoge el propio artículo 21.

Por último, y en cuarto lugar, las pretensiones deducidas por los entes públicos (República, Estados y Municipios) contra los particulares serán conocidas por la jurisdicción contencioso administrativa. Esta competencia no se sustenta en ninguna disposición expresa de la Ley de 2004, lo que ha sido subsanado por la jurisprudencia, en atención al principio de unidad de competencia.³⁵ Ello supuso, empero, un cambio respecto de la regulación de la Ley de 1976, la cual reconocía la competencia de la jurisdicción civil para conocer de las demandas incoadas por la Administración contra particulares (artículo 183). Se trata, ciertamente, de una modificación que se sustenta en la concepción del contencioso administrativo como un sistema procesal articulado de pretensiones administrativas, y restaría sólo determinar en el futuro en qué

³⁴ Véanse los autos de 13 de octubre de 2004 (caso: Rosario Salazar) y de 10 de noviembre de 2004 (caso: Héctor Mata).

³⁵ Véase la sentencia de la Sala Político Administrativa de 8 de septiembre de 2004 (caso: Alejandro Ortega Ortega), precitada.

supuestos la Administración tiene legitimación para ejercer esas pretensiones.

c) Innovaciones y limitaciones en cuanto a las pretensiones de condena frente a la inactividad administrativa (recurso de abstención o carencia)

Se incluye en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa a las pretensiones de condena frente a ciertas manifestaciones de la inactividad de la Administración. Se trata del recurso de abstención o carencia que surgió en Venezuela, como resultado de una creación pretoriana que, a partir de 1984, encontró asidero legal en el artículo 42.23 de la Ley de 1976, el cual asignaba a la Sala Político Administrativa competencia para conocer “*de la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas*”.³⁶ Sin embargo, este medio procesal administrativo no ha tenido, desde sus inicios, una regulación procedimental, por lo que ha sido la jurisprudencia la que ha establecido no sólo el procedimiento a seguir, sus requisitos de admisibilidad y demás aspectos procesales, sino, igualmente, el supuesto de inactividad administrativa frente a la que procede la pretensión procesal. En este sentido, se señala que puede demandarse la pretensión de condena frente a determinada forma de inactividad administrativa que consiste en el incumplimiento por parte de la Administración de una obligación específica de actuación.

Si de acuerdo con este criterio jurisprudencial restrictivo, cualquiera otra modalidad de inactividad quedaba fuera del ámbito de la norma de la Ley de 1976 y excluida, por ende, del control contencioso administrativo, el artículo 5.26 de la Ley de 2004 redujo aún más el ámbito de aplicación del recurso de abstención o carencia, agravando con ello las deficiencias de la tutela judicial frente a la inactividad administrativa. En efecto, la Ley de 2004 no sólo incurre en las mismas fallas en relación con la ausencia de regulación sobre los aspectos procesales, sino que, además, contempla restricciones en cuanto a los órganos respecto

³⁶ Véanse, entre otras, las sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 6 de diciembre de 1984 (caso: *Teresita Aguilera*), y de la Sala Político Administrativa de 28 de febrero de 1985 (caso: *Eusebio Igor Vizcaya Paz*), de 14 de febrero de 1996 (caso: *Héctor Antonio Díaz Vázquez*), y de 10 de abril de 2000 (caso: *Instituto Educativo Henry Clay*); así como también las opiniones que sobre el tema expresan UROSA (2003, in totum) y Carrillo (1996, in totum).

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

de los cuales podría conocerse tal recurso, por lo que la jurisprudencia ha tenido que precisar que corresponde también a la justicia administrativa el conocimiento de las inactividades que, incluidas en el artículo 5.26, sean imputables a otros órganos y entes públicos. Asimismo, en el supuesto de hecho material al cual se refiere la norma, la nueva Ley sustituyó el calificativo “*determinados actos*” de la legislación derogada, por “*específicos y concretos actos*”, siendo esta última referencia mucho más restringida que aquélla.

d) Innovaciones y limitaciones en cuanto a las pretensiones deducibles frente a vías de hecho

Constituye una verdadera novedad en la Ley de 2004 la previsión, dentro de las competencias de la Sala Político Administrativa (artículo 5.27), del control de las vías de hecho, aspecto que es fundamental en el orden de la universalidad del control jurisdiccional de la Administración (U ROSA 2006, pág. 400). El ámbito de esta competencia, que ya la jurisprudencia ha distribuido entre todos los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa, no fue delimitado en la nueva legislación, particularmente en relación con el objeto de la acción de amparo constitucional. La Ley de 2004 tampoco reguló procedimiento alguno para tramitar las pretensiones de condena frente a las vías de hecho de la Administración, por lo que, ante la ausencia de un cauce procedimental preestablecido en la propia Ley, estas pretensiones deberán ser encauzadas, en la medida de lo posible, a través de la acción de amparo constitucional o a través de otro procedimiento que permita una tutela acorde con la urgencia propia de la vía de hecho, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de 2004, siendo las disposiciones del Código de Procedimiento Civil de aplicación supletoria.³⁷ No obstante, mientras se determina qué procedimiento ha de seguirse para tramitar las reclamaciones contra las actuaciones administrativas que pueden catalogarse como vías de hecho, se mantiene el debate acerca de cuál es el cauce procesal más eficaz para otorgar en esos casos la correspondiente tutela judicial (Linares B. 2004, págs. 136-141).

En cuanto a la acción de amparo constitucional contra las vías de he-

³⁷ La doctrina científica sugiere, en atención a la urgencia de la vía de hecho que aconseja elegir un procedimiento expedito, optar por el procedimiento del juicio breve regulado en el Código de Procedimiento Civil, el cual cumple con todos los extremos de inmediatez. Este sentido, véase Hernández (2006, págs. 141-142).

cho, la Sala Constitucional ha propendido a la interpretación restrictiva de los cauces de procedencia de esta acción respecto de la preferencia de los medios de tutela ordinarios ante la justicia administrativa, aun cuando la idoneidad de éstos debe supeditarse a su aptitud para restablecer la situación jurídica lesionada con inmediatez³⁸ (Linares B. 1999, págs. 288 y ss.). Sin embargo, parece que la referida Sala no se percató de su error, pues nuestra legislación contencioso administrativa no prevé un procedimiento especial para tales supuestos; tampoco indicó cuál es la vía ordinaria, dentro del sistema tasado de recursos contencioso administrativos, que los particulares pueden utilizar para deducir sus pretensiones de condena contra la actuación material anti-jurídica de la Administración.³⁹

Sin duda, la falta de un proceso administrativo a través del cual se ventilen pretensiones contra las vías de hecho de la Administración, dificulta en demasía poder efectuar un análisis comparativo entre este proceso y el propio del amparo constitucional, y determinar, por ende, cuál de entre los dos procesos es el idóneo para procurar la tutela judicial inmediata de los derechos constitucionales conculcados (HERNÁNDEZ 2006, págs. 139-141). En todo caso, lo que ha hecho la Sala Constitucional ha sido reconocer que el juez contencioso administrativo tiene atribuciones para la tutela subjetiva de los derechos afectados por las vías de hecho, precisando que si no media una razón objetiva que demuestre la necesidad de procurar una tutela inmediata, la vía de amparo será improcedente; y en caso contrario, esto es, que se demuestre la perentoriedad de una tutela inmediata, la vía del amparo será admitida.

Finalmente, debemos destacar que lo procedente frente a las vías de hecho es la pretensión de condena que permita al particular afectado solicitar el cese de la vía de hecho o su no ejecución ante actuaciones inminentes; la reparación de las consecuencias dañinas derivadas de las vías de hecho y, también, la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados. El objeto de la pretensión de condena es la vía de hecho consumada e incluso, la vía de hecho inminente, pues en tales casos, la

³⁸ Al respecto, véanse las sentencias de la Sala Constitucional de 23 de octubre de 2002 (caso: *Gisela Anderson y otros*) y de 19 de diciembre de 2003 (caso: *Freddy Galvis*), entre otras.

³⁹ No obstante, la Sala Constitucional ha admitido y estimado demandas de amparo constitucional intentadas contra las vías de hecho, como ocurre en las sentencias de 12 de marzo de 2003 (caso: *SAT VISION S.A*) y de 4 de noviembre de 2003 (caso: *Agropecuaria Doble R C.A.*), en las que se consideró que en el caso concreto la única vía idónea era el amparo constitucional.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

proximidad de la vía de hecho justifica la tutela judicial del particular frente a la Administración potencialmente infractora.⁴⁰ Por tanto, la jurisdicción contencioso administrativa debe disponer de los remedios procesales destinados a lograr el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por las actuaciones materiales de la Administración que carecen de la necesaria cobertura jurídica, así como mantener criterios amplios y compatibles con la tutela judicial efectiva que permitan el control de todos los supuestos de vías de hecho.

e) Innovaciones y limitaciones en cuanto a las pretensiones deducidas a través de los recursos de interpretación y de conflicto de autoridades

Otro de los procesos contencioso administrativo en Venezuela es el contencioso de interpretación. El artículo 42.24 de la Ley de 1976 otorgaba a la Sala Político Administrativa la competencia exclusiva para “conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, en los casos previstos en la ley”. Así, en algunas leyes (v. gr. la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento, y la Ley de 1976) se contempló este medio procesal que daba cabida a una pretensión mero declarativa sobre la determinación del alcance e inteligencia de normas legales, siempre que, como fue precisando la jurisprudencia que desarrolló esta materia, la ley a interpretar expresamente previera esa posibilidad⁴¹ y que la interpretación requerida de la ley se refiera a su aplicación a un caso concreto.⁴² A diferencia de la Ley derogada, la Ley de 2004 reguló genéricamente, en el artículo 5.52, como competencia de todas las Salas del Tribunal Supremo de Justicia, según su ámbito afín, la interpretación de aquellas leyes que expresamente lo permitan, acotando que tal medio procesal no puede sustituir al “mecanismo, medio o recurso previsto en la ley para dirimir la situación si la hubiere”; sin embargo, no reguló los aspectos procesales del llamado recurso de interpretación, omisión que ya existía en la Ley de 1976 y que debió ser solventada por vía jurisprudencial, en ausencia de regulación legislativa expresa. De ma-

⁴⁰ Véase el tratamiento dado a las actuaciones de hecho en Alemania, respecto de las cuales resulta procedente la prestación prestacional o de condena, en González-Varas (1993, págs. 220 y ss.).

⁴¹ Véanse las sentencias de la Sala Político Administrativa de 15 de marzo de 1990 (caso: *Ley Tutelar del Menor*) y 5 de agosto de 1992 (caso: *Alfredo Flores Valera*).

⁴² Véanse las sentencias de la Sala Político Administrativa de 27 de septiembre de 1984 (caso: *Juan María Galíndez*) y 17 de abril de 1986 (caso: *Dagoberto González A.*).

nera que han de entenderse aplicables los criterios de la jurisprudencia que han regido tradicionalmente este medio procesal, aun después de la entrada en vigor de la Ley de 2004, a fin de evitar la inoperancia del recurso de interpretación.

En cuanto a los llamados conflictos de autoridades, la Ley de 2004 distingue entre las “controversias constitucionales” que responden a una atribución establecida o derivada de la Constitución (artículo 5.15), y las “controversias administrativas” que, en cambio, responden a una atribución legal (artículo 5.32), especialmente entre órganos no contemplados en la Constitución de 1999. Siendo ello así, corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa sólo el conocimiento de las “controversias administrativas”, así como también de “*las controversias que se susciten entre autoridades políticas o administrativas de una misma o diferentes jurisdicciones con motivo de sus funciones*” a que se refiere el artículo 5.34 de la Ley de 2004. Por consiguiente, es el objeto de este recurso contencioso administrativo, de una parte, la solución de conflictos administrativos entre entidades territoriales (República, Estados o Municipios) en relación con los límites de la autonomía de cada uno y el ámbito de sus respectivas competencias, y de otra, servir de vía procesal para tramitar los conflictos interadministrativos. Sobre el procedimiento aplicable, la nueva Ley reprodujo exactamente, en el artículo 21, párrafos 23 y siguientes, el procedimiento que establecía la Ley derogada en relación con la tramitación y supuestos de procedencia del conflicto de autoridades, cuyas únicas variantes son las relativas a los lapsos procesales.

f) Innovaciones y limitaciones en cuanto a las pretensiones deducidas en el contencioso de los servicios públicos

Conforme a la innovación contenida en el artículo 259 de la Constitución de 1999, los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa podrán “*conocer de los reclamos que se formulen por la prestación de servicios públicos*”. La Ley de 2004 no reguló el procedimiento en este caso, y se limitó a establecer la competencia de la Sala Político Administrativa para conocer y decidir, en segunda instancia, las apelaciones y demás acciones o recursos contra las sentencias dictadas por los tribunales contencioso administrativos, cuando su conocimiento no estuviese atribuido a otro tribunal, que decidan sobre las acciones de reclamo por la prestación de servicios públicos nacionales (artículo

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

5.37). De este modo, se ha procedido a delimitar de forma pretoriana la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa en relación con las reclamaciones por prestación de servicios públicos,⁴³ con fundamento en la Constitución de 1999 y el criterio sostenido por la Sala Constitucional en esta materia.⁴⁴

Si bien el contencioso de los servicios públicos es de incipiente desarrollo y uno de los aspectos más importantes que plantea es determinar cuál es su contenido,⁴⁵ la doctrina venezolana ha entendido que se trata de una acción de condena con características particulares (RONDÓN 2004, pág. 23), que comprende a todas las pretensiones que los usuarios de servicios públicos pueden interponer ante la prestación de éstos⁴⁶ (Rondón 2004, págs. 26 y ss.; Jaimes 2001, págs. 105 y ss.; Parés 2001, págs. 271 y ss.). En este mismo sentido, la jurisprudencia ha venido declarando la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, con independencia que la parte demandada sea una Administración Pública,⁴⁷ para conocer los reclamos por la supresión o falta de servicio;⁴⁸ la prestación parcial o deficiente;⁴⁹ interrupción del servicio respecto de la cual se ha admitido la acción de amparo constitucional,⁵⁰

⁴³ Véase la sentencia de la Sala Político Administrativa de 27 de octubre de 2004 (caso: *Marlon Rodríguez*), ya citada.

⁴⁴ Véase la sentencia de la Sala Constitucional de 8 de diciembre de 2000 (caso: *Transporte Sicalpar*).

⁴⁵ González (2002, págs. 203-229) atribuye al contencioso de los servicios un valor organizativo y en este sentido enuncia tres tipos de pretensiones, vinculadas a dicha actividad, que pueden dar lugar a las reclamaciones en esta materia. Estas tres categorías son: i) las pretensiones procesales relativas a su nacimiento; ii) las pretensiones procesales relativas a su funcionamiento; y iii) las pretensiones procesales relativas a su extinción.

⁴⁶ En este sentido, véase Hernández (2006, págs. 143 y ss.), para quien el contencioso administrativo de los servicios públicos “es una suerte de conglomerado heterogéneo de pretensiones procesales”, que necesita ser restringido en su ámbito subjetivo y objetivo.

⁴⁷ Así, en ocasiones, tales reclamos se han intentado contra sociedades mercantiles privadas. Véanse las sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 6 de marzo de 2003 (caso: *C.A. Luz Eléctrica de Venezuela*) y de 18 de septiembre de 2003 (caso *CANTV*). Pero, dicha competencia también ha sido asumida en relación con empresas del Estado que actúan en un régimen de Derecho Privado, según lo resuelto por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 30 de noviembre de 2001 (caso: *HIDROCAPITAL*).

⁴⁸ Véase la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 14 de abril de 2000 (caso: *I.V.V.S.*).

⁴⁹ Véase la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 4 de junio de 1998 (caso: *Enfermos de SIDA*) y de 6 de noviembre de 2000 (caso: *Proavanca*).

⁵⁰ Véase la sentencia de la Sala Constitucional de 8 de diciembre de 2000 (caso: *Transporte Sicalpar*), ya citada. Sin embargo, esta Sala ha entendido en decisiones recientes que para el caso particular de denuncias de violación de derechos constitucionales por la suspensión del suministro del servicio por parte del concesionario, la actuación impugnada en ese supuesto se identifica con el concepto de vía de hecho y, por tanto, ésta debe ser controlada, conforme a la

salvo por falta de pago;⁵¹ el cobro no ajustado a la legalidad o anormal; los daños derivados de la falta o deficiencia del servicio; los actos administrativos de autoridad, dictados por entes privados en materia de servicios públicos concurrentes o virtuales.⁵²

Esta amplitud a la que propende el contencioso de los servicios públicos, que permitiría ventilar cualquier pretensión relacionada con la prestación de éstos, ha sido debatida por quienes afirman, con razón, la necesidad de un concepto más restringido de este sistema y, por ende, más acorde con el sentido que da al término el artículo 259 constitucional (HERNÁNDEZ 2006, págs. 144-146; UROSA 2003, págs. 99-105 y 349-352; JAIMES 2001, pág. 113, entre otros). Al respecto, se señala que las reclamaciones de los servicios públicos deben aludir a las pretensiones de condena frente a la inactividad de la Administración vinculada a la prestación de servicios públicos, bien ante la falta de prestación –total o parcial- de éstos y cuya gestión ha asumido la Administración, o bien ante la falta de ejercicio de potestades de ordenación y limitación por parte de la Administración sobre la iniciativa privada que gestiona esos servicios esenciales, a fin de lograr su efectiva prestación. De modo que las pretensiones surgidas en el seno de las relaciones contractuales referidas a la prestación de servicios públicos, así como las pretensiones relativas a la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños causados por la inactividad en la prestación de tales servicios, habrá de ventilarse ante la jurisdicción contencioso administrativa a través de la nulidad de actos o contratos de prestación de servicio público o de las demandas de responsabilidad de la Administración, respectivamente, pero no a través del contencioso de los servicios públicos.

Lo que se espera de la Administración o del prestador indirecto del servicio público no es la emisión de un acto jurídico, sino la realiza-

doctrina de la Sala sobre esa materia, por los medios ordinarios del contencioso administrativo. Así lo afirmó en sentencia de 20 de febrero de 2003 (caso: *Benedetto D'Alto Carrano*), al conocer de una acción de amparo incoada por la suspensión del servicio de agua potable.

⁵¹ Véase la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 10 de marzo de 2000 (caso: *P.I. Montes*). Sin embargo, sí se ha admitido el amparo constitucional respecto de la suspensión del servicio por falta de pago de cantidades sujetas a reclamos no resueltos. En este sentido, véase la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 10 de octubre de 2002 (caso: *Constanza Espinel*). Tales criterios han sido ratificados por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativa en sentencia de 5 de noviembre de 2004 (caso: *C.A. Electricidad de Caracas*).

⁵² Véase la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 3 de abril de 2002 (caso: *C.A. Luz Eléctrica de Venezuela y otros*).

ción de una determinada actividad de carácter prestacional (DE GRAZIA 2002, pág. 258). Por ello, es preponderante la tutela judicial que tienda a restablecer las lesiones sufridas a causa de la inactividad administrativa vinculada a la prestación y establecimiento de servicios públicos, que comporta, obviamente, una actuación inmediata de la Administración a través de la continuación en la prestación de servicios interrumpida, del inicio de la prestación denegada o del cese de las circunstancias que implican una deficiente prestación. De allí que la correcta prestación y establecimiento de los servicios públicos sea materia de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, como medio especial de protección subjetiva de los derechos e intereses de los administrados, así como también de control de la legalidad. Ante la ausencia de un procedimiento preestablecido en la Ley de 2004, deberán los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa optar por el procedimiento legalmente establecido que resulte compatible con esta pretensión.⁵³

4. A modo de epílogo: la permanencia del sistema “impugnatorio” en el proceso administrativo venezolano. inconveniencias y propuesta de reforma

Tras analizar, a grandes trazos, los aspectos más relevantes de la Ley de 2004, se ha pretendido dar cuenta de las virtudes y deficiencias que actualmente presenta la regulación del proceso administrativo venezolano. Es mucho, sin duda, lo que se ha conseguido hasta ahora en la tutela judicial frente a las actuaciones, positivas o negativas, de la Administración. Sin embargo, algunas de las innovaciones que se han apuntado pueden resultar ilusorias y meramente teóricas si no se tienen en cuenta aspectos fundamentales que parecen haber permanecido inalterados. De modo que podemos decir, sin riesgo a equivocarnos, que aún estamos lejos del ideal de una tutela judicial plena y efectiva.

Como indicáramos a lo largo del presente trabajo, la Ley de 2004 mantuvo intacto el esquema tasado de recursos contencioso administrativos

⁵³ Tal y como ha sugerido la doctrina científica, este procedimiento podría ser el del juicio breve, previsto en el Código de Procedimiento Civil, que asegura la inmediatez de la tutela judicial requerida frente a las vías de hecho (Hernández 2006, pág. 146; Urosa 2003, págs. 345 y ss.).

que había sido previsto en la Ley de 1976, regulando sus respectivos procedimientos de manera prácticamente igual a esta última, con la salvedad del cambio ya advertido en el contencioso de los actos administrativos. De esta manera, las virtudes y deficiencias de la Ley de 1976 se reprodujeron en la Ley de 2004, sin considerar, salvo algunas excepciones, los avances jurisprudenciales que durante décadas han ido solventando las lagunas puntuales de la legislación.

De acuerdo con la regulación del contencioso administrativo y, concretamente, de lo que ha sido el objeto del proceso administrativo, se ha entendido, tradicionalmente, que el acto o actuación –o ausencia de actuación- administrativa son materia de impugnación, es decir, el objeto del proceso contencioso administrativo. Sin embargo, el término “impugnación” es ajeno a la mayoría de las pretensiones procesales, pues no parece adecuado, por ejemplo, para referirse a pretensiones de condena a actuación administrativa, idóneas frente a las lesiones subjetivas causadas por la inactividad administrativa o las vías de hecho, a fin de lograr el cumplimiento omitido o el cese de la actividad antijurídica. De manera que el contenido del acto, actuación u omisión no pueden definir el marco del pleito, ya que no se trata de revisar en vía jurisdiccional lo decidido en la instancia administrativa, sino de resolver el conflicto surgido con motivo de la actividad –o inactividad- de la Administración.

De otra parte, la persistencia en nuestra legislación del sistema impugnatorio en el proceso administrativo limita el principio de universalidad de la tutela jurisdiccional, pues excluye la posibilidad de plantear pretensiones respecto de actuaciones que no cuentan con una especial vía impugnatoria y de que una misma pretensión puede deducirse en relación con distintas manifestaciones de la actividad administrativa. Dicho sistema lesiona, además, el principio de efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial, ya que la tramitación del proceso administrativo fundado en la existencia de vías procesales, diferenciadas según la actuación impugnante, limita las pretensiones deducibles en cada caso y no se centra en lo que es el objeto del proceso, que desde la óptica del Derecho procesal es la pretensión procesal (GONZÁLEZ 1953, págs. 90 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA 1989, págs. 52 y 61; FERNÁNDEZ, 1976: 731-732, entre otros). Es por ello que frente a algunas manifestaciones de la actuación administrativa (especialmente la inactividad y las vías de hecho) se niega, erróneamente, una pretensión de condena a actuación como objeto principal del proceso a causa de la ausencia de

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

un procedimiento plenamente efectivo, estructurado de acuerdo a las necesidades de cada pretensión procesal.

Sin duda, la ausencia de regulación legislativa del procedimiento afín a las exigencias de cada pretensión procesal resta efectividad y oportunidad a la tutela judicial. Esta deficiencia de la legislación comporta que sea la jurisprudencia la que delimite, en muchas ocasiones, los principales aspectos procesales, generando gran incertidumbre jurídica, a la cual han de añadirse las restricciones propias del tratamiento que pretorianamente se le ha otorgado a determinadas pretensiones y recursos contencioso administrativos, que denotan la permanencia de los dogmas tradicionales que se erigen en obstáculos para la composición de intereses por la justicia administrativa.

Ahora bien, para lograr una integral y efectiva tutela judicial en el proceso administrativo venezolano, éste debe ser ordenado a partir de una concepción distinta a la que actualmente impera, algo que ya ha destacado la doctrina venezolana (Badell 2006, pág. 22; Hernández 2006, págs. 121 y ss.; Urosa 2004, págs. 103-128; Chavero 2003, págs. 2.344; Canova 1998, págs. 197 y ss., entre otros). En este sentido, se ha hecho énfasis en el carácter predominantemente subjetivo que debe observar la justicia administrativa, desde que ello se deriva como imperativo constitucional del citado artículo 259 (Muci 2003, pág. 2.211; Canova 1999, págs. 46-52; Linares B. 1993, págs. 81-82 y 91-98, entre otros), pues lo que se debate en el contencioso administrativo es el restablecimiento de situaciones jurídico-subjetivas desde la correcta utilización de las potestades de la Administración, siendo las pretensiones procesales administrativas el objeto del proceso.

Por consiguiente, de acuerdo con el carácter subjetivo que deriva de los principios fundamentales de universalidad del control jurisdiccional y de efectividad de la tutela judicial que informan a nuestra justicia administrativa, es indudable que estamos ante una competencia plena, lo suficientemente amplia, como para admitir distintas pretensiones, no sólo las meramente anulatorias, que protegen verdaderos derechos subjetivos frente a todas las manifestaciones de la actividad —e inactividad— de la Administración; incluso aquellas respecto de las que no se prevén legalmente medios procesales concretos, y con independencia de que las pretensiones deducibles encuadren en el marco de los medios procesales tasados en la Ley de 2004 o que haya construido la jurisprudencia.

dencia (GONZÁLEZ-VARAS 1993, págs. 125 y ss.). Es la pretensión procesal administrativa la que ha de determinar la pauta para la tramitación del proceso administrativo y, por tanto, cómo ha de estructurarse el procedimiento que sirva de cauce al proceso administrativo.

En este sentido, y siguiendo las propuestas que ha venido haciendo la doctrina venezolana (Urosa 2006, págs. 396-411; Urosa 2004, págs. 103-128; Hernández 2006, págs. 121 y ss.; Chavero 2003, pág. 2.344; Hernández-Mendible 1997, págs. 45 y ss.; Canova 1998, págs. 197 y ss.), urge establecer un medio contencioso administrativo de naturaleza cognitiva y común para todas las pretensiones procesales, pudiendo existir ciertas particularidades en la regulación en cuanto a los presupuestos procesales, efectividad, contenido y ejecución de la sentencia. Este procedimiento ordinario sustituiría el actual sistema tasado de recursos contencioso administrativos. Además, parece conveniente establecer ciertos procedimientos especiales para tramitar determinadas pretensiones, cuya naturaleza amerite un tratamiento diferenciado y para cuya satisfacción no resulte idóneo seguir el procedimiento ordinario, aun contando con efectivos poderes cautelares. En concreto, es imprescindible la existencia de un procedimiento sumario o breve, en el que predomine la oralidad (Hernández-Mendible 2007b, págs. 265-298; Chavero 2003, pág. 2.345), para aquellas pretensiones que requieran una tutela judicial urgente (v. gr. las pretensiones prestacionales *stricto sensu*), así como también, un proceso ejecutivo destinado a tramitar las pretensiones ejecutivas (González 2001, págs. 497-498), cuando por existir un título ejecutivo con fuerza obligatoria lo que se pretende de la Administración no es una sentencia mero declarativa, constitutiva o de condena, sino la ejecución de un acto a la que ella se niega expresa o tácitamente (Urosa 2006, pág. 410). Procede entonces regular, en este último caso, un procedimiento sumario, sencillo, que prescinda de la fase declarativa judicial y se dirija directamente a la ejecución del acto administrativo firme que cumpla con los requisitos para ser considerado título ejecutivo.⁵⁴

En definitiva, y sea cual fuese el grado de acierto o error de las apreciaciones aquí expuestas, hay algo que resulta previsible con casi total

⁵⁴ Véanse las sentencias de la Sala Constitucional de 2 de agosto de 2001 (caso: *Nicolás José Alcalá*) y de la Sala Político Administrativa de 23 de septiembre de 1999 (caso: *Aideé Isabel Campo Pérez*), en las que se reconoce la necesidad de regular un proceso ejecutivo en el contencioso administrativo.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

claridad: en la medida que optemos por un sistema abierto de pretensiones procesales administrativas deducibles a través de la acción, de acuerdo con los principios del Derecho procesal, se avanzará hacia la plena satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva frente a la actividad, positiva o negativa, de la Administración.

Bibliografía

- Araujo Juárez, J., (1996): *Principios generales del Derecho Procesal Administrativo*, Caracas, Vadell Hermanos Editores.
- Badell Madrid, R., (2006): “*El recurso de nulidad*”, *Derecho Contencioso Administrativo. Libro Homenaje al Profesor Luis Henrique Farías Mata*, Barquisimeto, Colegio de Abogados del Estado Lara.
- Barnés Vázquez, J., (1993): “La tutela judicial efectiva en la Grundgesetz (art. 19.IV)”, *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*, Madrid, Civitas.
- Brewer-Carías, A.R., (2005): “Panorama General del Derecho Administrativo en Venezuela (2004)”, *El Derecho administrativo iberoamericano*, Madrid, INAP.
- Brewer-Carías, A.R., (2004a), “Los procesos contencioso administrativos en Venezuela”, *Vniversitas* 18, págs. 335-455.
- Brewer-Carías, A.R., (2004b): “Algunas innovaciones en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004”, *Seminario sobre la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Caracas, Universidad Monteávila.
- Brewer-Carías, A.R., (1993): *Nuevas Tendencias en el Contencioso-Administrativo en Venezuela*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías, A.R., (1991): “Universalidad del control contencioso-administrativo”, *Revista de Derecho Público* 46, págs. 5-22.
- Brewer-Carías, A.R., (1986): “Comentarios sobre la doctrina del acto de gobierno, del acto político, del acto de Estado o de las cuestiones políticas como motivo de inmunidad jurisdiccional de los estados en sus

Ámbito y objeto de la jurisdicción contencioso administrativo: hacia la consolidación de tribunales de plena jurisdicción - Aurilivi Linares Martínez

tribunales nacionales”, *Revista de Derecho Público* 26, págs. 65-68.

- Brewer-Carías, A.R., (1984): “El problema de la definición del acto administrativo”, *Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez*, Tomo I, Caracas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, págs. 25-78.
- Brewer-Carías, A.R., (1964): *Las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Vol. IV, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Brewer-Carías, A.R. y Ortiz Álvarez, L.A., (1996): *Las grandes decisiones de la jurisprudencia contencioso administrativa (1961-1996)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- Calcaño de Temeltas, J., (1998): “Distinción entre los recursos de nulidad por inconstitucionalidad y los recursos de nulidad por ilegalidad en la jurisdicción contencioso administrativa”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* 110, págs. 121-140.
- Calcaño de Temeltas, J., (1995): “Origen y evolución del contencioso venezolano”, *Derecho Procesal Administrativo, 1ª Jornadas Centenarias del Colegio de Abogados del Estado Carabobo*, Valencia, Vadell Hermanos Editores.
- Canova González, A., (2006): “Nuevos criterios jurisprudenciales en el contencioso administrativo venezolano”, *Congreso Internacional de Derecho Administrativo en homenaje al Prof. Luis H. Farías Mata*, Vol. II, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.
- Canova González, A., (1999): “Tutela Judicial Efectiva, Contencioso Administrativo y Sala Constitucional”, *Revista de Derecho Administrativo* 7, págs. 15-61.
- Canova González, A., (1998): *Reflexiones para la reforma del sistema contencioso administrativo venezolano*, Caracas, Editorial Sherwood.
- Casal Hernández, J.M., (1999): “Las pretensiones mero declarativas en el contencioso administrativo”, *Revista de Derecho Administrativo* 5, págs. 63-74.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

- Carrillo Artiles, C.L., (2004): *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Caracas, FUNEDA.
- Carrillo Artiles, C.L., (1996): *El recurso jurisdiccional contra las abstenciones u omisiones de los funcionarios públicos*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.
- Chavero Gazdik, R.J., (2003): “Bases esenciales para una reforma radical del contencioso administrativo”, *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI: Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, Madrid, Civitas y Universidad Central de Venezuela.
- Chavero Gazdik, R.J., (1996): *Actos de Autoridad*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- De Grazia Suárez, C., (2002): “El Contencioso de los Servicios Públicos”, VI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”. *El nuevo servicio público. Actividades reservadas y regulación de actividades de interés general*, Tomo II, Caracas, FUNEDA.
- Farías Mata, L.H., (1982): “¿Eliminada la Acción Popular en el Derecho Positivo Venezolano?”, *Revista de Derecho Público* 11, págs. 5 y ss.
- Farías Mata, L.H., (1971): “La doctrina de los actos excluidos en la Jurisprudencia del Supremo Tribunal”, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. I, Caracas, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela.
- Fernández Rodríguez, T.R., (1980): “La plenitud de la garantía jurisdiccional contencioso administrativa en el contexto constitucional”, *Libro Homenaje a Manuel García-Pelayo*, Tomo I, Caracas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.
- Fernández Rodríguez, T.R., (1976): “Sobre el carácter revisor de la jurisdicción contencioso administrativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo* 11, págs. 728-729.
- García de Enterría, E., (2000): “La definitiva erradicación de los actos

Ámbito y objeto de la jurisdicción contencioso administrativa: hacia la consolidación de tribunales de plena jurisdicción - Aurilivi Linares Martínez

de gobierno en nuestro Derecho, *Revista Española de Derecho Administrativo* 106, págs. 231-233.

- García de Enterría, E., (1989): *Hacia una nueva Justicia Administrativa*, Madrid, Civitas.
- García de Enterría, E., (1962): “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, *Revista de Administración Pública* 38, págs. 159-205.
- García Pérez, M., (1999): *El Objeto del Proceso Contencioso Administrativo*, Pamplona, Aranzadi.
- González Pérez, J., (2002): “Contencioso Administrativo de los Servicios Públicos”, *VI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”. El nuevo servicio público. Actividades reservadas y regulación de actividades de interés general*, Tomo II, Caracas, FUNEDA.
- González Pérez, J., (2001): *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, Civitas.
- González Pérez, J., (1989): *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Madrid, Civitas.
- González Pérez, J., (1953): “La pretensión procesal administrativa”, *Revista de Administración Pública* 12, págs. 77-128.
- González-Varas Ibáñez, S., (1993): *La jurisdicción contencioso administrativa en Alemania*, Madrid, Civitas.
- Hernández García, J.I., (2006): “Las pretensiones procesales administrativas en la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia”, *Revista de Derecho Administrativo* 20, págs. 121-148.
- Hernández García, J.I., (2004): “El poder de sustitución del juez contencioso administrativo: contenido y ejecución de la sentencia”, *El contencioso administrativo hoy*, Caracas, FUNEDA.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

- Hernández-Mendible, V.R., (2007a): “Constitución y Proceso Administrativo Oral”, *Pruebas y Oralidad en el Proceso*, Barquisimeto, Librería J. Rincón.
- Hernández-Mendible, V.R., (2007b): “La oralidad en el orden jurisdiccional administrativo”, *Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández-Mendible, V.R., (1997): “Hacia la reconstrucción de la justicia administrativa”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* 103, págs. 45-63.
- Jaimes Guerrero, Y., (2001): “El recurso de reclamo por la prestación de servicios públicos”, *Revista de Derecho Administrativo* 12, págs. 105-118.
- Linares Benzo, G., (2004): “*La vía de hecho como objeto de la pretensión procesal administrativa*”, El contencioso administrativo hoy, Caracas, FUNEDA.
- Linares Benzo, G., (1999): *El proceso de amparo*, Caracas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.
- Linares Benzo, G., (1993): “El carácter subjetivo del procedimiento contencioso-administrativo”, *XVII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”*, *Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela*, Tomo I, Barquisimeto, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara.
- Linares Martínez, A., (2007): “Los poderes del juez contencioso administrativo en materia probatoria: ¿simple espectador o director del proceso?”, *Derecho Administrativo Iberoamericano: 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, Vol. II, Caracas, Paredes Libros Jurídicos.
- Moles Caubet, A., (1993): “El sistema contencioso-administrativo venezolano en el Derecho Comparado”, *Contencioso Administrativo en*

Venezuela, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

- Muci Borjas, J.A. (2003): “Los Poderes del Juez Administrativo: Tutela Judicial Efectiva”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI: Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, Madrid, Civitas y Universidad Central de Venezuela.
- Ortiz Álvarez, L.A., (1995): *Jurisprudencia de medidas cautelares en el contencioso administrativo (1980-1994)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- Parés Salas, A., (2001): “El Contencioso de los Servicios Públicos”, *Revista de Derecho Administrativo* 12, págs. 271-299.
- Pellegrino Pacera, C., (1999): “Derecho administrativo y jurisdicción contencioso administrativa: su objeto ¿pretensiones fundadas en el Derecho administrativo?”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* 112, págs. 337-410.
- Rondón de Sansó, H., (2006): *Análisis de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Una ley fuera de contexto*, Caracas, Editorial Ex Libris.
- Rondón de Sansó, H., (2004): “Fundamentos y alcances constitucionales del orden contencioso administrativo”, *El contencioso administrativo hoy*, Caracas, FUNEDA.
- Rondón de Sansó, H., (2001): *Las Peculiaridades del Contencioso Administrativo*, Caracas, FUNEDA.
- Santamaría Pastor, J.A., (1974): “Sobre el carácter expansivo de la jurisdicción contencioso administrativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo* 2, págs. 126-134.
- Torrealba Sánchez, M.A., (2006): *Manual de Contencioso Administrativo (Parte General)*, Caracas, Editorial Texto.
- Torrealba Sánchez, M.A., (2005): “Algunas implicaciones procesales de la reciente jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa en materia de demandas contra los entes públicos y en el contencioso de

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

los contratos administrativos”, *Temas de Derecho Procesal*, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia.

- Turuhpial Cariello, H., (1998): “Algunos dogmas en Derecho Administrativo”, *Revista de Derecho Administrativo* 4, Caracas, Editorial Sherwood.
- Urosa Maggi, D., (2006): “Recursos contencioso-administrativos”, *El Derecho Administrativo venezolano en los umbrales del siglo XXI*. Libro homenaje al Manual de Derecho Administrativo de Eloy Lares Martínez, Caracas, FUNEDA.
- Urosa Maggi, D., (2004): “La pretensión procesal administrativa”, *El contencioso administrativo hoy*, Caracas, FUNEDA.
- Urosa Maggi, D., (2003): *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el derecho español y venezolano*, Caracas, FUNEDA.