

# EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EXTRA CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

Jackelyn Sosa<sup>1</sup>

*Resumen: En este trabajamos analizamos la importancia del principio de responsabilidad patrimonial del Estado y cómo ha sido la evolución legal del contencioso administrativos de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración Pública en Venezuela desde la vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia bajo la Constitución de 1961, hasta la actual Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa enmarcada en la Constitución de 1999.*

*Palabras clave: Estado de Derecho. Principio de responsabilidad del Estado. Responsabilidad patrimonial extracontractual. Contencioso administrativo.*

*Summary: In this work we analyze the importance of the principle of patrimonial responsibility of the State and how it has been the legal evolution of the administrative litigation of the extracontractual patrimonial responsibility of the Public Administration in Venezuela since the Organic Law of the Supreme Court of Justice under the Constitution of 1961, up to the current Organic Law of Contentious Administrative Jurisdiction framed in the Constitution of 1999.*

*Key words: Rule of Law. Principle of State responsibility. Extracontractual patrimonial liability. Administrative contentious.*

---

1 Abogada egresada de la Universidad Central de Venezuela. Tesista de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela. Profesora Invitada en la cátedra de Derecho Administrativo I de la Universidad Católica Andrés Bello.

Recibido: 16 de julio de 2019 Aceptado: 17 de enero de 2020

## SUMARIO

- I. Introducción
- II. Los orígenes del contencioso administrativo en Francia
- III. El control judicial de la Administración Pública en Venezuela:  
Génesis, evolución y principios fundamentales
- IV. Las demandas contra los entes públicos bajo la vigencia de la  
Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia
- V. Las demandas de contenido patrimonial en la Ley Orgánica de  
la Jurisdicción Contencioso Administrativa
- VI. Reflexiones finales

## I. INTRODUCCIÓN

La responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración Pública es uno de los temas centrales del Derecho Administrativo. La determinación de los daños que la Administración Pública genera a los ciudadanos por sus acciones u omisiones y el derecho que estos tienen para exigir la reparación de esos daños revisten gran importancia y más en la actualidad en donde vemos con mucha preocupación que la Administración Pública tiene una mayor incidencia en todos los ámbitos de la vida de los ciudadanos, afectando así sus libertades.

En Venezuela, desde que el Dr. Luis Ortiz Álvarez regresó de Francia y publicó en el año 1995 su famosa obra "*La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*"<sup>2</sup>, afirmando que en materia de responsabilidad del Estado el Código Civil era inaplicable e insuficiente porque estábamos en presencia de una relación entre desiguales –Estado y ciudadanos–, y por tanto debían aplicarse normas especiales de derecho público, bajo un sistema dual similar al sistema francés: responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos y

---

2 Ortiz Álvarez, Luis A. *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995.

por sacrificio especial, han sido muchos los notables administrativistas que han escrito y han contribuido al desarrollo dogmático del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

El principio de responsabilidad patrimonial del Estado es un principio fundamental que debe imperar en todo Estado de Derecho, como consecuencia del sometimiento pleno del Poder Público a la ley y al derecho, no pudiendo por tanto admitirse espacios de impunidad del Estado en el ejercicio de cualquiera de sus funciones, que menoscaben el derecho que tiene todo ciudadano de ser indemnizado por los daños que sufra tanto en su esfera patrimonial como moral o psíquica.

En Venezuela el perfeccionamiento de este instituto, hasta su configuración hoy día como un verdadero sistema de derecho público, ha sido producto de la evolución jurisprudencial en la cual se ha transitado por tres sistemas de responsabilidad de la Administración, un primer sistema desarrollado en el siglo XX en el cual se entendía que la responsabilidad de la Administración se regía por normas de derecho privado (Código Civil), el cual tenía por regla general una responsabilidad por hecho ilícito; un segundo sistema de responsabilidad objetiva bajo el cual solo debía probarse la ocurrencia de un daño imputable a la Administración, acreditándose únicamente la relación de causalidad y no los elementos subjetivos de quien ocasionaba el daño, y un tercer sistema de daño especial regido por el derecho público, en el cual la Administración debe responder por los daños generados con ocasión de sus actuaciones lícitas que impongan un carga a los ciudadanos restringiendo su esfera jurídico subjetiva, atendiendo a las concretas e individuales condiciones del ciudadano que hace que esa carga resulte mucho más lesiva que para el resto, produciendo así una ruptura de la igualdad de las cargas públicas, es decir una reducción patrimonial individualizable.

Una vez configurado el principio según el cual el Estado debe responder por todo daño producido a los ciudadanos, era necesario establecer una vía judicial, un medio concreto e idóneo para atender las reclamaciones que los ciudadanos presentaran frente al Estado. Anteriormente, bajo la vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación, la vía procesal para tramitar las reparaciones de daños y perjuicios causados por la actividad administrativa era el denominado “recurso de plena jurisdicción”. Posteriormente con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia<sup>3</sup> los ciudadanos contaban con las demandas contra los entes públicos para hacer valer sus pretensiones de condena frente a la Administración, juicio que se tramitaba por el procedimiento ordinario contemplado en el Código de Procedimiento Civil.

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>4</sup> en el año 2010, se establece el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial mediante el cual los órganos jurisdiccionales con competencia contencioso administrativa van a conocer, sustanciar y decidir las pretensiones de condena al pago de sumas de dinero, las cuales pueden estar fundadas en la responsabilidad contractual o extracontractual de la Administración Pública.

## II. LOS ORÍGENES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN FRANCIA

El origen del Derecho Administrativo ha sido polémico<sup>5</sup>, se han planteado dos tesis sobre el nacimiento de esta rama del Derecho, una minoritaria, la cual no tuvo una buena acogida en la doctrina administrativa, según la cual el Derecho Admi-

---

3 *Gaceta Oficial de la República* N° 1.893 Extraordinario, del 30 de julio de 1976.

4 *Gaceta Oficial de la República* N° 39.451, del 22 de junio de 2010.

5 Peña Solís, José. *Manual de Derecho Administrativo* Tomo I, Colección de Estudios Jurídicos Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2009, pp. 77-106

nistrativo surge en el Estado Absoluto o “*antiguo régimen*”, y una segunda tesis cuyo postulado sostiene que el Derecho Administrativo es producto de las revoluciones liberales, específicamente de la Revolución Francesa y del advenimiento del Estado de Derecho. No obstante, pese a las discusiones que se han suscitado en torno al tema, lo cierto es que ambas tesis no se contraponen de manera absoluta. Si bien en el Estado Moderno encontramos los primeros vestigios del Derecho Administrativo, esta rama del derecho se configura y desarrolla en el Estado Liberal Burgués de Derecho Abstencionista.

No puede haber un verdadero Derecho Administrativo –un derecho autónomo y especial– y mucho menos una jurisdicción contencioso administrativa bajo el régimen de un Estado absoluto, pues la esencia misma del Derecho Administrativo y del Contencioso Administrativo, como lo es controlar la constitucionalidad, la legalidad y, en definitiva, la conformidad a derecho de todas las actuaciones de la Administración Pública, solo puede existir en un Estado de Derecho, donde exista una real y efectiva separación de los poderes del Estado, donde prive el principio de legalidad y en especial el de legalidad administrativa, donde el Estado reconozca, respete y garantice los derechos fundamentales de los ciudadanos y se haga responsable de los daños y perjuicios ocasionados por su actuación y exista una tutela judicial efectiva que permita a los ciudadanos acceder a los mecanismos que el ordenamiento jurídico establece para impugnar las actuaciones de los poderes del Estado que lesionen sus derechos e intereses, ante un tercero imparcial, autónomo e idóneo, que condene al Estado a reestablecer la situación jurídica infringida por su actividad o inactividad.

Para explicar el surgimiento de la jurisdicción contencioso administrativa debemos remontarnos a la Francia de 1790, fecha en la cual mediante la Ley sobre Organización Judicial 16-24 de agosto se estableció la separación de las funciones judiciales y administrativas, despojando a los tribunales franceses

de la competencia de juzgar las actuaciones de la Administración y encomendándole a la propia Administración la función de juzgar sus controversias, esto con la finalidad de evitar que el Poder Judicial perturbara la actuación de la nueva Administración surgida con ocasión de la Revolución Francesa<sup>6</sup>.

Bajo el lema "*Juzgar a la Administración es también administrar*", la Administración del Estado francés se adjudicó la competencia para conocer las controversias que se suscitaban en las cuales la Administración fuese parte, siendo que en una primera etapa conocida como "*Justicia Retenida*", el Consejo de Estado Francés fungía como órgano consultor de la Administración, preparando los dictámenes sobre los casos y correspondiéndole al Ministro tomar la decisión de las controversias; una segunda etapa denominada "*Justicia Delegada*", en la cual el rol del Consejo de Estado Francés viene a ser determinante, pasando a ser un órgano decisor de la Administración, con independencia y autonomía, siendo en esta etapa, que inicia con la Ley de 24 de mayo de 1872, en la cual se dictan las decisiones emblemáticas que van a configurar al Derecho Administrativo como un verdadero derecho especial, distinto al derecho ordinario.

Luego de la configuración de una "*jurisdicción especial*" compuesta por "*Tribunales administrativos*", que si bien no se encontraban insertos en la estructura del Poder Judicial francés, ejercían la función jurisdiccional, juzgando la actuación de la Administración Pública, era necesario determinar cuándo eran competentes para conocer de un determinado conflicto los Tribunales ordinarios –Tribunales civiles– y cuando la competencia le correspondía a los Tribunales Administrativos, para ello se creó el Tribunal de Conflicto Francés, órgano distribuidor de competencias, quien debía resolver los conflictos de competencia que se plantearan entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contencioso administrativa. Y es en el seno del

6 Torrealba Sánchez, Miguel A. *Manual de Contencioso Administrativo*, Segunda Edición. Caracas, 2007, pp. 39-44.

Tribunal de Conflicto Francés donde se dictaron las decisiones que dieron nacimiento al Derecho Administrativo como un derecho especial, con sus principios y fundamentos propios, distinto del derecho civil o común, siendo sin lugar a dudas la más representativa la sentencia del caso *Agnes Blanco* del 8 de febrero de 1873<sup>7</sup>.

Otra peculiaridad del régimen francés son los medios de impugnación. Existían cuatro vías procesales para controlar la actividad de la Administración Pública: el recurso por exceso de poder, el recurso de plena jurisdicción, el recurso de interpretación y el recurso contencioso represivo. De estos cuatro medios procesales los dos primeros fueron sin duda los más relevantes. Mediante el recurso por exceso de poder se controlaba la validez del acto administrativo, su conformidad o no a derecho, siendo lo relevante la legalidad del acto administrativo y no los derechos e intereses de quien recurría el acto, bastando que quien impugnaba el acto tuviera un interés legítimo. Con el recurso de plena jurisdicción los ciudadanos solicitaban la tutela de sus derechos e intereses frente a la actuación de la Administración Pública, se trataba de un verdadero contencioso subjetivo en contra posición al contencioso objetivo y revisor del recurso por exceso de poder.

### III. EL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

El control de los Poderes Públicos en Venezuela, a diferencia del contencioso administrativo francés, ha sido tradicionalmente un control jurisdiccional, es decir, ha sido el Poder Judicial quien a través de sus tribunales se ha encargado de juzgar las actuaciones de los Poderes Públicos.

---

7 Ver Soto Kloss, Eduardo *Notas sobre el Tribunal de Conflictos Francés*. En: <http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewFile/31883/33673>



En 1830 el texto fundamental le atribuyó a la Corte Suprema de Justicia la competencia para conocer los conflictos que derivaran de los contratos y negociaciones que celebrara el Poder Ejecutivo; en la Constitución de 1864 se le asignó a la Corte Federal la competencia para conocer las demandas en las que fuera parte la Nación; la Constitución de 1925 estableció que la Corte Federal era competente para conocer los conflictos surgidos de los contratos administrativos y las reclamaciones por daños y perjuicios en contra de la República; con la Constitución de 1953 la otrora Corte Federal y de Casación tenía la competencia para conocer las acciones que se presentaran en contra de la República por los daños y perjuicios así como las reclamaciones para el pago de cantidades de dinero<sup>8</sup>.

Si bien desde la Constitución de 1830 existieron en Venezuela una serie de medios procesales para controlar ciertas actuaciones de los Poderes Públicos, estos medios procesales no tenían un orden sistemático, no existía en Venezuela una organización del contencioso administrativo con tribunales orgánicamente estructurados a los cuales les fuese sido atribuidas competencias para conocer los conflictos que se suscitaban con ocasión de la actividad administrativa. No fue sino hasta la Constitución de 1961<sup>9</sup> que se instauró en nuestro ordenamiento jurídico un verdadero sistema contencioso administrativo, el cual tenía como fundamento el artículo 206 del texto fundamental, que rezaba:

“La jurisdicción contencioso administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular

---

8 Torrealba Sánchez, Miguel A. *Manual de Contencioso Administrativo*, ob. cit., pp. 52-53.

9 *Gaceta Oficial de la República* N° 662, del 23 de enero de 1961. La enmienda N° 1 fue publicada en la *Gaceta Oficial de la República* N° 1.585 Extraordinario, del 11 de mayo de 1973. La enmienda N° 2 fue publicada en la *Gaceta Oficial de la República* N° 3.119 Extraordinario, del 26 de marzo de 1983.

los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.”

Posteriormente, con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 se reguló el contencioso administrativo en Venezuela, estableciéndose los respectivos procedimientos y en las disposiciones transitorias la organización de los tribunales y la distribución de las competencias. En este sentido, en el artículo 181 de la referida Ley se le atribuyó a los Tribunales Superiores en materia Civil una serie de competencias contencioso administrativa en primera instancia; en el artículo 184 se ordenó la creación de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, la cual estaría conformada por cinco magistrados y se le asignó una serie de competencias, además se le confirió a la Sala Político Administrativa como máximo Tribunal en materia contencioso administrativa la potestad para crear otras cortes contencioso administrativa y atribuirle las competencias respectivas.

La Constitución de 1999<sup>10</sup> reprodujo, en su artículo 259, el contenido del artículo 206 de la Constitución de 1961 en los siguientes términos:

“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

---

10 *Gaceta Oficial de la República* N° 36.860, del 30 de diciembre de 1999, reimpressa en la *Gaceta Oficial de la República* N° 5.453 Extraordinaria, del 24 de marzo de 2000. La Enmienda N° 1 a la Constitución de 1999 fue publicada en la *Gaceta Oficial de la República* N° 5.908 Extraordinaria, del 19 de febrero de 2009.

los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

El citado artículo reafirma la competencia de los tribunales contencioso administrativo, presididos por la Sala Político Administrativa, para conocer todas las pretensiones que los ciudadanos planten frente a la Administración Pública con ocasión de su actividad o inactividad, con la novedad de incluir el denominado contencioso de los servicios públicos.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 era necesario dictar una Ley que regulara la organización de Poder Judicial, así como una Ley especial que regulara el contencioso administrativo. No fue sino hasta el año 2004 cuando se dictó la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia<sup>11</sup>, Ley que ha sido catalogada como la peor Ley de nuestra historia republicana<sup>12</sup>, en la cual no se reguló la estructura y competencia de los Tribunales Contencioso Administrativo, dejando así un importante vacío legal, estableciendo en el literal b) de la disposición derogatoria, transitoria y final única que hasta tanto se dictara una Ley especial en materia contencioso administrativa, la Sala Plena mediante un acto de rango sublegal, regularía el funcionamiento y competencia de los tribunales respectivos. A pesar de esta disposición fue la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia quien por vía de sentencias estableció la organización y competencias de los Tribunales Contencioso Administrativo, en términos

11 *Gaceta Oficial de la República* N° 37.942, del 20 de mayo de 2004.

12 Torrealba Sánchez, Miguel A. *Problemas Fundamentales del Contencioso Administrativo Venezolano en la Actualidad*. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2013, p. 43.

muy similares a los establecidos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1977.

Finalmente, en el año 2010 con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el contencioso administrativo venezolano sufrió un importante avance hacia un verdadero derecho procesal administrativo, no obstante, las deficiencias y omisiones de esta Ley en temas tan importantes como la pretensión procesal administrativa, la oralidad en el proceso, la no regulación de las pruebas en los juicios contencioso administrativo y la ejecución de sentencias.

El sistema contencioso administrativo venezolano ha sido tradicionalmente un sistema objetivo y revisor, centrado en el acto administrativo como objeto del contencioso administrativo y en la verificación de la conformidad a derecho del acto administrativo como centro del Derecho Administrativo.

Una vez que hemos revisado el origen y la evolución del contencioso administrativo en Venezuela hasta su configuración como un verdadero sistema de justicia administrativa con la Constitución de 1961, es necesario pasar a analizar, aunque sea de manera sucinta, los principios sobre los cuales se fundamenta este sistema de control de la actividad e inactividad de la Administración Pública.

## **1. Principio de judicialidad y especialidad**

El contencioso administrativo venezolano desde sus orígenes ha estado inserto dentro de la estructura del poder judicial, configurándose como una competencia especializada que es asignada a unos tribunales especiales, creados para controlar la conformidad a derecho de todas las actuaciones de la Administración Pública, entendida esta en su dimensión orgánica y funcional, para lograr el restablecimiento de las situaciones jurídicas que hayan sido lesionadas por la actividad e inactividad administrativa.

## **2. Principio de universalidad de control de la actividad administrativa**

De acuerdo con este principio no existe parcela de la actividad administrativa que esté exenta de control por parte de la jurisdicción contencioso administrativa. El principio de Universalidad de Control se encuentra consagrado en el artículo 259 de nuestra Constitución, así como en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Así pues, toda actividad administrativa, ya sea una actividad formal concretizada a través de los actos y contratos administrativos, como la actividad material de la Administración, e incluso la inactividad de ésta, son revisables por el juez contencioso administrativo, quien verificará su conformidad a derecho y no únicamente su legalidad, independientemente del órgano o ente a través del cual emana esa actividad o inactividad, siempre y cuando la realice en el ejercicio de la función administrativa.

## **3. Principio de subjetividad y de tutela judicial efectiva**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Constitución toda persona tiene derecho de acudir ante los órganos de Administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, lo cual implica que todo ciudadano tiene el derecho de acudir ante los tribunales con competencia contencioso administrativa para hacer valer sus pretensiones frente a la Administración, para lograr el restablecimiento de la situación jurídica que le ha sido lesionada.

El contencioso administrativo ha dejado de ser un sistema objetivo y revisor centrado únicamente en el acto administrativo, cuyos medios procesales van a ser determinados en torno al acto administrativo y actualmente se configura como un sistema subjetivo al cual pueden acudir los ciudadanos

para presentar sus reclamaciones, independientemente de su naturaleza, frente a la Administración Pública. Si bien la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece un sistema tasado de demandas y procedimientos que responde a las actuaciones administrativas impugnables, nada obsta para que cualquier ciudadano acuda ante los Tribunales Contenciosos Administrativos para plantear sus pretensiones frente a la Administración, a pesar que esas pretensiones no encuadren en el catálogo que trae la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (pretensiones de condena al pago de sumas de dinero, a la debida prestación de los servicios públicos, a un no hacer frente a las vías de hecho, a un hacer frente a la inactividad administrativa, pretensiones de nulidad de actos administrativos, mero declarativas de interpretación de leyes, y constitutivas o de condena para la resolución de controversias administrativas), pues toda pretensión procesal administrativa debe ser admitida en el contencioso administrativo, so pena de la violación del derecho a la tutela judicial efectiva<sup>13</sup>.

#### **4. Principio de responsabilidad jurisdiccional**

En virtud de este principio el Estado es responsable por los daños y perjuicios ocasionados a los ciudadanos en el ejercicio de la función jurisdiccional. Debemos recordar que el ejercicio de cualquier actividad estatal lleva consigo la asunción de las consecuencias derivadas de esa actividad, con lo cual la República a través de los órganos de la Administración de justicia, y por supuesto de la justicia administrativa, va a ser responsable por los perjuicios que ocasione en el patrimonio de los ciudadanos el ejercicio de la función jurisdiccional, ya sea por retardo u omisión injustificados, o por cualquier otra actuación propia de los órganos de justicia, lo cual no signi-

---

13 Urosa Maggi, Daniela. "Las Pretensiones Procesales en la Nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", en Fundación de Estudios de Derecho Administrativo. *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. I, Caracas, 2010, pp. 217-222.

fica que los funcionarios judiciales –el Juez y los auxiliares de justicia– también respondan personalmente por los daños que produzcan, debiendo ser sujetos a un procedimiento disciplinario o sancionatorio para determinar su responsabilidad, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 255 de nuestra Constitución.

#### IV. LAS DEMANDAS CONTRA LOS ENTES PÚBLICOS BAJO LA VIGENCIA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Durante la vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1977, las pretensiones de condena frente a la Administración Pública por responsabilidad contractual o extracontractual, se tramitaban a través de las denominadas “demandas contra los entes públicos”, siendo que la competencia de los tribunales contenciosos administrativos venía determinada por la cuantía de la pretensión, esto es por el monto efectivamente reclamado por el demandante en su libelo de demanda.

En este sentido, establecía la referida Ley en su artículo 182, numeral 2 que los Tribunales Superiores Civiles, a los cuales se le había atribuido competencia para conocer asuntos en materia contencioso administrativo, eran competentes para tramitar las demandas que se plantearan en contra de la República o algún Instituto Autónomo o empresa en la cual el Estado tuviera participación decisiva, si la cuantía no excedía de un millón de bolívares y su conocimiento no estaba atribuido a otra autoridad. Por su parte la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo tenía atribuida la competencia para conocer de las demandas contra la República, los Institutos Autónomos y empresas del Estado, cuya cuantía oscilara entre el millón de bolívares y los cinco millones de bolívares, de conformidad con el artículo 185, numeral 6 *eiusdem*. Mientras que la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia como máximo

tribunal en materia contencioso administrativa conocía las demandas contra los entes públicos cuya cuantía excediera de los cinco millones de bolívares, tal como lo disponía la Ley de la Corte Suprema de Justicia en su artículo 42 numeral 15.

En lo que respecta al procedimiento a través del cual serían sustanciadas y decididas las demandas contra los entes públicos, la referida Ley no estableció un procedimiento, como si lo hizo para las demandas de nulidad de actos administrativos, sino que remitió al procedimiento ordinario contemplado en el Código de Procedimiento Civil.

## V. LAS DEMANDAS DE CONTENIDO PATRIMONIAL EN LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa estableció tres procedimientos a través de los cuales van a ser tramitadas las diversas pretensiones que los ciudadanos planteen en contra de la Administración Pública, estableciendo una especie de vínculo entre la vía procesal y la pretensión, correspondiéndole a cada pretensión o pretensiones un determinado procedimiento. Esta distribución cerrada de pretensiones-procedimientos es sin duda incompleta, al no haberse establecido un procedimiento general u ordinario a través del cual pudiera tramitarse cualquier reclamo, pues recordemos que los ciudadanos pueden plantear en sede judicial cualquier pretensión frente a la Administración Pública, indistintamente de la naturaleza de la misma, pues no existe parcela de la actividad o inactividad administrativa que escape al control de los órganos de administración de justicia, en virtud del principio constitucional de universalidad de control.

Veamos a continuación desde un enfoque descriptivo y crítico el primero de estos procedimientos, el denominado "Procedimiento de las Demandas de Contenido Patrimonial",



el cual es el procedimiento aplicable en materia de pretensiones de condena frente a la Administración Pública por su responsabilidad extracontractual.

### 1. Pretensiones “de contenido patrimonial”

Las pretensiones de contenido patrimonial son aquellas que son susceptibles de ser valoradas económicamente, con lo cual la mayoría de las pretensiones planteadas en sede judicial tienen carácter económico –salvo las pretensiones en materia de estado y capacidad de las personas–, en especial las pretensiones de condena al pago de sumas de dinero. En este sentido, el término empleado por el legislador para individualizar y conceptualizar el objeto del procedimiento de las “demandas de contenido patrimonial” no es el más feliz ni acertado, ya que cualquier pretensión administrativa podría generar consecuencias patrimoniales y, en consecuencias, tener contenido patrimonial.

No obstante la anterior crítica, la cual ha sido formulada por la doctrina administrativa<sup>14</sup>, este procedimiento es de suma importancia para el contencioso administrativo venezolano, ya que a través de él van a ser tramitadas no solo las pretensiones de condena al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios ocasionados en responsabilidad contractual o extracontractual de la Administración Pública, sino que de conformidad con lo establecido en el párrafo único del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, será este el procedimiento que se aplique de forma supletoria a los demás procedimientos, pudiendo afir-

---

14 Torrealba Sánchez, Miguel A. “Las demandas de contenido patrimonial en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo”, en Fundación de Estudios de Derecho Administrativo. *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. II, Caracas, 2010, pp. 300-306.

Kiriakidis Longhi, Jorge C. *El Contencioso Administrativo Venezolano (A la luz de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa)*. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2012, pp. 106-110.

marse que es este el procedimiento “ordinario” en materia contencioso administrativa mediante el cual deben tramitarse las pretensiones que no encuadren dentro de los procedimientos común y breve, al ser el que tiene el diseño procedimental más completo y el que se asemeja más al procedimiento ordinario del Código de Procedimiento Civil si suprimimos la audiencia preliminar y la audiencia conclusiva.

## **2. Los tribunales competentes**

En lo que respecta a la distribución de competencia para conocer de las demandas de contenido patrimonial entre los distintos tribunales contenciosos administrativos, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa mantuvo el tradicional criterio de la cuantía para asignar esta competencia entre los distintos tribunales, en este sentido tenemos lo siguiente:

- a. Los Juzgados Superiores Estadales Contenciosos Administrativos son competentes para conocer en primera instancia de las demandas de contenido patrimonial que se ejerzan contra los entes de las Administración Pública Nacional, Estadal y Municipal, cuando la cuantía no exceda de las treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.) a tenor de lo dispuesto en el artículo 25 numeral 1° de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; correspondiéndole a los Juzgados Nacionales Contenciosos Administrativos la competencia para conocer los recursos de apelación que se ejerzan en contra de las sentencias dictadas por los Juzgados Superiores Estadales.
- b. Los Juzgados Nacionales Contenciosos Administrativos (quienes en realidad tienen competencia regional y no nacional), conocen en primera instancia las demandas de contenido patrimonial que se ejerzan contra los entes de las Administración Pública Nacional, Esta-

dal y Municipal, cuando la cuantía supere las treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.) y siempre que no exceda de setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24, numeral 1 *eiusdem*, correspondiéndole a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el conocimiento en segunda instancia.

- c. La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia a tenor de lo dispuesto en los artículos 26 numeral 1° de la ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y 23, numeral 1° de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conoce en primera y única instancia las demandas de contenido patrimonial que se ejerzan en contra de los entes de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal cuando la cuantía de la pretensión sea superior a las setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.).

### **3. El antejuicio administrativo como requisito de admisibilidad de las demandas de contenido patrimonial contra la República, los Estados y los Institutos Autónomos**

Antes de acudir a la vía judicial para plantear las pretensiones de condena frente a la Administración Pública, es necesario agotar el denominado antejuicio administrativo, mediante el cual se busca la resolución de las controversias entre los ciudadanos y la Administración Pública en sede administrativa, previniendo así eventuales litigios y que la Administración tenga conocimiento de los hechos que dan lugar a la reclamación, así como los montos reclamados y el derecho invocado para plantear tales reclamaciones.

Ya la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia del año 2004 establecía en sus artículos 19 y 21 la necesidad de agotar previamente un procedimiento administrativo, contemplado

en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, antes de acudir a la vía judicial para demandar a la República, so pena de la declaratoria de inadmisibilidad de la demanda.

Este requisito de admisibilidad de las demandas que se planteen en contra de la República fue incluido en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al establecer en su artículo 35 numeral 3 que las demandas serán declaradas inadmisibles cuando se haya incumplido con el procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, los Estados, o contra los órganos o entes del Poder Público a los cuales la Ley le atribuye tal prerrogativa.

En este sentido, el Decreto N° 2.173 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del año 2015<sup>15</sup>, contiene en sus artículos 70 al 75 el procedimiento administrativo que deben seguir quienes pretendan incoar demandas de contenido patrimonial en contra de la República, reafirmando en su artículo 76 que constituye causal de inadmisibilidad de las demandas y tercerías contra la República si no ha sido verificado el procedimiento administrativo.

No es nuestra intención –ni el objeto de este trabajo– estudiar detalladamente el antejuicio administrativo, sus fases, o naturaleza jurídica, pero si resulta importante a los fines de establecer los presupuestos procesales que deben verificarse de cara a la tramitación y posterior decisión de las demandas de contenido patrimonial, analizar si, en definitiva, el cumplimiento de este requisito pudiera constituir una limitación al acceso a la justicia por parte de los ciudadanos y de su derecho constitucional de acción.

Si bien la intención del legislador es la de resolver en una instancia inferior los conflictos suscitados entre los ciudadanos y la Administración Pública sin necesidad de acudir a los

---

15 *Gaceta Oficial de la República* N° 6.210 Extraordinario de fecha 30 de diciembre de 2015.

organismos de administración de justicia, por el tiempo y los costos que ello implica, lo cierto es que el antejuicio administrativo se ha constituido en un obstáculo más en la satisfacción de las pretensiones de los ciudadanos y en la materialización de la justicia, pues al establecerse de manera obligatoria la verificación de este procedimiento, se coloca en cabeza de los ciudadanos la carga de transitar todo un procedimiento previo al judicial que le acarrea gastos en el pago de los honorarios profesionales de los abogados que los asistan o representen en esa instancia, aunado al hecho de retrasar innecesariamente el pago de los montos correspondientes por concepto de daños y perjuicios (materiales y morales) a los cuales pudiera ser condenada la Administración Pública, los cuales pudieran verse incrementados en el supuesto de que la Administración Pública no de una oportuna respuesta en sede administrativa.

#### **4. Las etapas del proceso: de la presentación de la demanda a la sentencia de mérito**

El procedimiento de las demandas de contenido patrimonial inicia, en virtud del principio dispositivo, por demanda presentada por quien alegue tener un interés jurídico actual, la cual puede ser interpuesta en cualquier momento al no existir un plazo de caducidad para este tipo de demandas, ante el Tribunal competente el cual como vimos *supra* viene determinado por la cuantía de la pretensión, pudiendo el demandante presentar la demanda ante un tribunal de municipio si en su domicilio no existe un tribunal contencioso administrativo, de conformidad con la norma del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. La demanda deberá contener los requisitos de forma establecidos en el artículo 33 *eiusdem*, los cuales son comunes a todas las demandas contencioso administrativa, salvo el relativo al numeral 5 en el cual se establece que quien pretenda indemnización por daños y perjuicios deberá señalar el monto estimado y los fundamentos del reclamo, lo cual es determinante a los fines de establecer el tribunal competente.

Una vez presentada la demanda el Tribunal deberá dentro de los tres días de despacho siguientes pronunciarse sobre su admisión, si el libelo de demanda cumple con los requisitos de forma y si no se encuentra incurso dentro de las causales de inadmisibilidad establecidas en el artículo 35 de la LOJCA. En caso de verificarse alguna de las causales de inadmisibilidad el juez contencioso administrativo deberá declarar inadmisibile la demanda, pudiendo el demandante ejercer el recurso de apelación contra esta decisión; en cambio si el juez determina que la demanda no cumple con los requisitos formales del artículo 33 de la LOJCA debe ordenar un despacho subsanador de tres días para que el demandante corrija los errores de forma de la demanda. Una vez subsanados los errores dentro del lapso de ley, el juez decidirá sobre la admisión de la demanda. El recurso de apelación procede en un solo efecto contra el auto que admita la demanda y en ambos efectos en contra de la decisión que inadmita la demanda.

El auto que admite la demanda ordenará la citación personal de la parte demandada -ente de la Administración Pública-, la cual se realizará de acuerdo a las normas del Código de Procedimiento Civil sobre citación, salvo la citación de los Procuradores (General, Estatal o el Síndico Procurador) las cuales se realizan conforme a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y a la Ley del Poder Público Municipal, esto a los fines de que comparezca ante el Tribunal a la celebración de la Audiencia Preliminar, la cual se llevará a cabo al décimo día de despacho siguiente aquel en que conste en autos la última de las notificaciones, aunque en la practica la oportunidad para la celebración de la Audiencia Preliminar se fija por auto separado. La no comparecencia del demandante a la Audiencia Preliminar acarrea como consecuencia el desistimiento del procedimiento, mienta que si es el demandado quien no asiste la causa continua su curso.

La Audiencia Preliminar tiene como finalidad en primer lugar la terminación del proceso mediante la conciliación o

mediación entre las partes, y en caso de que no sea posible un arreglo amistoso, cumple con una función saneadora o subsanadora, pues es en esa oportunidad en la cual se debe depurar el proceso, resolviendo todas las cuestiones de forma relativas a los presupuestos procesales para que se dicte la sentencia de fondo. Una vez depurado el proceso deben determinarse cuáles son los hechos controvertidos, excluyendo así del debate aquellos sobre los cuales no verse cuestionamiento alguno y, por último, la audiencia preliminar debe cumplir con una función preparatoria mediante la fijación de las pruebas legales y pertinentes tendentes a demostrar las afirmaciones de hecho de las partes.

Dentro de los cinco días de despacho siguientes a la celebración de la Audiencia Preliminar la parte demandada deberá dar contestación a la demanda, lo que constituye una segunda oportunidad para que el demandado presente sus defensas, pues recordemos que en la Audiencia Preliminar deben fijarse los hechos controvertidos lo que necesariamente se hace luego de que la parte contra la cual se está accionando da contestación al fondo de la controversia, existiendo entonces dos oportunidades para la contestación de la demanda, además la propia LOJCA establece que con la contestación de la demanda deberán acompañarse los documentos probatorios y, posteriormente, se abre un lapso probatorio de cinco días de despacho para que las partes presenten sus escritos de pruebas, con lo cual existiría dentro del procedo tres oportunidades para promover pruebas, todo lo cual rompe con el principio de preclusividad de los lapsos procesales.

Durante el lapso probatorio luego de que las partes presenten sus respectivos escritos de pruebas, se abre un lapso de tres días de despacho para que cada parte en el ejercicio de su derecho a la defensa, ejerzan el contradictorio de las pruebas mediante la oposición a las pruebas, debiendo el tribunal pronunciarse sobre la admisión de los medios probatorios dentro de los tres días de despacho siguientes, debiendo consi-

derar la legalidad, pertinencia y conducencia de los mismos. Una vez que las pruebas han sido admitidas tendrá lugar la evacuación de aquellas que por su naturaleza requieran ser evacuadas.

Finalizado el lapso probatorio se celebrará la Audiencia Conclusiva la cual no es más que una presentación oral de los informes o conclusiones de las partes, debiendo ser consignado en ese mismo acto el escrito de informes. Finalizada la Audiencia Conclusiva la causa pasa a estado de sentencia, la cual deberá ser dictada dentro de los treinta días continuos siguientes, pudiendo ser diferida la oportunidad para sentenciar por causas justificadas por un periodo igual. Contra la sentencia de mérito que se dicte la parte perdedora podrá ejercer el recurso de apelación, el cual deberá ser oído en ambos efectos.

## **5. El problema de la ejecución forzosa de sentencias que condenan al pago de suma de dinero**

Una vez que hemos transito la vía administrativa con el antejuicio administrativo, que hemos acudido a la vía judicial a plantear nuestras pretensiones de condena al pago de sumas de dinero en contra de la Administración Pública, que hemos logrado probar los elementos de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública como lo son el daño –material y/o moral–, la relación de causalidad y la imputación a la Administración Pública por su actividad o inactividad Administrativa, que hemos obtenido una sentencia favorable a nuestra pretensión en primera instancia, la cual seguramente haya sido recurrida por la Administración Pública y que el Tribunal de Segunda Instancia haya confirmado la procedencia de nuestra pretensión, obteniendo así una sentencia definitivamente firme, nos encontramos frente a la ejecución de esa sentencia para lograr la definitiva materialización de la justicia como fin último de todo proceso.



El derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en nuestra Constitución en su artículo 26 abarca no solo el derecho de acción, al debido proceso, al juez natural, a la defensa (el derecho de alegar y probar) y el derecho a la tutela cautelar, sino que también implica el derecho que tiene el justiciable de que, una vez obtenida una sentencia definitivamente firme favorable a su pretensión, esta sea ejecutada en los mismos términos en los que fue dictada por el juzgado y de manera excepcional se puede acudir al cumplimiento por equivalente, siendo como ya dijimos el cumplimiento *in natura* la regla general<sup>16</sup>.

No obstante, la importancia que reviste la ejecución de las sentencias, es sin duda esta fase del proceso la que más dificultades plantea –por la ausencia de voluntad de la Administración Pública en cumplir con las sentencias condenatorias que se dictan en su contra–, y más aún en el proceso contencioso administrativo. En este sentido, no existe en materia contencioso administrativa un procedimiento único y uniforme para la ejecución de las sentencias, así tenemos que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa regula en los artículos 107 y siguientes el tema relativo a la ejecución de sentencias, asignándole al Tribunal que conoció de la causa en primera instancia la competencia funcional para ejecutar la correspondiente sentencia. Asimismo establece que la ejecución de las sentencias en las cuales la República o algún estado hayan sido condenados se aplicarán las normas de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, mientras que cuando se trate de un Municipio se seguirán las normas de la Ley del Poder Público Municipal, siendo aplicables supletoriamente el procedimiento de ejecución previsto en la LOJCA, el cual se aplica por vía principal a los institutos autónomos, empresas de Estados y demás entes públicos. En efecto, existen tres procedimientos en materia contencioso administrativa para la ejecución de sentencias, contenidos en leyes distintas,

---

16 Torrealba Sánchez, Miguel A. “Consideraciones sobre la Ejecución de Sentencias en el Proceso Administrativo Venezolano”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2014, pp. 464.

cuya aplicación dependerá del ente público que resulte condenado.

Si bien no nos corresponde en estas líneas ahondar en el estudio de las formas de ejecución de sentencias –voluntaria o forzosa–, resulta necesario pasar a analizar el tema relativo a la ejecución de las sentencias que condenan al pago de sumas de dinero y los problemas que puede suscitar este tipo de ejecución.

Así, tenemos que una vez agotada la fase de ejecución voluntaria de la sentencia sin que se verifique el cumplimiento voluntario, el juez debe determinar la forma en que la sentencia será ejecutada dependiendo del tipo de sentencia que se trate. En el caso que nos atañe, las sentencias que condenan al pago de sumas de dinero, el juez deberá ordenar a la máxima autoridad administrativa de la parte condenada que incluya el monto a pagar en el presupuesto del próximo año y el siguiente, salvo que exista provisión de fondos en el presupuesto vigente. El monto anual de la partida destinada para tal fin no podrá exceder del 5% de los ingresos ordinario del ente ejecutado. En el supuesto de no ejecutarse la correspondiente partida presupuestaria, el tribunal, a instancia de parte, deberá ejecutar la sentencia conforme a las normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución de sentencias que condenan al pago de cantidades de dinero, esto es a través del embargo ejecutivo (desapoderamiento forzoso) sobre los bienes propiedad del ente condenado, siempre y cuando esos bienes no tengan un destino público o a la prestación de un determinado servicio público.

## VI. REFLEXIONES FINALES

Con este trabajo pretendimos dar una visión general del contencioso administrativo de la responsabilidad patrimonial originada por la actividad e inactividad de la Administración

Pública, haciendo especial referencia a los problemas que hoy día plantea la vía procesal contemplada en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para tramitar este tipo de pretensiones frente a la Administración Pública.

El tema del contencioso administrativo enfocado hacia la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es de suma importancia hoy día, y más en nuestro país en el que pareciera que la irresponsabilidad administrativa se ha convertido en la regla general.

Ser responsable consiste en asumir las consecuencias derivadas de la conducta subjetiva y la Administración Pública como entramado de órganos y entes al servicio de los ciudadanos no escapa del principio de responsabilidad patrimonial que debe regir en todo Estado de Derecho, pues quien cause un daño a otro tiene la obligación de reparar íntegramente ese daño. Pero no basta la existencia del principio de la responsabilidad patrimonial sino que se requiere de un sistema de justicia compuesto por jueces, secretarios y demás auxiliares de justicia, autónomos e independientes del Poder Ejecutivo y del resto de los Poderes del Estado, así como de mecanismos procesales idóneos a través de los cuales los ciudadanos puedan reclamar la reparación de los daños causados en su esfera patrimonial y que una vez declarada esa responsabilidad de la Administración Pública sea efectivamente reparado ese daño.

El sistema de justicia venezolano tiene hoy día una deuda con los ciudadanos que diariamente se ven afectados en su esfera patrimonial por la actividad e inactividad administrativa, esperemos que con el devenir de las cosas y la voluntad de quienes detentan la titularidad de los Poderes Públicos en Venezuela, esa deuda sea saldada.

Buenos Aires, 13 de marzo de 2019