

# LAS PRETENSIONES PROCESALES ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO VENEZOLANO

**Daniela Urosa M.**

*Profesora en la Universidad Católica Andrés Bello.  
Visiting Scholar Boston College Law School*

**José Ignacio Hernández G.**

*Profesor en la Universidad Central de Venezuela  
y la Universidad Católica Andrés Bello.  
Visiting Fellow, Center for International Development,  
Harvard University*

*Resumen: Se analiza la evolución del contencioso-administrativo venezolano con el objeto de revisar los diversos procedimientos contenidos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa a la luz del paradigma del sistema de pretensiones procesales administrativas.*

*Palabras clave: Contencioso-administrativo. Procedimientos. Pretensiones.*

*Summary: It analyzes the evolution of the Venezuelan contentious-administrative litigation with the objective of reviewing the different proceedings contained in the Organic Law of Contentious Administrative Jurisdiction in light of the paradigm of the procedural administrative claims system.*

*Key words: Contentious-Administrative. Process. Claims.*

Recibido: 31 de mayo de 2018

Aceptado: 9 de agosto de 2018



## SUMARIO

### Introducción

- I. El paradigma del contencioso administrativo venezolano:  
El sistema tasado de recursos
- II. El cambio de paradigma en el contencioso administrativo venezolano: el sistema abierto de pretensiones

## INTRODUCCIÓN

La jurisdicción contencioso-administrativa comenzó a formarse en Venezuela durante el siglo XIX. En efecto, desde en 1830 el constitucionalismo venezolano ha admitido expresamente el control judicial del Poder Ejecutivo, en un sistema que fue perfeccionándose en las distintas Constituciones venezolanas. Primero, distinguiendo el control de legalidad del control de constitucionalidad en la Constitución de 1929, hasta el hito alcanzado con la Constitución de 1961, la cual otorgó rango constitucional a la jurisdicción contencioso-administrativo, definiendo sus premisas fundamentales, las cuales están actualmente recogidas en el artículo 259 de la Constitución de 1999<sup>1</sup>.

La esencia de este sistema contencioso administrativo forma parte del proyecto nacional que comenzó a labrarse en Venezuela desde 1808 y que llevó a la formación de la República liberal en la Constitución de 1811. Es decir, el reconocimiento del principio de legalidad, la interdicción de la arbitrariedad, la separación de poderes y el control judicial del Poder público. Pues más allá de su heterogénea influencia extranjera, el sis-

---

1 La completa referencia de este punto, en Urosa Maggi, Daniela, "Origen y evolución del contencioso administrativo en Venezuela ¿influencia francesa o española? Repercusiones en la situación actual de la justicia administrativa venezolana y en sus perspectivas de cambio", A.A.V.V., *La Formación del Derecho Administrativo en Venezuela desde el Derecho Comparado*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2010.

tema contencioso administrativo venezolano ha sido históricamente un sistema judicialista, de control judicial sobre la Administración.

A partir de 1980, y por obra de la jurisprudencia y doctrina, se consolidó la jurisdicción contencioso-administrativa a favor del principio de universalidad de control de la actividad e inactividad administrativa y la afirmación del derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos frente a la Administración. Como en 1992 resumiera Allan R. Brewer-Carías<sup>2</sup>:

“Bajo este ángulo, entonces, la jurisdicción contencioso-administrativa debe verse básicamente como un instrumento judicial destinado a asegurar la protección del administrado frente a la Administración y contra las arbitrariedades de los funcionarios, y no como un instrumento judicial para proteger a la Administración frente a los ciudadanos”.

Particularmente la década de los noventa del pasado siglo expresó el descontento de la doctrina por un sistema de Derecho Administrativo que, según se juzgaba entonces, había dado mayor preponderancia a los privilegios y prerrogativas de la Administración, en especial reflejado en el contencioso administrativo. Antonio Canova planteaba así las críticas a tal sistema<sup>3</sup>:

“Ante la fuerza de nuestros principios constitucionales, y con el aval de la descripción precedente, luce improrrogable la transformación de nuestro contencioso administrativo (...) el control jurisdiccional de la Administración, como en

---

2 Brewer-Carías, Allan, “Consideraciones sobre el contencioso-administrativo como un derecho constitucional a la tutela judicial frente a la administración”, en *Revista de Derecho Público* N° 49, Caracas, 1992, pp. 5 y ss.

3 Canova, Antonio, “Bases actuales del control de la Administración Pública”, en *Revista de Derecho administrativo* N° 1, Caracas, 1997, pp. 68 y ss. Véase asimismo su trabajo *Reflexiones para la reforma del sistema contencioso administrativo venezolano*, Caracas, 1998.

definitiva sucede con todo el Derecho administrativo, debe esforzarse por lograr el equilibrio entre la posición privilegiada de la Administración como benefactora del interés general, y los derechos de los ciudadanos”.

Sin embargo, para finales de los noventa del pasado siglo, y sin negar los muchos avances que el sistema contencioso administrativo evidenciaba, éste seguía estructurándose sobre el modelo francés, o sea, a partir de un sistema cerrado de recursos, con materias para impugnar también tasadas, y en las cuales resaltaba el protagonismo del acto administrativo. Esta fue una de las críticas que certeramente apuntó Antonio Canova, al destacar cómo era necesario pasar a un sistema abierto de pretensiones.

Así, la doctrina administrativista de la época se enfrascó en un debate sobre el carácter “subjetivo” del contencioso administrativo, que, para nosotros, partió de un enfoque un tanto limitado. Así, la principal discusión entonces fue debatir en torno a las competencias del juez contencioso administrativo, señalándose que éste no podía limitarse al control de legalidad (o control objetivo), sino que además debía adoptar todas las medidas para el restablecimiento de la situación jurídica lesionada (o control subjetivo). Pero incluso aceptándose la competencia del juez para restablecer la situación jurídica infringida, el sistema contencioso administrativo giraba en torno al acto administrativo, cuya impugnación era posible a través del recurso contencioso administrativo de nulidad. Por ello, sin acto administrativo expreso, el acceso al contencioso administrativo quedaba severamente limitado<sup>4</sup>.

Tal carácter “subjetivo” no depende de la posibilidad de solicitar el restablecimiento de la situación jurídica infringida, además de la nulidad del acto administrativo impugnado. En

---

4 Vid. Hernández G., José Ignacio, “Treinta años de justicia administrativa en Venezuela”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 149, Caracas, 2010, pp. 147 y ss.

realidad, lo que resulta relevante es aclarar que el ciudadano tiene derecho a la acción a fin de enervar cualquier pretensión contra la Administración, que ha de ser conocida por el juez contencioso administrativo. Pues mientras la justicia administrativa se mantenga anclada en un sistema tasado de recursos en el cual predomine el acto administrativo, será siempre, empleando la terminología al uso, un sistema “objetivo” y revisor, al margen que se pueda solicitar también el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

La estructuración del contencioso administrativo sobre un sistema de pretensiones es todavía tarea pendiente en el Derecho venezolano. El reconocimiento expreso de este sistema por la jurisprudencia, con pronunciamientos por demás expresivos, no encontró claro reflejo en la vigente Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Con todo, como se desarrolla en este trabajo, es posible proponer que el estudio de la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela sea efectuado desde la óptica de la pretensión procesal administrativa, y no desde la visión de los “recursos contencioso-administrativos”.

## I. EL PARADIGMA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO: EL SISTEMA TASADO DE RECURSOS

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, el paradigma es un ejemplo, un modelo. El sistema contencioso administrativo venezolano se articuló, en el siglo pasado, en torno al siguiente paradigma: la justicia administrativa se compone de un número determinado de “medios de impugnación” o recursos, en el cual existe un objeto que se recurre, un sujeto que recurre, unos específicos motivos de impugnación y unas específicas peticiones que dan lugar a sentencias congruentes con estas peticiones limitadas. Objeto de revisión que, salvo contadas excepciones, se corresponde con el acto administrativo, expresión típica de la Administración

Pública. Paradigma muy cercano al modelo del recurso por exceso de poder francés, con el agregado que, en Venezuela, se permitió al ciudadano solicitar, además de la nulidad del acto, el restablecimiento de la situación jurídica infringida, lo que permitió a la doctrina debatir sobre la pertinencia de trasladar la figura del recurso de plena jurisdicción, también de cuño francés<sup>5</sup>. Y como sucede con los paradigmas, tal sistema fue aceptado, procurándose tan sólo su perfeccionamiento a través de la ampliación del catálogo de medios de impugnación, de la afirmación del principio de universalidad del control y luego, del principio de la tutela judicial efectiva. Las bases, sin embargo, quedaron incólumes.

En esta sección repasaremos las bases de este paradigma, desde su formulación hasta su posterior evolución, atendiendo principalmente al análisis de las ideas expuestas en este sentido.

### **1. El modelo del acto administrativo y el debate sobre el carácter objetivo o subjetivo del contencioso administrativo**

La tesis francesa del acto administrativo como eje sobre el cual gira el contencioso administrativo fue asumida tempranamente en Venezuela, no precisamente por la legislación pero sí por la jurisprudencia y doctrina. Hildegard Rondón de

---

5 Sobre ello, vid. Caballero Ortiz, Jesús, *Contencioso de plena jurisdicción y demandas contra los entes públicos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1989, pp. 157 y ss., así como Iribarren, Henrike, “¿Existe en Venezuela un recurso autónomo de plena jurisdicción?”, en *Estudios de Derecho administrativo*, Ediciones Liber, Caracas, 2004, pp. 74 y ss. En general, vid. Pérez Luciani, Gonzalo, “Los recursos contencioso-administrativos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”, en *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, pp. 147 y ss.

Sansó<sup>6</sup>, resumió así el paradigma del contencioso administrativo venezolano:

“...otra característica que ha sido vista como esencial del contencioso administrativo es el hecho de que el mismo esté constituido por un proceso contra un acto formal de la Administración. Se dice que es contencioso-administrativo todo procedimiento en el cual se impugne un acto administrativo”.

Junto al recurso de nulidad, H. Rondón de Sansó reconocía que también el sistema contencioso administrativo podía conocer de otro tipo de recursos, como el recurso por abstención o carencia o las demandas, con un claro sentido marginal. Luis H. Farías Mata, por ello, al tratar en 1983 la *materia del recurso*, se enfocó en el acto administrativo<sup>7</sup>.

Aquí se aprecia marcadamente la influencia del modelo francés, por la configuración del contencioso administrativo como un sistema revisor del previo acto administrativo, de lo que devino lo que es, para nosotros, una deformación conceptual, a saber, la definición del acto administrativo a partir del ámbito de competencia de la justicia administrativa<sup>8</sup>. De allí la necesidad de asumir el concepto de acto administrativo despojado de su vertiente procesal. Raúl Bocanegra ha señalado, con razón, que el acto administrativo surge como criterio delimitador de la justicia administrativa, con lo cual debe

---

6 Sansó, Hildegard, “Medios de procedes por la vía contencioso-administrativa”, en *Contencioso Administrativo en Venezuela*, cit., pp. 89 y ss.

7 Farías Mata, Luis Henrique, “Introducción general”, *Tendencias de la jurisprudencia venezolana en materio contencioso administrativa. Trabajos para las Octavas Jornadas “Dr. Domínguez Escovar”*, Barquisimeto, 1983, pp. 59 y ss.

8 Es decir, que un concepto sustantivo (acto administrativo) se asumió adjetivamente, es definir acto administrativo sólo era importante a fin de negar o afirmar la competencia de la justicia administrativa. Deslastrar al acto administrativo de todo contenido procesal es todavía tarea pendiente en el Derecho venezolano.



asumirse, actualmente, un concepto desligado al contencioso administrativo<sup>9</sup>.

Es decir, que el concepto de acto administrativo, que es sustantivo, se asumió desde una perspectiva procesal: calificar a un acto del Poder Público como acto administrativo era necesario a fin de extender el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por ello, la afirmación del principio de universalidad del contencioso administrativo pasó por la elaboración del concepto global de acto administrativo, formulado por Allan R. Brewer-Carías. Un concepto que impera hasta nuestros días. La sentencia de la Sala Político-Administrativa de 11 de agosto de 1993, resume esta idea, al recordar que la jurisdicción contencioso-administrativa ha sido establecida para revisar si la Administración ha permanecido fiel a su eje, el principio de legalidad; en consecuencia, abarca sin excepción, a todos los actos administrativos<sup>10</sup>. Por ello, sin acto administrativo expreso no cabe el recurso contencioso administrativo, y sin éste, la justicia administrativa queda prácticamente vacía<sup>11</sup>. Más todavía al afirmarse el dogma del acto previo, en el doble sentido de la exigencia de un acto expreso y del agotamiento de la vía administrativa<sup>12</sup>.

---

9 Bocanegra, Raúl, *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 21-29. El autor apuesta por la “desconexión de los actos administrativos del acceso al contencioso”, lo que permite la “construcción técnica de una figura jurídica de acto administrativo con perfiles propios (...) al servicio de la seguridad jurídica en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos” (p. 28).

10 *Revista de Derecho Público* N° 55-56, Caracas, 1993, pp. 389 y ss.

11 Lo resume así María Amparo Grau: como el objeto del contencioso administrativo es siempre un acto administrativo, la jurisprudencia ha procurado la ampliación de la competencia judicial atendiendo a la noción misma de acto administrativo. Grau, María Amparo, “La materia contencioso administrativa”, en *I Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan R. Brewer-Carías*, FUNEDA, Caracas, 1995, p. 131.

12 Araujo-Juárez, *Principios generales del Derecho Procesal Administrativo*, Vadell Hermanos, Valencia, 1994, pp. 405 y ss. La idea es así resumida: “el recurso contencioso-administrativo no puede ser ejercido sino contra un acto jurídico”.

El correctivo de esta tendencia revisora fue el debate planteado para afirmar el carácter “subjetivo” del sistema contencioso administrativo. Un planteamiento abordado a partir del régimen francés, como recordó Gustavo Linares Benzo, en 1993<sup>13</sup>. Ello de entrada supone, para nosotros, una visión no adecuada, pues se trata de adaptar a Venezuela una distinción –carácter objetivo o subjetivo– que es típicamente francesa<sup>14</sup>.

Bajo este modelo francés, y siguiendo a Eduardo García de Enterría<sup>15</sup>, Linares Benzo observó que el sistema contencioso administrativo venezolano era judicialista y que por ello, resultaban plenamente aplicables las disposiciones constitucionales que regulan el derecho a la defensa. Por ende, el contencioso administrativo no se limita al control objetivo de la legalidad sino también a la defensa de posiciones subjetivas y es, por ello, un proceso intersubjetivo. En estos términos, con variantes ligeras y ampliando la noción de derecho a la defensa a la del derecho a la tutela judicial efectiva, se ha venido reiterando el carácter subjetivo del contencioso administrativo<sup>16</sup>.

En nuestra opinión, se trata de un planteamiento que no atiende a la esencia del paradigma de nuestro sistema. En efecto, que el juicio contencioso administrativo sea un proceso intersubjetivo en el cual los ciudadanos puedan ejercer el derecho a la defensa de sus situaciones subjetivas, solicitando medidas cautelares y en general, sentencias de condena, no resulta

---

13 Linares, Gustavo, “El carácter subjetivo del procedimiento Contencioso Administrativo”, en *XVII Jornadas ‘J.M Domínguez Escovar’, Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela*, Tomo I, Institutos de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 1993, p. 97.

14 Véase el resumen de esta visión francesa en Duguit, León, *Las transformaciones del Derecho Público*, Francisco Beltrán (tr.), Madrid, 1926, pp. 262-263. En general, vid. Delvolvé, Pierre, *Le droit administratif*, Dalloz, Paris, 2006, p. 112

15 Inicialmente en *Hacia una nueva justicia administrativa*, Civitas, Madrid, 1992, pp. 59 y ss. Recientemente del autor vid. *Las transformaciones de la justicia administrativa*, Civitas, Madrid, 2007, pp. 125 y ss.

16 Las referencias en Torrealba, Miguel Angel, *Manual de contencioso administrativo*, Caracas, 2006, p. 31.

en realidad relevante, desde que esta posibilidad misma, con mayor o menor acierto, ha quedado recogida en las normas adjetivas que irregularmente disciplinaron durante décadas al sistema contencioso administrativo (Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia). De nada sirve admitir este carácter “subjetivo” si se continúa limitando el contencioso administrativo al recurso de nulidad del acto administrativo. Y así ha sucedido, incluso, por quienes postulan este carácter subjetivo. Gustavo Linares Benzo, por ejemplo, en el trabajo ya citado de 1993, limita la tutela judicial efectiva siempre al recurso de nulidad de actos administrativos<sup>17</sup>. La primacía del recurso de nulidad es tal, que él se ha extendido incluso a la “impugnación” de la vía de hecho de la Administración<sup>18</sup>. En 1987, Brewer-Carías observaba que *“aun cuando puedan formularse pretensiones de condena anexas a las pretensiones de anulación de un acto administrativo, el contencioso de los actos administrativos se concibe como un proceso objetivo, en el cual el objeto principal del mismo es un acto administrativo”*<sup>19</sup>.

## **2. El paradigma del sistema tasado de recursos administrativos cuyo objeto es la Administración**

Además de basarse en la preponderancia de la revisión posterior del acto administrativo como manifestación típica de la Administración, el sistema contencioso administrativo venezolano se ha basado en el paradigma del sistema cerrado de recursos. Los ciudadanos tienen, así, un sistema cerrado de “recursos” o “medios de impugnación”, que operan como compartimientos estancos en los cuales sólo cabe deducir un determinado recurso para un determinado objeto de impugna-

17 Linares Benzo, Gustavo, “El carácter subjetivo del procedimiento Contencioso Administrativo”, cit., pp. 97 y ss.

18 Badell Madrid, Rafael, “El recurso de nulidad”, en *Derecho contencioso administrativo. Libro homenaje al profesor Luis H. Farías Mata*, Barquisimeto, 2006, pp. 26 y ss.

19 Brewer-Carías, Allan, *Estado de Derecho y control jurisdiccional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987, p. 246.

ción, a fin de obtener una también específica sentencia. Como consecuencia de ese sistema cerrado o “encarrilado”, toda falta de adecuación entre el medio de impugnación y el objeto de control, devendrá en la sanción de inadmisibilidad del recurso.

Hildegard Rondón de Sansó, en su trabajo antes citado, acotó con acierto que en Venezuela no podía limitarse la justicia administrativa al recurso de nulidad, en tanto caben también otros medios de proceder, tal y como había destacado en 1979 Antonio Moles Caubet<sup>20</sup>. Pero aún dentro de esta amplitud, la autora mantiene la existencia de medios específicos definidos en función a cada materia: impugnación de actos administrativos; acciones contra la abstención o carencia; acciones contra la responsabilidad administrativa y acciones declarativas, de interpretación. Medios de proceder cuyo objeto es la Administración Pública, y que, al ser limitados, no logran cubrir todas las aristas de la actividad e inactividad administrativa.

De allí el uso común del lenguaje recursivo y de impugnación, en el cual los recursos tendrían siempre por objeto la impugnación del acto administrativo y, en casos tasados, la impugnación de otras manifestaciones, como la abstención o carencia. La excepción a este sistema tasado y revisor de medios fueron las demandas contra los entes públicos. Pero lo cierto es que el sistema contencioso administrativo tradicionalmente se basaba en recursos que tienen un específico objeto de impugnación (actos administrativos y abstención o carencia); demandas contra entes públicos y el recurso de interpretación. De allí los problemas del ciudadano que se enfrenta a una manifestación atípica –la vía de hecho<sup>21</sup>– o a una manifestación mixta de la Administración, como son los llamados actos separables, es

---

20 Moles Caubet, Antonio, “Rasgos generales de la jurisdicción contencioso-administrativa”, en *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*, cit., pp. 68 y ss.

21 Véase lo que al respecto: Hernández G., José Ignacio, “Breves notas sobre la vía de hecho en la actualidad de la justicia administrativa en Venezuela”, *El contencioso administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, FUNEDA, Caracas, 2009, pp. 165 y ss.

decir, actos administrativos unilaterales dictados en el marco de los llamados contratos administrativos<sup>22</sup>. El riesgo es que si el ciudadano yerra en la selección del recurso, se enfrentaría a la sanción de inadmisibilidad, como suele suceder, por ejemplo, con la interposición del recurso de nulidad directamente contra el silencio administrativo de primer grado. Si no hay “acto que recurrir”, el recurso deviene en inadmisibile.

## II. EL CAMBIO DE PARADIGMA EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO: EL SISTEMA ABIERTO DE PRETENSIONES

El paradigma del contencioso administrativo, elaborado en el siglo XX y que aparece ya consolidado en las postrimerías de este siglo, tiene, por lo pronto, una clara deficiencia: la ausencia de su adecuado tratamiento procesal. Quizás por trasladar el sistema francés, propio de una justicia administrativa no judicial, olvidamos que entre nosotros la jurisdicción contencioso-administrativa la ha ejercido siempre el Poder Judicial, como gráficamente dispuso el artículo 206 de la Constitución de 1961, y que por ello, esta jurisdicción conoce de procesos, nacidos con ocasión del ejercicio de la acción, en la cual la parte actora, mediante el libelo de la demanda, deduce una pretensión procesal, pretensión que podría ser de condena, declarativa o constitutiva, como es la de nulidad.

Ahora bien, en nuestro criterio, es errado hablar de “recursos”, de “medios de impugnación”, y de la Administración o del acto administrativo como “objeto del recurso”. En realidad, desde el Derecho Procesal, el sistema contencioso administrativo tiene por objeto las pretensiones procesales, que versarán sobre cualquier manifestación de la actividad o inactividad de la Administración Pública. Este es el verdadero cambio de

---

22 Aquí se han venido planteando criterios jurisprudenciales contradictorios, producto de la trasposición de una tesis -los actos separables- ajena a la realidad venezolana.

paradigma que debe darse en Venezuela, y no la reiteración de un pretendido carácter subjetivo del contencioso administrativo que, bien visto, no hace más que limitar su función a la revisión posterior, por lo general, de un previo acto administrativo.

## 1. El concepto de pretensión procesal administrativa

Es preciso recordar dos nociones básicas: pretensión procesal y pretensión procesal administrativa. Por pretensión procesal entendemos *“la declaración de voluntad por la que se solicita una actuación de un órgano jurisdiccional frente a una persona determinada y distinta al autor de la declaración”*<sup>23</sup>. En otras palabras, la pretensión procesal viene a ser lo que se pide en juicio, la petición que se formula ante un juez para que sea realizada u otorgada por la contraparte. Partiendo de esa definición general de pretensión, podríamos definir entonces la pretensión procesal administrativa como *“la declaración de voluntad por la que se solicita una actuación de un órgano jurisdiccional frente a la Administración pública o frente a otro sujeto de Derecho público o privado que ejerza actividad administrativa”*<sup>24</sup>.

De allí surge que *la pretensión procesal administrativa constituye el objeto del proceso administrativo*. Así, la pretensión procesal es el objeto del proceso pues en torno a la pretensión giran todos y cada uno de los acontecimientos del proceso: su iniciación, su instrucción y su decisión. En su *inicio*, es fundamental el planteamiento claro de cuál o cuáles son las pretensiones de las partes en juicio; en su *instrucción*, el proceso deberá dirigir los alegatos y pruebas de las partes en torno a la procedencia y comprobación de esa pretensión, y en su *decisión*, el proceso deberá ajustarse en un todo al principio de congruencia y, por tanto, el juez contencioso administrativo deberá resolver sobre

---

23 Esta noción de pretensión procesal es la aportada por Guasp D., Jaime, *La pretensión procesal*, Civitas, Madrid, segunda edición, 1985, p. 62.

24 Urosa Maggi, Daniela, “La pretensión procesal administrativa”, en *El contencioso administrativo hoy*, FUNEDA, Caracas, 2004.

todas las cuestiones –ni más ni menos– que plantearon las partes, pero nunca podrá modificar la pretensión formulada, pues la sentencia incurriría en el vicio de incongruencia. Asimismo, siendo la pretensión el objeto del proceso, es evidente que su desaparición sobrevinida o bien su satisfacción extraprocesal, dará lugar a la extinción del proceso judicial.

Ahora bien, ¿por qué analizar el contencioso administrativo como Derecho Procesal? No ignoramos que tradicionalmente se ha entendido en nuestro ordenamiento jurídico, siguiendo muy de cerca las bases del contencioso administrativo francés –ajeno, vale destacar, al origen y naturaleza de nuestro sistema contencioso administrativo–, que el objeto del juicio contencioso administrativo es el acto administrativo, es la actuación administrativa supuestamente lesiva que se impugna, como anteriormente explicábamos. No obstante, en nuestra opinión, el contencioso administrativo es Derecho Procesal por dos razones:

(i) En primer lugar, por su carácter judicialista, en el sentido de que, en Venezuela, desde 1830, es decir, desde nuestra primera Constitución como República independiente y desde el nacimiento mismo del control jurisdiccional de los Poderes Públicos, el contencioso administrativo ha estado inserto en el Poder judicial, nunca en el Poder Ejecutivo. Es, por ende, una jurisdicción judicial –no administrativa– y por tanto le son aplicables y exigibles todos los principios generales del Derecho Procesal y del proceso judicial<sup>25</sup>.

25 La doctrina venezolana ha opinado, casi unánimemente, que el control contencioso administrativo y en general, todo el control jurisdiccional de las Poderes Públicos en Venezuela, se ha constituido desde su origen como un orden judicialista, esto es, un control residenciado exclusivamente en el Poder Judicial. En ese aspecto la diferencia con el sistema francés, de doble jurisdicción o jurisdicción administrativa, es radical y precisamente por ello el profesor Antonio Moles Caubet fue enfático al afirmar que “en Venezuela no tuvo lugar ninguna recepción del sistema francés, ni “ratio imperii”, como sucedió en Italia, ni “imperio ratio” como en tantos otros países. Los fundamentos fueron distintos y el desenvolvimiento se produjo de diferente manera”. Moles Caubet, Antonio, “El sistema conten-

(ii) En segundo lugar, porque la propia Constitución de 1961, y posteriormente la de 1999, por influjo directo de la legislación española<sup>26</sup>, realza la institución de la pretensión procesal como objeto que caracteriza a los recursos contencioso-administrativos, al establecer enunciativamente las pretensiones procedentes contra la Administración Pública.

Así, el artículo 259 de la Constitución venezolana de 1999, en idénticos términos a los del artículo 206 de la Constitución de 1961, reconoce la existencia de una jurisdicción contencioso-administrativa y otorga rango constitucional a dos vertientes de ésta: su vertiente *orgánica*, cuando hace referencia a los tribunales a los que corresponde el ejercicio de las competencias contencioso-administrativas; y su vertiente *procesal*, cuando hace referencia a las distintas pretensiones que pueden plantear los particulares ante dichos tribunales: la nulidad de actos administrativos generales y particulares; la condena al pago de sumas de dinero; la reparación de daños originados en responsabilidad de la Administración; las reclamaciones por la prestación de servicios públicos y, por último, el restablecimiento de las situaciones jurídicas lesionadas por la actividad administrativa<sup>27</sup>.

---

cioso administrativo venezolano en el Derecho Comparado”, A.A.V.V. *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, tercera edición, Caracas, 1993, p. 10.

26 Tal como afirma el propio Moles Caubet “*la clave del sistema contencioso administrativo venezolano, cuyo núcleo se encuentra en el artículo 206 de la Constitución, es una traslación del modelo español, tal como resulta configurada en la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de Diciembre de 1956 (...) en suma, el artículo 206 de la Constitución venezolana contiene en germen todo el sistema del contencioso de actos español, adoptando inclusive su misma terminología*”, en “El sistema contencioso administrativo venezolano en el Derecho Comparado”, *Contencioso Administrativo en Venezuela*, cit., p. 10.

27 Téngase en cuenta que al analizar esta disposición de la Constitución venezolana, Jesús González Pérez ha destacado que, en su opinión, “...no es buena técnica legislativa tipificar las pretensiones procesales administrativas, pues siempre existirá el riesgo de olvidar algún supuesto, riesgo que en vuestro caso está cubierto por la fórmula general del artículo 27, que consagra con una fórmula bellísima el derecho a la tutela judicial efectiva...”. De allí que el rango



Ahora bien ¿cuáles son las pretensiones que pueden plantearse en el contencioso administrativo? En el marco del proceso administrativo pueden plantearse todas las pretensiones que proceden en Derecho Procesal: (i) *constitutivas*, entendidas como aquellas pretensiones mediante las cuales lo que se pide del órgano jurisdiccional es la creación, modificación o extinción de una situación jurídico-administrativa, entre las cuales la más destacada en la pretensión de nulidad; (ii) *mero declarativas*, que serían aquellas mediante las cuales se pide al juez la declaración de existencia o inexistencia de una situación jurídica, que en el marco del proceso administrativo se reflejaría en la pretensión de interpretación de leyes, así como cualquier otra en la que se pretenda una declaración de voluntad; y (iii) *de condena*, que han sido definidas, en el contexto contencioso administrativo, como aquellas mediante las cuales el demandante pide al órgano jurisdiccional que ordene a la Administración la realización de una determinada conducta<sup>28</sup>, bien sean condenas de hacer –frente a las abstenciones o inactividades de la Administración, condenas de no hacer, frente a vías de hecho y condenas a dar, por ejemplo condenas al pago de sumas de dinero como consecuencia de la responsabilidad contractual o extracontractual de la Administración; por último, (iv) pretensiones *ejecutivas*, que conllevan una declaración de voluntad dirigida al órgano judicial y formulada frente al ejecutado, a fin de que realice determinada actuación concreta, para satisfacer un derecho ya declarado<sup>29</sup>,

---

constitucional de la vertiente procesalista del contencioso administrativo no debe entenderse, en modo alguno, como una manera de catalogar taxativamente o de limitar las pretensiones admisibles en el proceso administrativo. Vid. la opinión del autor en su estudio “Contencioso Administrativo de los Servicios Públicos”, VI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”, Funeda, Caracas, 2002, pp. 201 y ss.

28 Definición aportada por Huergo Lora, Alejandro, *Las pretensiones de condena en el contencioso-administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2000, p. 25.

29 Es esta la definición aportada por Moreno Catena, Víctor en Cortés Domínguez y Moreno Catena (Coord.) *La nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, Tomo IV, Tecnos, Madrid, 2000, p. 57; asimismo vid. Guasp, Jaime, *Derecho Procesal Civil*, Tomo I, Civitas, Madrid, 2000, p. 685. Sobre la pretensión ejecutiva en

cuya utilidad en el marco del contencioso administrativo sería la posibilidad de ejecución directa de actos administrativos firmes en sede judicial, aunque no exista en nuestra legislación un proceso acorde a dicha pretensión<sup>30</sup>.

La procedencia de todas esas pretensiones es posible en el contencioso administrativo, dado el carácter enunciativo del artículo 259 de la Constitución, y su tramitación deberá realizarse a través de medios procesales idóneos a la naturaleza de la pretensión, en atención al principio de efectividad inherente al derecho a la tutela judicial, exigible sin duda en el contencioso administrativo dado su carácter judicialista, como ya dijimos. En este sentido es de suma relevancia la sentencia de la Sala Constitucional de 1 de febrero de 2006, caso *BOGSIVICA*, que es analizada más adelante. En ese caso, se analizó el criterio tradicional de la jurisprudencia contencioso-administrativa y se establece enfáticamente la necesidad de dar un enfoque procesalista a la justicia administrativa, y que el juez contencioso administrativo de tutela judicial directa a toda pretensión fundada en Derecho Administrativo, sin restricción, a través del medio procesal más idóneo para lograr la efectividad de esa tutela<sup>31</sup>.

## **2. La pretensión procesal administrativa en la jurisprudencia**

Más allá de la distinción baladí entre el carácter objetivo o subjetivo de la jurisdicción contencioso-administrativa (como se dijo antes, la contraposición es errada pues el sistema participa de ambos), lo relevante es reformular el sistema

---

el marco del proceso administrativo, vid. García Pérez, Marta, *El Objeto del Proceso Contencioso-Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2001, pp. 107 y ss.

30 Sobre este punto nos remitimos a Urosa Maggi, Daniela, *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho Español y Venezolano*, FUNEDA, Caracas, 2003, pp. 359 y ss.

31 La misma Sala ha reiterado esa sentencia en sus fallos posteriores n° 457 de 10 de marzo de 2006, n° 1323 de 4 de julio de 2006, y n° 1328 de 4 de julio de 2006, entre otros.

contencioso administrativo a partir de la idea de la pretensión procesal administrativa, trabajada por González Pérez<sup>32</sup> y en Venezuela, por Canova González<sup>33</sup>, Torrealba<sup>34</sup> y Urosa Maggi<sup>35</sup>, entre otros.

Así, fue la jurisprudencia venezolana la que, retomando los avances relacionados con la proyección del derecho a la tutela judicial efectiva, reconoció que la enumeración de un catálogo “cerrado” de recursos contencioso-administrativos no podía obstaculizar el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, cuando la concreta manifestación de la actividad o inactividad de la Administración Pública cuestionada no encajaba en el “objeto” del catálogo “cerrado” de recursos.

Así, la sentencia de la Sala Constitucional de 23 de octubre de 2002, caso *Gisela Anderson* recordó que la justicia administrativa es concebida en la Constitución como un sistema de restablecimiento pleno de situaciones jurídicas infringidas. No es, pues, una justicia precaria, limitada, sino plena y universal. Por ende, el listado cerrado de recursos no puede ser óbice para el ejercicio amplio del derecho de acceso a la justicia.

Luego, la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 27 de mayo de 2004, caso *Elizabeth Morini Morandini*, volvió sobre este aspecto, para sostener que “al margen de que la denuncia encuadre en los recursos tradicionales establecidos en la ley o que haya construido la jurisprudencia, pues, la tendencia compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva con-

32 González Pérez, Jesús, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Civitas, 2001, pp. 53 y ss.

33 Canova González, Antonio, *Reflexiones para la reforma del sistema contencioso administrativo venezolano*, cit., pp. 197 y ss.

34 Torrealba, Miguel Ángel, “El acto administrativo como objeto de la pretensión procesal administrativa y su tratamiento jurisprudencial a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia”, en *El contencioso administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Caracas, 2009.

35 Urosa Maggi, Daniela, “La pretensión procesal administrativa”, en *El contencioso administrativo hoy*, cit., pp. 103 y ss.

*sagrado en el artículo 26 constitucional, es a darle recibo y trámite a todo tipo de demandas en tanto subyazca un conflicto de orden administrativo, derivado de una relación jurídica entre un particular y un órgano o ente investido de potestades públicas, que exija el examen judicial respectivo".* Con ello, pues, se acepta que no existe un sistema "cerrado" de recursos, sino en realidad, la pluralidad de pretensiones que podrán ser invocadas.

Asimismo, la sentencia de la Sala Constitucional de 1 de febrero de 2006, caso *Bogsivica*<sup>36</sup>, extendió este criterio al llamado recurso de abstención o carencia, procedente frente a específicas omisiones de la Administración Pública. De acuerdo con esta sentencia *"toda pretensión fundada en Derecho Administrativo o que tenga como origen una relación jurídico-administrativa, debe ser atendida o amparada por los tribunales con competencia contencioso-administrativa, pues el artículo 259 constitucional no es, en modo alguno, taxativo, sino que, por el contrario, enumera algunas –las más comunes– de las pretensiones que proceden en este orden jurisdiccional (pretensión anulatoria y pretensión de condena a la reparación de daños) y enunciativamente permite, como modo de restablecimiento de las situaciones que sean lesionadas por la actividad o inactividad administrativa, la promoción de cuantas pretensiones sean necesarias para ello"*. De allí la reformulación del principio de universalización: no abarca solamente la sujeción de todo acto del Poder Público al control judicial. Además, como dispone la decisión, tal principio también exige la *"integralidad o universalidad de procedencia de pretensiones procesales administrativas"*<sup>37</sup>.

Posteriormente, la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 5 de diciembre de 2007, caso *Alfredo Gruber*, indicó que el objeto de control de la justicia administrativa no son sólo

---

36 *Revista de Derecho Público* N° 105, Caracas, 2006, pp. 185 y ss. Cfr.: Hernández G., José Ignacio, "¿Hacia la construcción de un nuevo modelo del contencioso administrativo? La sentencia de la Sala Constitucional de 1 de febrero de 2006, Caso: BOGSIVICA", en *Revista de Derecho Público* N° 105, Caracas, 2006, pp. 229 y ss.

37 Criterio reiterado en la sentencia de la Sala Constitucional de 1° de julio de 2016, caso Cuerpo de Bomberos del Estado Miranda.

los actos administrativos, sino también, las inactividades, omisiones y vías de hecho. Incluso, se sostiene que la inexistencia de un acto expreso no es óbice para acceder al juicio contencioso administrativo de anulación “pues ello es posible en los casos en los cuales la voluntad de la Administración deriva de una ficción legal que atribuya un efecto jurídico determinado a la inactividad de la autoridad administrativa, así como en los casos en los cuales la voluntad administrativa es deducible de otras actuaciones positivas de la Administración”, o sea, los actos tácitos y presuntos.

Estos criterios jurisprudenciales marcaron un cambio importante, pues la jurisdicción contencioso-administrativa dejó de pivotar en torno al recurso de nulidad. Por el contrario, se reconoció que el derecho a la tutela judicial efectiva permite formular cualquier pretensión relacionada con cualquier manifestación de la actividad o inactividad de la Administración Pública. Ejemplo de este cambio es la transformación conceptual operada con el llamado recurso de abstención o carencia: de un recurso limitado a la inactividad concreta y específica de la Administración en producir un acto nominado, se ha pasado a la pretensión de condena frente a cualquier inactividad de la Administración<sup>38</sup>.

### **3. La pretensión procesal administrativa en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**

El análisis del tema de las pretensiones procesales administrativas a la luz de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa venezolana en 2010 exige partir de

---

38 Cfr.: Urosa Maggi, Daniela, “Avances recientes y situación actual de la tutela judicial frente a la inactividad administrativa en Venezuela”, en *El contencioso administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Funeda, Caracas, pp. 183 y ss. El mismo criterio sostuvo la Sala Constitucional en la sentencia 547 de fecha 6 de abril de 2004 (Caso *Ana Beatriz Madrid*).

una premisa fundamental: esta Ley no hizo referencia alguna a las pretensiones procesales administrativas ni diseñó de los medios procesales desde la pretensión procesal, es decir, según la naturaleza y características de las distintas pretensiones procedentes en el marco del proceso administrativo. Solo en tres oportunidades se utiliza el término en todo el texto de la Ley<sup>39</sup>. La Ley se fundamenta, al igual que lo hacían la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en un sistema contencioso impugnatorio, porque los medios procesales se determinan y regulan en torno al acto administrativo y, en general, en torno a la actuación administrativa supuestamente lesiva, y no en torno a la pretensión procesal.

Así, la Ley trae como supuesta innovación la reordenación de los medios procesales contencioso-administrativos tradicionales en tres nuevos procesos: el de las demandas patrimoniales, el procedimiento breve y el procedimiento común a los juicios de nulidad, controversias administrativas y recursos de interpretación de leyes, no obstante, no pasa de ser una reagrupación o simplificación en la cantidad de medios procesales pero manteniendo la naturaleza impugnatoria del proceso contencioso administrativo venezolano en el cual, se insiste, la ordenación y tramitación del juicio gira en torno al acto administrativo, abstención administrativa, contrato administrativo,

---

39 La Ley solo utiliza el término pretensiones en tres oportunidades: (i) en el artículo 9, numeral 4 cuando incluye entre las competencias de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa *“Las pretensiones de condena al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originados por responsabilidad contractual o extracontractual de los órganos que ejercen el Poder Público”*; (ii) en el artículo 23, numeral 23 cuando establece la competencia de la Sala Político-Administrativa para *“Conocer y decidir las pretensiones, acciones o recursos interpuestos, en el caso de retiro, permanencia, estabilidad o conceptos derivados de empleo público del personal con grado de oficiales de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana”* y (iii) en el artículo 35, numeral 2, cuando establece como causal de inadmisibilidad de la demanda la *“acumulación de pretensiones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles”*.

o vía de hecho lesivas y no en la pretensión procesal es decir, en la petición de las partes en juicio.

Tal esquema adjetivo resulta, en nuestro criterio, continuista respecto del sistema impugnatorio tradicional del contencioso administrativo en Venezuela, separándose radicalmente del proyecto que había incluso sido aprobado en primera discusión por el Parlamento Nacional en 2007 y que aun durante el año 2009 fue sometido a discusión, proyecto que establecía una regulación procesal fundada en la pretensión procesal y que ordenaba los medios procesales según la naturaleza de ésta: en procedimiento ordinario, sumario y ejecutivo.

En efecto, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010 suprimió la sección que se incluía en el proyecto que había sido aprobado en primera discusión en el año 2007 relativo a la regulación de los aspectos "*De las pretensiones contencioso-administrativas*".

Esa inclusión de una sección dedicada a la pretensión procesal administrativa y sus distintos contenidos sí resultaba, ciertamente, novedosa y necesaria, e implicaba el gran giro que requería nuestra jurisdicción contencioso-administrativa a fin de superar definitivamente el clásico esquema impugnatorio que ha caracterizado al sistema contencioso administrativo venezolano desde sus inicios y al que hacíamos referencia en páginas anteriores, fundamentado en un catálogo de distintos medios procesales (recurso contencioso administrativo de nulidad, recurso por abstención o carencia, demanda patrimonial, entre otros) que pueden plantearse, respectivamente, frente a determinadas formas de actividad administrativa (acto administrativo, abstención o carencia, contratos administrativos, etc.) para hacer valer determinada pretensión (pretensión de nulidad, pretensión de condena a un hacer o no hacer, pretensión indemnizatoria, etc.), esquema impugnatorio que encasilla de manera formalista las demandas contencioso-administrativas, otorga excesiva relevancia al acto o actuación

administrativa “objeto del recurso” y resta importancia al verdadero objeto del proceso administrativo: la pretensión procesal administrativa. Ese sistema tradicional, sin lugar a dudas, fue un impulso para el asentamiento y desarrollo del sistema contencioso administrativo venezolano durante décadas, pero amerita ser adaptado a las nuevas tendencias y necesidades de la justicia administrativa.

Ahora bien, en el marco de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa venezolana, que circunscribe la procedencia de determinada pretensión respecto de determinado medio procesal, ¿es posible que las partes en juicio interpongan otras pretensiones distintas a las tipificadas en la Ley respecto del medio procesal escogido, o deben limitarse a las que la norma dispone?

Como respuesta a esta interrogante hay que partir de la premisa de que, si bien la Ley, como se dijo, no gira su regulación en torno a la pretensión y los medios procesales se determinan según la actuación que se impugne, aun así, *toda pretensión procesal es deducible, es admisible en el contencioso administrativo*.

La Ley, sin embargo, partió de una confusa distinción de procesos, dentro de los cuales pueden ser deducidas diversas pretensiones procesales. Por ello, debe analizarse cuáles son los medios procesales contenidos en la nueva Ley y cuáles son las pretensiones que la Ley considera procedentes según cada uno de dichos medios procesales<sup>40</sup>.

#### *A. Demanda de contenido patrimonial*

La demanda de contenido patrimonial es regulada en los artículos 56 y siguientes de la Ley, mediante este medio procesal podrán plantearse, si bien la Ley no lo determina expresa-

---

40 Véase a Brewer-Carías, Allan, *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen VI, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, pp. 833 y ss.



mente, aquellas pretensiones de condena a dar, específicamente al pago de sumas de dinero, que se intenten de manera autónoma, es decir, sin que se acumulen a pretensiones de nulidad o de condenas a hacer o no hacer frente a actos, inactividades o vías de hecho. Estas pretensiones de condena al pago de sumas de dinero podrán referirse a pretensiones fundamentadas en la responsabilidad contractual o extracontractual de la Administración.

### B. *Procedimiento breve*

El procedimiento breve es una novedad de la Ley de 2010, y se establece a fin de dar cabida a (i) pretensiones de condena a la prestación debida de servicios públicos, (ii) pretensiones de condena a no hacer, frente a vías de hecho y (iii) pretensiones de condena a hacer, ante abstenciones o inactividades de las Administraciones Públicas.

Importa detenernos aquí en una breve mención que realiza el artículo 65 de la Ley venezolana, según el cual las “demandas” (rectius pretensiones) que se planteen a través de ese procedimiento breve, *no podrán tener contenido patrimonial o indemnizatorio*, lo cual pareciera llevar a la conclusión que no puede plantearse una pretensión de condena frente a una abstención administrativa o frente a una vía de hecho de forma acumulada con una pretensión indemnizatoria.

De asumir esa postura, habría que concluir que aquel particular que se vea lesionado en su esfera jurídica a causa de una deficiente prestación de servicios públicos, o de una inactividad o de una vía de hecho, una vez concluido el procedimiento breve, deberá intentar, ahora, una demanda de contenido patrimonial a fin de hacer valer la indemnización de los daños y servicios que le fueron causados por esa deficiente prestación de servicios, esa inactividad o esa vía de hecho.

Tal interpretación surge, a todas luces, inconstitucional, pues la misma Constitución en su artículo 259, como lo dijimos ya, establece como competencia del juez contencioso administrativo el restablecimiento de las situaciones jurídicas lesionadas por la actividad administrativa, *pretensión de restablecimiento que procede conjuntamente con cualquier pretensión contencioso-administrativa* (de nulidad, de condena a hacer, a no hacer o a dar, entre otras) y que no puede limitar el legislador ni supeditar a una demanda posterior, so pena de violar el derecho a la tutela judicial efectiva. En consecuencia, esa coletilla del artículo 65 deberá ser interpretada conforme a la Constitución o sometida al control constitucionalidad, bien a través del control concentrado o bien del control difuso de las leyes, a fin de que puedan acumularse pretensiones de restablecimiento en el marco de procedimientos breves.

### C. Demandas de nulidad

El procedimiento común a las demandas de nulidad, interpretación y controversias administrativas, regulado en los artículos 76 y siguientes de la Ley contencioso-administrativa venezolana, puede dar cabida a (i) pretensiones de nulidad de actos administrativos, bien de efectos generales, bien de efectos particulares, (ii) pretensiones mero declarativas de interpretación de leyes, (iii) pretensiones constitutivas o de condena en el marco de controversias administrativas y (iv) agregamos nosotros, cualquier otra pretensión que quiera hacerse valer en el marco de relaciones jurídico-administrativas que no esté expresamente prevista en ninguno de los otros procesos, por ejemplo, el resto de las pretensiones mero declarativas.

Importa recalcar esa afirmación: si el artículo 259 de la Constitución, como dijimos, no establece un catálogo taxativo de pretensiones procesales en el contencioso administrativo, menos aún puede ser taxativa la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en consecuencia, *cualquier pretensión fundada en Derecho Administrativo puede plantearse en*

*el contencioso administrativo*, tanto por el demandante como por el demandado, y su tramitación, si es que no encuadra en los casos previstos expresamente en la ley, deberá efectuarse bien mediante este procedimiento común, bien a través del que el juez “considere más conveniente para la realización de la justicia” según dispone el artículo 31 de la nueva Ley.

Retomando el análisis de las pretensiones procedentes en ese procedimiento común de nulidad, debe señalarse que tampoco indica la Ley, en este caso, si es procedente o no la acumulación de pretensiones de nulidad y de condena al pago de sumas de dinero como modo restablecimiento de la situación jurídica infringida, tal como sí lo hacía la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 131) y la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 21, párrafo 21), no obstante, por las mismas razones expuestas, es imperante la procedencia de esa acumulación de pretensiones y así deberá ser determinado por la jurisprudencia.

#### **4. La vuelta al paradigma impugnatorio y la restricción de la tutela judicial efectiva en recientes criterios de la jurisprudencia administrativa venezolana. A propósito del desmantelamiento de la justicia administrativa en Venezuela**

Según señalábamos en páginas anteriores, la legislación de 2010 mantuvo un sistema impugnatorio, si bien intentó dar un barniz procesal que diese la idea de un cambio de fondo al tratamiento de las pretensiones procesales administrativas. Las consecuencias de ese continuismo están también claramente reflejadas en la jurisprudencia, como lo demuestran recientes sentencias contencioso-administrativas.

Así, por ejemplo, la sentencia 450 de 14 de abril de 2016 de la Sala Político-Administrativa declaró inadmisibles una demanda de nulidad de un acto administrativo a la que se acumuló una pretensión de condena al pago de suma de dinero.

Si bien ambas pretensiones las planteaba el demandante en contra del mismo demandado y era la Sala Político-Administrativa la competente para conocer de ambos casos, se declaró inadmisibles las demandas por inepta acumulación de pretensiones bajo el argumento de que la condena solicitada no era consecuencia directa de la pretensión de nulidad y, por ende, los procedimientos a seguir –demanda de nulidad de actos administrativos y demanda de condena patrimonial– eran “incompatibles” entre sí e impedían el tratamiento conjunto de ambas pretensiones:

“En este sentido, a juicio de esta Sala, de lo establecido en el citado artículo 259 Constitucional y del referido pronunciamiento de la Sala Constitucional del Máximo Tribunal, se desprenden dos aspectos relevantes: i) los amplios poderes otorgados al juez contencioso administrativo en su actividad jurisdiccional y ii) el derecho de los particulares a reclamar en vía judicial la nulidad de los actos administrativos y el resarcimiento de los daños y perjuicios. Sobre este último particular, cabe mencionar que el ejercicio simultáneo de las demandas de nulidad y de condena patrimonial ha sido calificado tradicionalmente por la doctrina y la jurisprudencia como “el recurso de plena jurisdicción”, con el cual se persigue la anulación de un acto administrativo y, a su vez, la indemnización al demandante de los daños generados por el acto impugnado.

*Siendo ello así, la reclamación pecuniaria correspondiente a la reparación de daños y perjuicios se fundamenta en la ilegalidad de la acción administrativa denunciada por la parte interesada, de manera que la condena patrimonial únicamente procedería en caso de declararse la nulidad del acto administrativo impugnado, siempre que se verifique la relación de causalidad entre dicha actuación y el daño.*

*(...) la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispone procedimientos diferentes para la tra-*

*mitación de ambas acciones.* Así, para el caso del recurso contencioso administrativo de nulidad, el iter aplicable se encuentra previsto en los artículos 75 y siguientes de la pre-indicada ley, y es el procedimiento común a las demandas de nulidad, interpretación y controversias administrativas.

(...) Con fundamento en lo expresado y visto que en el caso bajo estudio *la parte accionante interpuso en un mismo libelo dos pretensiones cuya tramitación se realiza a través de procedimientos distintos y, por tanto, incompatibles, resulta forzoso para esta Sala, declarar la presente demanda inadmisibile* con arreglo a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Así se decide". (Destacado nuestro).

Del extracto transcrito se desprende cómo la Sala Político-Administrativa, máxima instancia contencioso-administrativa en Venezuela, mantiene el criterio del sistema tasado de recursos administrativos, al punto de seguir denominando "recurso de plena jurisdicción" a la demanda patrimonial, manteniendo infelizmente el criterio de distinción francés que, como antes se explicó no se aplica ni ha sido nunca aplicable al sistema contencioso administrativo venezolano.

Ese criterio de sistema tasado o compartimientos estancos atenta contra el derecho a la tutela judicial efectiva y contra el principio de economía procesal al culminar en la inadmisibilidad de la demanda por plantearse pretensiones que corresponden a medios procesales distintos –demanda de nulidad y demanda patrimonial– sin analizar la identidad de sujetos, objeto y causa, que es lo que podría dar lugar, eventualmente, declarar la inepta acumulación de pretensiones.

Un segundo ejemplo nos da la jurisprudencia venezolana en relación al rígido sistema de recursos contencioso-adminis-

trativos, alejados del criterio de la pretensión procesal como único objeto del proceso administrativo.

Es el caso de las demandas por inactividad administrativa y demandas contra vías de hecho en las que, como antes se señaló, la Ley prohíbe la acumulación de pretensiones de indemnización o condena patrimonial a la pretensión principal de condena a hacer o no hacer. En estos casos, la jurisprudencia venezolana no sólo no ha dado una interpretación extensiva al artículo 65 de la Ley, en los términos que explicábamos en páginas anteriores, sino que, además, los tribunales de la justicia administrativa han incluso extendido la prohibición a cualquier pretensión pecuniaria y no solo a las de indemnización de daños y perjuicios.

Entre otras, en sentencias de la Sala político-Administrativa N.º 499 de 28 de mayo de 2013 y 1013 de 6 de octubre de 2016 se declaró la improcedencia de cualquier pretensión de pago de sumas de dinero mediante la demanda por abstención, señalándose que en tales casos deberá acudir a la vía de la demanda patrimonial, la cual se tramita mediante un medio procesal mucho más largo y engorroso que el procedimiento breve de la demanda por inactividad o abstención.

En consecuencia, aquel ciudadano lesionado por una inactividad administrativa –por ejemplo, la falta recurrente de prestación de un servicio público– o por una vía de hecho –por ejemplo, el cierre de su establecimiento comercial por la fuerza, sin procedimiento ni acto previo– no podrá reclamar los daños y perjuicios causados en el mismo juicio en el que demande la condena al cese de la vía de hecho o bien la condena al cumplimiento de la actividad de prestación debida, sino que deberá, atentando contra la efectividad de la tutela judicial y la economía procesal, demandar dos veces para ver satisfecha, en segundo término y largo tiempo después, su pretensión de reparación de los daños y perjuicios causados, a pesar de la identidad de sujetos, objeto y causa de la demanda.

Todo lo anterior, en todo caso, debe considerar que más allá de la vigencia formal de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la justicia administrativa no es, hoy día en Venezuela, una herramienta efectiva de protección del ciudadano frente a la Administración Pública. Como resultado de un largo proceso de desmantelamiento de la autonomía del Poder Judicial<sup>41</sup>, la jurisdicción contencioso-administrativo ha venido adoptados criterios que parten de un grado importante de deferencia hacia la Administración Pública y sus “privilegios y prerrogativas”, reduciendo la tutela judicial efectiva del ciudadano frente a la actividad e inactividad administrativa<sup>42</sup>. Junto a ello, se aprecia una clara tendencia por favorecer a la Administración Pública, como lo demuestran las estadísticas de los Tribunales que conforman a la justicia administrativa<sup>43</sup>. Tal y como resume Allan R. Brewer-Carías<sup>44</sup>:

“Ha sido entonces en este contexto contradictorio de un Estado autoritario que como tal no admite control, que en 2010 entró en vigencia la largamente esperada Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con la cual puede decirse que culminaba la etapa de formalización legal de la misma, luego de un largo proceso que tuvo como base, por una parte, la labor jurisprudencial de la antigua Corte Federal en los años cincuenta, y luego, de la antigua Corte Suprema de Justicia en los años sesenta y comienzos de los setenta; y por la otra, a partir de 1976, con la regulación transitoria de la Jurisdicción en la Ley Orgánica de

41 Cfr.: Chavero, Rafael, *La justicia revolucionaria*, Editorial Aequitas, Caracas, 2011, pp. 203 y ss. y Laura Louza, *La revolución judicial en Venezuela*, FUNEDA, Caracas, 2011, pp. 28 y ss.

42 Canova, Antonio, *La realidad del contencioso administrativo venezolano*, Caracas, 2009, pp. 12 y ss., así como Urosa M, Daniela y Hernández G., José Ignacio, “El Estado actual de la justicia administrativa en Venezuela”, en *Justicia administrativa*, Colección Estado de Derecho, Tomo III, FUNEDA, Caracas, 2012. pp. 34 y ss.

43 Canova, Antonio, et al, *El TSJ al servicio de la revolución*, Editorial Galipán, Caracas, 2014.

44 Brewer-Carías, Allan, “Justicia y Administración en Venezuela a comienzos del siglo XXI”, 2011, consultado en original.

la Corte Suprema de Justicia de 1976 y, luego, en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, la cual fue modificada en 2010, precisamente para con eliminar las regulaciones sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa...”.

Más allá de las deficiencias de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de la insistencia de ciertas decisiones jurisprudenciales por enfocar el sistema contencioso administrativo a partir de un modelo cerrado de recursos contencioso-administrativos anclados en el acto administrativo, la principal deficiencia que hoy día presenta la justicia administrativa en Venezuela es que ella no cumple con uno de sus roles constitucionales, cual es servir de límite a la Administración Pública para prevenir su abuso.

El modelo de pretensiones administrativas no entra en contradicción con ese rol. Por el contrario, como fue explicado, el modelo de pretensiones administrativas amplía el ámbito de la justicia administrativa, pues allá de la existencia de un acto administrativo expreso, el ciudadano podrá formular cualquier pretensión respecto de cualquier manifestación de la actividad e inactividad administrativa. Al ampliar el ámbito del control contencioso-administrativo, el modelo de pretensiones favorece al mayor y mejor control de la Administración Pública.

Pero para para lograr ese objetivo es necesario que la justicia administrativa esté conformada por jueces preparados y, lo que es más importante, con autonomía e independencia, lo que hoy día no existe en Venezuela. Muestra palpable de ello es que la organización de la justicia administrativa prevista en la Ley de 2010 no ha sido aplicada, al punto que se mantiene la existencia de las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso-



Administrativo, pese a que la Ley de 2010 suprimió esos Tribunales al crear los Juzgados Nacionales<sup>45</sup>.

Hasta tanto no exista en Venezuela una justicia administrativa autónoma, independiente y con jueces seleccionados con base en méritos, no será posible implementar el modelo de pretensiones procesales administrativas.

Boston, mayo 2018

---

45 Asimismo, es necesario recordar que la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, máxima instancia de la justicia administrativa, está conformada irregularmente, por la designación en diciembre de 2015 de magistrados a través de una vía de hecho inconstitucional. Cfr.: Brewer-Carías, Allan, *Dictadura judicial y perversión del Estado de Derecho*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2016, pp. 107 y ss.