

La pretensión procesal administrativa

Daniela Urosa Maggi

SUMARIO

Introducción

- I. Delimitación conceptual de la pretensión procesal administrativa
 1. Definición de pretensión procesal administrativa
 2. Naturaleza jurídica y función de la pretensión procesal administrativa
 3. Relación pretensión-actuación administrativa. De la actuación como materia impugnabile a la actuación como objeto de la pretensión procesal administrativa
 4. Clases de pretensión procesal administrativa
- II. La necesidad de reinterpretar el sistema contencioso administrativo vigente para elevar la pretensión a la categoría de objeto del proceso administrativo. Propuestas de *lege ferenda* ante una inminente –e imperante– reforma del proceso administrativo venezolano
 1. Situación actual del proceso administrativo venezolano: Inconveniencias y deficiencias del sistema impugnatorio
 2. La ordenación del régimen procesal administrativo en atención a la naturaleza y contenido de la pretensión procesal administrativa. Propuestas de *lege ferenda* para una mejor regulación procesal de la pretensión en el contencioso administrativo venezolano
- III. Reflexiones finales

INTRODUCCIÓN

La meritoria evolución que en las últimas décadas ha experimentado el contencioso administrativo, transformando aquel proceso objetivo de control de legalidad en un proceso subjetivo de tutela de derechos, no se ha visto reflejada aún en la estructuración del proceso según la naturaleza y requerimientos de la pretensión. En efecto, esa subjetivización se ha centrado en temas puntuales como la legitimación procesal, las medidas cautelares, la ejecución y efectividad del fallo, entre otros, pero siempre dentro del marco de los medios impugnatorios que establece nuestra legislación como modos de proceder en el contencioso administrativo.

En nuestra opinión, el proceso administrativo, al igual que cualquier proceso judicial, debe estudiarse desde la óptica de su objeto: la pretensión procesal. Opinión que consigue asidero nada menos que en el propio fundamento constitucional de nuestro sistema contencioso administrativo. 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 administrativa¹.

¹ Téngase en cuenta que al analizar esta disposición de nuestra Constitución, 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 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, pp. 201 y ss, 2002.

De allí la importancia de referirnos, en el marco de estas importantes Jornadas, al tema de la pretensión procesal administrativa. Tema que abordamos desde una óptica estrictamente procesal, tal como –siguiendo las enseñanzas del maestro español JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ– creemos debe estudiarse el sistema de justicia administrativa.

De manera que en la primera parte del presente estudio, pretendemos exponer, muy sumariamente, una delimitación conceptual de la pretensión procesal administrativa, determinando así su definición, su naturaleza jurídica, su clasificación y, principalmente, su función dentro del proceso administrativo: la de servir de objeto del mismo, lo que lleva a cuestionar las tradicionales apreciaciones que consideraban al acto y, en general, a la actuación administrativa “impugnable” como el objeto del proceso. Con fundamento en este marco general, intentaremos plantear, en la segunda parte, la necesidad de reinterpretar el sistema contencioso administrativo vigente para elevar la pretensión a la categoría de objeto del proceso administrativo, lo cual exige poner de relieve la situación actual del contencioso administrativo venezolano en tanto conjunto de medios de proceder que atienden a la actuación administrativa lesiva en cada caso. Finalmente, proponemos lo que consideramos puede ser el modo de ordenación del régimen procesal administrativo en atención a la naturaleza y contenido de la pretensión procesal administrativa.

I. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA PRETENSIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA

1. Definición de pretensión procesal administrativa

La pretensión procesal es entendida, en el marco de cualquier proceso judicial, como “*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*”². Definición de preten-

² Esta noción de pretensión procesal es la aportada por GUASP D., Jaime; *La pretensión procesal*, Civitas, Madrid, segunda edición, p. 62, 1985; asumida y adaptada a nuestro ordenamiento jurídico por RENGEL RÖMBERG, Arístides; *La Pretensión Procesal*, en libro-homenaje a Luis Loreto, Caracas, 1975, recogido en la compilación de sus obras *Estudios Jurídicos*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2003, pp. 343 y ss.; del mismo autor: *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano*, Volumen II, Editorial Arte, tercera edición, Caracas, pp. 108 y ss., 1992.

sión procesal aportada en España por JAIME GUASP, recogida magistralmente en nuestro país por ARÍSTIDES RENGEL-RÖMBERG, y que sirve de base para precisar, también, a la pretensión procesal administrativa respecto de un especial proceso judicial: el proceso administrativo. En este sentido, entendemos a 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*³.

Enseña GONZÁLEZ PÉREZ que *“la nota que realmente califica la pretensión procesal administrativa es su fundamento: la actuación que se pide al órgano jurisdiccional está fundada en el Derecho administrativo”*⁴. Por tanto, cede relevancia el aspecto subjetivo de la pretensión, es decir, el que esté dirigida, necesariamente, contra un órgano de la Administración pública, y cede importancia también el acto objeto de esa pretensión: el acto administrativo, la actuación material o la inactividad que dio origen a la lesión, para centrar el concepto de pretensión procesal administrativa en su fundamento: el Derecho administrativo.

La petición o *“petitum”* de la pretensión procesal administrativa será la *imposición a la Administración de una declaración judicial, de una situación o de una conducta determinada, debida y fundada en Derecho administrativo*, según se trate de una pretensión declarativa, cons-

³ Sobre el concepto de pretensión procesal administrativa vid. ACOSTA ESTÉVEZ, José B.; *Pretensión procesal administrativa, ejecución de sentencias y construcción jurisprudencial de la litispendencia en el contencioso administrativo*, PPU, Barcelona, pp. 15 y ss., 1987; GARCÍA-TREVIJANO FOS, José A.; Acotamiento cualitativo de la pretensión contencioso-administrativa y desviación de poder en el sistema español vigente, en *Revista de Administración Pública* núm. 38, Madrid, pp. 9 y ss., 1962; y GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; La pretensión procesal administrativa, en *Revista de Administración Pública* n° 12, Madrid, pp. 77 y ss., 1953. Más recientemente, ARAUJO JUÁREZ, José; *Principios generales del Derecho Procesal Administrativo*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, pp. 403 y ss., 1996; CANOVA GONZÁLEZ, Antonio; *Reflexiones para la reforma del sistema contencioso administrativo venezolano*, Sherwood, Caracas, pp. 206 y ss., 1998; CORDÓN MORENO, Faustino; *El proceso administrativo*, La Ley, Madrid, pp. 85 y ss. 1989; GARCÍA PÉREZ, Marta; *El Objeto del Proceso Contencioso-Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, pp. 142 y ss., 1999; GIMENO SENDRA, Vicente; MORENO CATENA, V.; SALA SÁNCHEZ, P.; *Derecho Procesal Administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, p. 65, 1996.

⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Civitas, Madrid, p. 213, 2001.

titutiva o de condena, respectivamente. Por su parte, la *causa petendi* o causa de pedir de la pretensión procesal administrativa estará determinada por “los acontecimientos ‘de hecho’ que la individualizan y la diferencian de cualquier otra, a modo de delimitación del trozo o parcela concreta de la realidad al que la pretensión se refiere”⁵, es decir, la *causa petendi* serán los presupuestos o razones de hecho y de derecho que motivaron al quejoso para acudir ante el juez y plantear esa pretensión frente a la Administración, cuestión distinta a los argumentos jurídicos en los que él mismo sustentó su pretensión.

2. Naturaleza jurídica y función de la pretensión procesal administrativa

En cuanto a su naturaleza jurídica, la pretensión procesal administrativa se entiende como un *acto de parte*, que se expresa a través de una *declaración de voluntad* que, además, tiene un contenido concreto: una petición de relevancia jurídica planteada ante un juez para ser cumplida o acatada por parte de un órgano administrativo (*lato sensu*).

⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, cit., p. 215. Asimismo vid. GARCÍA PÉREZ, Marta; *El Objeto del Proceso Contencioso-Administrativo, Contencioso Administrativo*, FUNEDA, Caracas, pp. 211-212, 1996, y de la misma autora “El Contencioso de los Servicios Públicos”, también en *VI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, cit. pp. 231 y ss.; y especialmente, GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; *Contencioso Administrativo de los Servicios Públicos*, cit., pp. 201 y ss., quien expuso en nuestro país, en el marco de las citadas Jornadas Internacionales, el justo alcance que ha de darse al denominado “contencioso de los servicios públicos”. En esa oportunidad, y al analizar el artículo 259 de la Constitución de 1999, destacaba González Pérez —opinión que compartimos— lo siguiente: “...el hecho de que la misma Constitución enumere entre las competencias de la Jurisdicción contencioso-administrativa el ‘reclamo por la prestación de servicios públicos’, no debe conducirnos al error de creer que debe establecerse un ‘contencioso de los servicios públicos’. La norma no tiene otro significado que dejar sentado que, entre las materias cuyo conocimiento corresponde a esta Jurisdicción, están las pretensiones sobre prestación de los servicios públicos, pero no que haya que regular un proceso administrativo para estas pretensiones, ni menos para extenderla a cualquier pretensión relacionada con los servicios públicos. Tales pretensiones deben ser conocidas y decididas en el proceso administrativo ordinario. El establecimiento de un proceso especial estará justificado solo en la medida en que seguir el proceso ordinario no permita obtener tutela judicial efectiva. Por lo que solo estará justificado respecto de las pretensiones formuladas con motivo de la falta de prestación de ciertos servicios -no de todos los servicios públicos- de carácter urgente”.

De allí surge, entonces, su *función primordial* en el proceso: la *pretensión procesal administrativa constituye el objeto del proceso administrativo*, afirmación según la cual 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 de cuál o cuáles son las pretensiones de la parte; en su *instrucción*, el proceso deberá dirigir los alegatos y pruebas 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 todas las cuestiones –ni más ni menos– que planteó la pretensión, las cuales podría decidir incluso con fundamento en motivos jurídicos distintos a los alegados por las partes (piénsese, por ejemplo, en la estimación de la pretensión de nulidad de un acto administrativo por motivos distintos a los que se alegaron en juicio y que son apreciados de oficio), y con ello estimar o desestimar lo pedido, 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 sobrevenida o bien su satisfacción extraprocésal, dará lugar a la extinción del proceso judicial.

3. Relación pretensión procesal-actuación administrativa. De la actuación administrativa como materia impugnable a la actuación como objeto de la pretensión procesal administrativa

Ahora bien, las consideraciones anteriores surgen ajenas a lo que ha sido el tratamiento tradicional del estudio del contencioso administrativo y, concretamente, de lo que ha sido el objeto del proceso administrativo. Lo tradicional ha sido considerar al acto administrativo como el objeto de impugnación en el proceso administrativo. A lo sumo, y como gran avance, se ha entendido que no solo el acto, sino cualquier forma de actividad o inactividad administrativa puede ser materia de impugnación, es decir, puede ser objeto del proceso contencioso administrativo.

Para nosotros, no cabe duda que el tratamiento correcto en esta materia es el procesal y, en consecuencia, lo decíamos ya, ha de entenderse que la pretensión procesal administrativa es el objeto del proceso, ante lo cual surge la siguiente interrogante *¿qué posición ocupa entonces el acto o, en general, la actuación administrativa dentro del debate procesal?* En otros términos, *¿cuál es la naturaleza jurídica de la actuación*

administra dentro del proceso administrativo cuando se entiende a la pretensión procesal administrativa como objeto del mismo? En el sistema contencioso administrativo venezolano, al igual que ha sucedido en otros ejemplos de Derecho Comparado, se ha considerado tradicionalmente a la actuación –o ausencia de actuación administrativa– como *objeto de impugnación* o como *actuación impugnabile* dentro del proceso administrativo⁶. Se trata de una terminología muy poco feliz y carente además de asidero jurídico-procesal, pues mal puede entenderse a la actividad –o inactividad administrativa– como *objeto del proceso* y menos aún como *materia de impugnación*.

En efecto, por impugnación se entiende, en sentido procesal, *la depuración del resultado de un proceso, con el fin de revisar y determinar la exactitud e inexactitud de las conclusiones procesales primeiramente obtenidas*⁷. Esta definición de impugnación, referida a las diferentes clases de recursos previstos en la Ley contra las decisiones judiciales, ha sido tradicionalmente extrapolada al campo del contencioso administrativo, para definir la pretensión procesal administrativa típica: la pretensión anulatoria, pues en definitiva, se ha considerado que ésta se dirige a obtener la depuración en juicio de un acto administrativo o disposición general contrarios al ordenamiento jurídico y lesivos del interés particular, con las consecuentes modificaciones en la situación jurídica del mismo⁸.

No obstante, el concepto procesal de impugnación resulta absolutamente ajeno a la mayoría de las pretensiones que pueden ser objeto del proceso administrativo. Así, surge contradictorio hablar de *inactividad administrativa impugnabile* o de *vía de hecho impugnabile*, pues frente a las lesiones subjetivas causadas por éstas, la pretensión idónea es la de *condena a un hacer o no hacer administrativo, es decir, una condena*

⁶ El acto administrativo ha sido considerado como “objeto de impugnación”, entre otras muchas, en sentencias de la Sala Político-Administrativa de 13 de febrero de 2001 (caso “*Molinos San Cristóbal*”) y de 25 de junio de 2002 (caso *Roque de Jesús Farías*); asimismo, la inactividad administrativa se ha considerado como “objeto” del recurso por abstención o carencia, el cual se ha definido como un “medio de impugnación” en sentencias de la Sala Político-Administrativa, entre otras, de 14 de febrero de 1996 (caso *Héctor Antonio Díaz*) y de 23 de mayo de 2000 (caso *Sucesión Aquiles Monagas H.*).

⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, cit., p. 601.

⁸ En este sentido, nos remitimos a nuestras consideraciones en UROSA MAGGI, Daniela; *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho Español y Venezolano*, FUNEDA, Caracas, pp. 189 y ss., 2003.

a actuación –lato sensu– *administrativa*, a fin de lograr el cumplimiento omitido o el cese de la actividad antijurídica. Sostener lo contrario llevaría a considerar, tal como apunta en España SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, que de la noción del contencioso administrativo como sistema *revisor de actos administrativos* se “evoluciona” al contencioso *revisor de la actuación* –o ausencia de actuación– *administrativa*, con todas las consecuencias negativas que ello conlleva⁹. El contenido del acto, actuación u omisión no pueden definir el marco del litigio¹⁰, pues no se trata de revisar en vía jurisdiccional lo decidido en la instancia administrativa, sino de resolver el conflicto surgido con motivo de esa actuación u omisión.

Es paradigmática, en este sentido, una reciente sentencia de la Sala Electoral de 28 de octubre de 2003 (caso *William Dávila Barrios*) en la cual se afirma –incorrectamente, en nuestro criterio– que el acto u omisión de la Administración electoral es el objeto del proceso y que de él depende la pretensión procesal. Citamos: «*indistintamente del objeto del recurso* –(acto), *simple abstención o silencio administrativo*– *la vía de impugnación es una: el Recurso Contencioso Electoral. Aunque, tal como lo expone el auto apelado, el objeto del recurso* (el acto o abstención) *determine en cada caso la pretensión del recurrente* –de condena, de anulación–, *que en el presente caso, tal como lo refiere el auto apelado se circunscribe a “...atacar la inactividad del órgano electoral y procurar la obtención de una respuesta a su solicitud”...*». De manera que esta sentencia invierte el orden de importancia dentro del proceso entre la pretensión procesal, que debe siempre ser considerada como el objeto del proceso, y el acto o actuación administrativa objeto de dicha pretensión.

Ahora bien, desde la óptica de la pretensión procesal, puede decirse que el acto, actuación o inactividad administrativa se erige, *formalmente*, como *presupuesto procesal* de la acción, y *materialmente*, como *objeto de la pretensión*. Así, y en cuanto presupuesto procesal, es requisito de toda pretensión contencioso-administrativa la supuesta existencia de una

⁹ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago; *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Tecnos, Madrid, pp. 48 y ss., 1999.

¹⁰ En este sentido opina FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón; *Objeto y pretensiones del recurso contencioso-administrativo*, en *Estudios sobre la Jurisdicción contencioso-administrativa*, (JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Dir.), CEMCI, Málaga, p. 137, 1998.

lesión subjetiva causada por un *exceso* o *defecto* de actuación de la Administración¹¹. Por tanto, para admitir la pretensión en juicio debe existir previamente esa actuación administrativa que se pretende lesiva e ilegal.

Pero en sentido material, el acto, actuación u omisión administrativa se concibe como el *objeto de la pretensión procesal administrativa*¹². Así, la manifestación de voluntad que a través de tal pretensión se solicita, se refiere precisamente y según decíamos ya, a lograr la nulidad de un determinado acto, el cese de una actuación ilegal o bien la realización por parte de la Administración de una determinada conducta a la cual está jurídicamente obligada y que no ha cumplido. Por ende, el debate procesal se circunscribe a determinar la existencia o no de esa ilegalidad administrativa respecto del cual el particular es sujeto activo.

Dos conclusiones derivan de lo antes expuesto. En primer lugar, y es conveniente insistir en ello, desde la óptica del Derecho procesal no puede sostenerse que la *actuación administrativa* es el objeto o materia del proceso contencioso administrativo. El objeto es, en ese caso, la pretensión esgrimida en torno a esa actuación y esta última no será más que presupuesto o requisito formal de admisibilidad del proceso, o bien el objeto material del incumplimiento que se pretende sea depurado en juicio. En segundo lugar, el “recurso contencioso-administrativo” no puede ser definido como un medio de impugnación, ni siquiera cuando su objeto es la pretensión de nulidad de un acto administrativo y menos aún cuando su objeto es una pretensión declarativa o de condena.

¹¹ Así lo sostienen, entre otros, CORDÓN MORENO, FAUSTINO; *El proceso administrativo*, cit., p. 125 y DE LA CUADRA-SALCEDO, Tomás; en AA.VV. “Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998”, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 100, Civitas, Madrid, p. 295, 1999.

¹² Es esta la posición de GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago; *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, cit., p. 49; GARRIDO FALLA, Fernando; *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen III “La Justicia Administrativa”, Tecnos, Madrid, p. 173, 2001; y de GIMENO SENDRA, Vicente; et al., *Comentarios a la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción de 1998*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, p. 269, 1999. Así también lo ha considerado la jurisprudencia española en cierta oportunidad (STS de 18 de diciembre de 2000, Ar. 287/2001).

4. Clases de pretensión procesal administrativa

El estudio de la pretensión procesal administrativa nos exige atender también a su clasificación. Se trata de un tema que ha sido ya objeto de estudio en varias oportunidades por parte de la doctrina venezolana, no obstante, es pertinente volver –aunque sea brevemente– sobre este punto¹³.

Para nosotros, al estudiar la clasificación de las pretensiones en el contencioso administrativo deben seguirse, como en muchos otros temas, las enseñanzas del Profesor GONZÁLEZ PÉREZ, y por tanto ha de sostenerse que la pretensión procesal administrativa se clasifica según *el contenido de la actuación que se pretenda conseguir a través del juicio*. Así, la clasificación de la pretensión contencioso-administrativa sigue el mismo patrón que el de cualquier pretensión procesal, según la siguiente *summa divisio*: de una parte, las pretensiones de cognición o de declaración, y de otra, la pretensión ejecutiva. Hagamos una breve referencia a cada una de éstas.

(i) Por *pretensiones cognitivas o de declaración* entendemos *aquellas en que se solicita del órgano jurisdiccional una declaración de voluntad frente al demandado*, y que dan lugar a un proceso cognoscitivo en el que se determine si la pretensión objeto del proceso es o no conforme a derecho, es decir, si el demandante tiene o no derecho a la petición planteada¹⁴. Dentro de esta categoría, se insertan:

En primer lugar, las pretensiones *mero declarativas*, que serían *aquellas mediante las cuales se pide al juez la declaración de existencia o inexistencia de una situación jurídica*¹⁵. Se trata de pretensiones perfectamente conducibles a través del proceso administrativo, ciertamen-

¹³ Por todos, DUQUE CORREDOR, ROMÁN J.; Acciones contencioso-administrativas, contenido y clases de sentencias, en *I Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, Funeda, Caracas, pp. 473 y ss, 1995.

¹⁴ Las definiciones expuestas pueden verse en GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Ob. Cit., pp. 215 y ss.

¹⁵ Recogemos así la definición que aporta RENGEL RÓMBERG, Arístides; *La Pretensión Procesal*, Ob. Cit., p. 351, quien en relación con esta clase de pretensiones señala que “*En general, se admite que esta forma de tutela jurídica tiende a conseguir la realización más acabada del orden jurídico objetivo y la protección de los derechos subjetivos de los ciudadanos, sin esperar a que el equilibrio que aquel orden establece y ordena respetar se halle del hecho menoscabado y roto, porque el daño puede originarse tanto de la falta de una prestación, como de la incertidumbre del derecho*”.

te extrañas a nuestra legislación y práctica forense contencioso-administrativa aunque, debe destacarse también, admitidas en alguna oportunidad por nuestra jurisprudencia, como es el caso de la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 30 de marzo de 2000 (caso *Corporación Venezolana de Guayana*), en la que, con fundamento en el artículo 42, numeral 15 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se admitió una demanda cuyo objeto era una pretensión mero declarativa de reconocimiento del derecho de propiedad de las demandantes respecto de determinados bienes inmuebles.

Asimismo, en reciente decisión de 7 de enero de 2004, caso *Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV)*, la Sala Electoral admitió una “acción mero declarativa” cuyo objeto es “una declaración de certeza que sirva de título a la cualidad de la CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE VENEZUELA (CTV) como organización más representativa de los trabajadores venezolanos y que así sea reconocida por las autoridades de la República Bolivariana de Venezuela” y además se pretende que la Sala declare “la certeza de los derechos que asisten a la CTV como organización más representativa de los trabajadores venezolanos”¹⁶.

No se trata, ni mucho menos, de pretensiones ociosas. Piénsese, por ejemplo, en el caso en que se pide la mera declaratoria de ilegalidad de un acto administrativo revocado o de un reglamento derogado, no siendo posible su consecuente nulidad, pues se trata de actuaciones que ya se extinguieron. En tales casos la pretensión mero declarativa podría tener diversas justificaciones: servir de título jurídico para una posterior reclamación de daños y perjuicios, o servir de precedente para que, en lo sucesivo la Administración no pueda reincidir en su conducta ilegal¹⁷. Sobre este punto, el ordenamiento venezolano tiene en el Derecho administrativo

¹⁶ En esa oportunidad, la mencionada Sala analizó la procedencia de esta clase de pretensiones en el ámbito del contencioso administrativo –en especial en la materia electoral– y de conformidad con el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia –hoy derogada– aplicó el trámite procesal previsto en los artículos 881 y siguientes del Código de Procedimiento Civil “con las variables derivadas de la aplicación del Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”.

¹⁷ En relación con el estudio de esta modalidad de pretensiones en el ámbito contencioso-administrativo venezolano, vid. CASAL H., Jesús María; Las pretensiones mero-declarativas en el contencioso-administrativo, en *Revista de Derecho Administrativo* núm. 5, Caracas, pp. 63 y ss, 1999.

argentino un buen ejemplo a seguir, pues el artículo 12 del Código Procesal Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires contempla expresamente, entre otras, la procedencia de la pretensión de “*declaración de certeza sobre una determinada relación o situación jurídica regidas por el Derecho administrativo*”¹⁸.

En segundo lugar, dentro de las pretensiones de cognición encontramos las *pretensiones constitutivas* que, según su nombre lo indica, *son aquellas mediante las cuales lo que se pide del órgano jurisdiccional es la creación, modificación o extinción de una situación jurídico-administrativa*. Supuesto típico del proceso administrativo, pues dentro de esta categoría se incluyen las pretensiones de nulidad de los actos administrativos de efectos generales y particulares¹⁹.

En tercer lugar, son también pretensiones de cognición las *pretensiones 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*²⁰. Dentro del ámbito de la pretensión de condena pueden identificarse, a su vez, distintas modalidades, como

¹⁸ En este sentido, vid. el estudio de PERRINO, Pablo Esteban; La inactividad administrativa y su control judicial en Argentina, en A.A.V.V., *El procedimiento administrativo y el control judicial de la Administración Pública*, INAP, Madrid, pp. 71 y ss, 2001.

¹⁹ Sobre el concepto de pretensión anulatoria vid. CORDÓN MORENO, Faustino; *El proceso administrativo*, Ob. Cit., p. 137.

²⁰ Definición aportada por HUERGO LORA, Alejandro; *Las pretensiones de condena en el contencioso-administrativo*, Aranzadi, Pamplona, p. 25, 2000. Sobre el concepto de pretensión administrativa de condena, vid. además, CORDÓN MORENO, Faustino; *El Proceso Contencioso-Administrativo. Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 140; GIMENO SENDRA, Vicente; MORENO CATENA, V.; GARBERÍ LLOBREGAT, J.; GONZÁLEZ-CUÉLLAR, N.; *Comentarios a la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción de 1998*, Ob. Cit., p. 342 y GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; Acciones declarativas, constitutivas y de condena de la Administración Pública, en *Revista de Derecho Público* n° 26, Caracas, 1986, pp. 19 y ss. En Venezuela el tema ha sido analizado fundamentalmente desde la óptica de la “acción de condena” más que de la pretensión, sin embargo, como apunta CANOVA GONZÁLEZ, a lo que en verdad se alude, en tales casos, es a la pretensión objeto de esa acción. En *Reflexiones para la reforma del sistema contencioso administrativo venezolano*, Ob. Cit., p. 208. Los principales estudios sobre el tema pueden encontrarse en BREWER-CARIAS, Allan; *Nuevas tendencias en el Contencioso-Administrativo en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 116 y ss., 1993; MOLES CAUBET, Antonio; El sistema contencioso-administrativo venezolano en el Derecho comparado, AA.VV., *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Editorial Jurídica

lo sería la *condena patrimonial* a la reparación de daños y perjuicios causados por la Administración; la *condena a un no hacer administrativo*, que busca conseguir que la Administración se abstenga de continuar una conducta ilegal que está realizando o que va a realizar, caso de las denominadas actuaciones materiales o vías de hecho; y por último la pretensión de *condena a actuación administrativa*, que definimos como la declaración de voluntad por la que se solicita del juez contencioso administrativo ordene a la Administración la realización de una determinada conducta de hacer o dar a la cual está obligada y que ha sido incumplida²¹.

(ii) Volviendo a la *suma divissio* de las pretensiones procesales administrativas, y en contraposición a las pretensiones cognoscitivas, encontramos la pretensión de ejecución o **pretensión ejecutiva**, que se define como *la 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*²². Tales pretensiones se caracterizan por la existencia de un título ejecutivo, que contiene el reconocimiento de una obligación administrativa que requiere de ejecución y que aún no ha cumplido efectivamente la Administración.

La existencia de pretensiones ejecutivas no debe ser, en modo alguno, cuestión ajena al contencioso administrativo, aunque en nuestra tradición legal y jurisprudencial no se les haya dado mayor acogida. En efecto, tales pretensiones requieren, ya lo decíamos, de la existencia de un título ejecutivo, y la existencia de tales títulos es, en el Derecho administrativo aspecto mucho más común de lo que de ordinario se cree y que amerita que nos detengamos brevemente en su análisis. Ha señalado ALLAN BREWER-

ca Venezolana, tercera edición, Caracas, p. 31, 1993, y; RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard; Medios de proceder por la vía contencioso-administrativa, AA.VV., *Contencioso Administrativo en Venezuela, Ob. Cit.*, p. 118; de la misma autora, más recientemente, *Las Peculiaridades del Contencioso Administrativo*, Funeda, Caracas, p. 143, 2001.

²¹ Sobre el alcance y contenido de la pretensión de condena a actuación, nos remitimos a nuestro estudio *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho Español y Venezolano, Ob. Cit.*, pp. 181 y ss.

²² 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, cit., p. 685. Sobre la pretensión ejecutiva en el marco del proceso administrativo, vid. GARCÍA PÉREZ, Marta; *El Objeto del Proceso Contencioso-Administrativo*, cit., pp. 107 y ss.; y GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, cit., pp. 497-498.

CARIAS que mientras en el Derecho privado la existencia de actos jurídicos dotados del carácter de *título ejecutivo* es excepcional, en el ámbito del Derecho administrativo resulta ser la regla, desde que los actos administrativos tienen siempre –sean favorables o ablatorios– el privilegio de considerarse, *per se*, como *actos ejecutivos*²³. Así opina también HENRIQUE MEIER, para quien “*el acto administrativo es un ‘título ejecutivo’ que tiene eficacia propia, es decir, una vez perfeccionado produce de por sí todos sus efectos, y éstos han de cumplirse insoslayablemente, sin que, en principio, haya cabida a su diferimiento (ejecutividad)*”²⁴. Pero también coincide en ello la más autorizada doctrina administrativista iberoamericana. Así, para los maestros EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, el acto administrativo favorable o ampliatorio de la esfera jurídica de los particulares, bien sea constitutivo o declarativo, se erige como *título del derecho en él recogido*, independizándose así de la cobertura legal superior con fundamento en la cual el mismo se haya dictado. Como consecuencia de ello, el acto adquiere eficacia directa, es decir, resulta *inmediatamente ejecutable*, tal como análogamente sucede, según los mismos autores apuntan, respecto de los títulos privados que expresan situaciones jurídicas abstractas, esto es, los llamados *títulos ejecutivos*²⁵.

En otros términos, los privilegios de ejecutividad y ejecutoriedad de los que gozan, sin lugar a dudas, todos los actos administrativos firmes, operan no sólo a favor de la Administración para que la misma pueda ejecutarlos de inmediato y forzosamente, sino además a favor del particular cuando el acto le beneficia y la Administración se abstiene de ejecutarlo. Con la gran diferencia de que, mientras la Administración podrá ejecutarlos forzosamente por sí misma, el particular requerirá siempre acudir al juez para que sea éste quien compele a la Administración a su ejecución.

²³ En “Sobre la importancia para el Derecho Administrativo, de la noción de acto administrativo y de sus efectos”, *III Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, Funeda, Caracas, pp. 40 y ss., 1997. Sobre el alcance y requisitos del acto administrativo para ser considerado como *título ejecutivo*, nos remitimos a nuestro estudio *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho Español y Venezolano*, *Ob. Cit.*, pp. 368 y ss.

²⁴ MEIER, Henrique; *El procedimiento administrativo ordinario*, Editorial Jurídica Alva SRL, Caracas, p. 264, 1992.

²⁵ *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, séptima edición, Civitas, Madrid, 2000, pp. 103-104. En igual sentido, GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio; *Los Actos Administrativos*, segunda edición, Civitas, Madrid, p. 104, 1991.

Y es que así como la Administración cuenta con la posibilidad de acudir al juez a fin de lograr, de manera expedita, la ejecución de aquellos actos administrativos que, por ciertas razones excepcionales, escapan de su prerrogativa de ejecución forzosa –como por ejemplo, los actos administrativos cuya ejecución exige autorización judicial al implicar la entrada en el domicilio del ejecutado²⁶–, es de justicia e igualdad otorgar al particular la posibilidad de solicitar esa misma ejecución judicial respecto de actos firmes que le son favorables y que la Administración no ha ejecutado, más aun si se tiene en cuenta que, en este caso, *no puede existir autotutela ejecutiva alguna a su favor*.

La pretensión ejecutiva puede tener, a su vez, dos fundamentos posibles: bien la pretensión de ejecución por parte de la propia Administración de aquellos actos de contenido favorable para su destinatario; o bien la pretensión de condena al ejercicio de la potestad de ejecución forzosa –ejecutoriedad– en aquellos casos en que la Administración permanece pasiva frente a la conducta de los particulares destinatarios del acto que no cumplen las obligaciones que éste les impone, perjudicando así a terceros legitimados para exigir su ejecución²⁷. Piénsese, por ejemplo, en el caso del acto que acuerda el pago de una jubilación a un funcionario y que, no obstante, no es efectivamente ejecutado por la Administración, o bien el caso de que, ante una decisión de la Inspectoría del Trabajo mediante la cual se acuerde el reenganche y pago de salarios caídos de un traba-

²⁶ Nos referimos así al supuesto en concreto de los actos administrativos cuya ejecución exige autorización judicial al implicar la entrada en el domicilio del ejecutado y por tanto no gozan a plenitud de autotutela administrativa ejecutiva. En nuestro país la doctrina mayoritaria ha concluido que en estos casos es necesaria la exigencia de autorización judicial a los fines de que la Administración ejecute aquellos actos que impliquen entrada domiciliaria, postura que, no obstante, no ha sido siempre asumida por la jurisprudencia. Al respecto vid., por todos, BREWER-CARÍAS, Allan; “Consideraciones sobre la ejecución de los actos administrativos (A propósito de los actos administrativos que ordenan el desalojo de viviendas)”, en *Revista de Derecho Público* n° 41, Caracas, pp. 163-176, 1990; y VILLEGAS MORENO, José Luis; “La ejecución forzosa por el autor de los actos administrativos (Especial referencia a la ejecución de aquellos actos que requieren una entrada domiciliaria)”, en *Revista Tachirense de Derecho* n° 10, San Cristóbal, pp. 229 y ss., 1998. Sobre la evolución y alcance de la autotutela ejecutiva en estos casos, vid., por todos, BARCELONA LLOP, Javier; *Ejecutividad, Ejecutoriedad y Ejecución forzosa de los actos administrativos*, cit., pp. 475 y ss.

²⁷ Estas dos modalidades de la pretensión ejecutiva han sido distinguidas por la doctrina, en concreto, PEMÁN GAVÍN, Juan; “Sobre la nueva regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa: las novedades relativas al objeto y las partes y al objeto del proceso”, *Ob. Cit.*, p. 422.

jador, el patrono opte por no dar cumplimiento a ese acto administrativo y dicha Administración permanezca inerte respecto de su potestad de ejecución forzosa. No se trata, este último, de un caso meramente hipotético, es precisamente el supuesto que dio lugar a una demanda de amparo, ante la Sala Constitucional, decidida mediante sentencia de 2 de agosto de 2001 (caso *Nicolás José Alcalá R*).

En aras de la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial, el cumplimiento de los actos administrativos firmes que requieran de ejecución debería exigirse judicialmente a través de una vía ejecutiva y no a través de un innecesario proceso declarativo, que tuviera como fundamento ese acto inejecutado que funge como título ejecutivo, pues el mismo está dotado de ejecutoriedad y de presunción de legalidad.

La ausencia en nuestro ordenamiento jurídico de un procedimiento contencioso administrativo acorde con la naturaleza de esta pretensión es evidente y la razón no ha sido, ni mucho menos, la falta de planteamiento de pretensiones ejecutivas. Antes por el contrario, son muchos los ejemplos de la jurisprudencia en los que lo que pide el particular, en definitiva, es la ejecución de un acto administrativo firme que la Administración no ha cumplido, casos en los cuales ante la inexistencia de un proceso especial cuyo objeto sea la pretensión de ejecución de actos administrativos, la vía procesal hasta ahora aplicable ha sido el recurso por abstención o carencia, pudiendo citar en este sentido las sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 16 de abril de 1996 (caso *Ministerio de Fomento*) y de fecha 29 de enero de 1997 (caso *Luis Enrique Pages*), así como las sentencias dictadas por la Sala Político-Administrativa de 30 de octubre de 1997 (caso *Luis Enrique Pages II*) y de 10 de abril de 2000 (caso *Instituto Educativo Henry Clay*), o bien se ha utilizado la acción de amparo constitucional, debiendo destacarse la sentencia de la Sala Constitucional de 2 de agosto de 2001 (caso *Nicolás José Alcalá Ruiz*) que anteriormente citamos, en la que se señala la insuficiencia del recurso por abstención frente a estas pretensiones, por lo que han de plantearse a través de la acción de amparo constitucional. En esa oportunidad la Sala Constitucional señaló:

“Podría pensarse que el ejercicio del mecanismo procesal previsto en el numeral 23 del artículo 42 y 182.1 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, denominado por la

doctrina y la jurisprudencia recurso por abstención o acción de carencia, sería idóneo para procurar la ejecución del acto, sin embargo, adviértase que éste constituye un instituto dirigido al cumplimiento de una obligación legal de carácter específico, no satisfecha por la Administración, es decir, su utilización presupone la consagración de una obligación específica, expresamente prevenida en una norma legal, a cargo de la Administración, que se ha negado o ha omitido cumplirla, lo que no ocurre en el caso de autos, en el que, por una parte, la acción va dirigida hacia el patrono y es el que causa el agravio con su inactividad al desacatar la orden administrativa y, por la otra, porque sobre la Administración no pesa esa obligación específica exigida para que prospere ese mecanismo jurisdiccional, pues como ha quedado expuesto, existe un vacío legislativo, no existe regulación que imponga una determinada conducta a la Administración (distinta por supuesto a la imposición de la multa) para lograr la real y efectiva ejecución de su providencia, de allí que no se trate de una omisión injustificada de la Administración”.

Tanto el recurso por abstención como la acción e amparo constitucional resultan ser, evidentemente, medios procesales no idóneos para estos supuestos, pues implican que la tutela judicial esté supeditada a la existencia de un juicio cognoscitivo en el cual debe “declararse” el derecho a favor del quejoso, la correlativa obligación de cumplimiento por parte del ente demandado y en consecuencia la condena a la ejecución del acto, mientras que de seguirse un juicio ejecutivo, la ejecución del título se lograría de manera inmediata, sin previo debate judicial del derecho reclamado.

A modo de recapitulación, debemos señalar que la pretensión procesal administrativa es el objeto del proceso administrativo, siendo forzosa la superación de la idea de que el acto, actuación u omisión administrativa es objeto del juicio o la “materia impugnabile” del recurso contencioso administrativo. En consecuencia, es la pretensión la que determinará la pauta para la tramitación del proceso administrativo y, evidentemente, la que ha de determinar cómo deberá estructurarse el procedimiento que sirva de cauce a ese proceso administrativo. Situación a la que hemos de dedicar, entonces, la última parte de nuestro estudio.

II. LA NECESIDAD DE REINTERPRETAR EL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO VIGENTE PARA ELEVAR LA PRETENSIÓN A LA CATEGORÍA DE OBJETO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO. PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA* ANTE UNA INMINENTE –E IMPERANTE– REFORMA DEL PROCESO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO

A diferencia de lo que ocurre en algunos sistemas de justicia administrativa que nos muestra el Derecho comparado –como por ejemplo, España y Argentina, concretamente en el Código Procesal Contencioso Administrativo Bonaerense–, en los cuales la Ley prevé un solo procedimiento ordinario como cauce para la tramitación de todas –o casi todas– las pretensiones procesales administrativas, la legislación venezolana contempla diversos procedimientos para la tramitación de las distintas pretensiones procesales administrativas. Por ello, es importante poner de relieve cuál es la situación actual de los modos de tramitación del proceso administrativo en Venezuela, cuáles son las inconveniencias y deficiencias de ese sistema y, a modo de *lege ferenda*, cómo podría ordenarse el régimen contencioso en atención a la naturaleza y contenido de las pretensiones procesales administrativas, lo que nos conduce a considerar la existencia de un proceso contencioso administrativo ordinario, respecto de la generalidad de las pretensiones y ciertos procedimientos especiales para tramitar determinadas pretensiones cuya naturaleza amerite este tratamiento especial²⁸.

1. Situación actual del proceso administrativo venezolano: Inconveniencias y deficiencias del sistema impugnatorio

Según ya apuntábamos, nuestra legislación contencioso-administrativa –tradicionalmente la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y ahora la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia– se ha fundamentado en el principio general de *multiplicidad de medios procesales*, tramitados a través de *procedimientos distintos*, configurados según la “*actuación administrativa impugnabile*”, frente a la cual procede *determinada pretensión* y, en consecuencia, un *determinado pronunciamiento*

²⁸ En este sentido nos hemos pronunciado ya en nuestro estudio *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho Español y Venezolano*, Ob. cit., pp. 330 y ss.

*judicial*²⁹. Dentro de esta gama de medios procesales diferenciados o “catalogados” se encuentran el recurso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos de efectos particulares y el recurso de nulidad de actos de efectos generales, a los cuales corresponde la pretensión de nulidad; el denominado recurso por abstención o carencia, respecto de la pretensión de condena a actuación ante ciertas inactividades; y las demandas contra los entes públicos, cuyo objeto es la condena a indemnización por los daños y perjuicios causados por la Administración.

Puede decirse, entonces, que la regulación de las pretensiones deducibles no responde a un *numerus apertus*, sino que dependen de las “actuaciones administrativas impugnables” según cada “recurso”. Trinomio pretensión-actuación impugnable-medio procesal contencioso administrativo que, en palabras de ROBERTO DROMI, se traduce en una inconveniente “*dicotomía de remedios jurisdiccionales*” que implica una doble limitación al derecho fundamental a la tutela judicial³⁰.

Así, limita de una parte, la *integralidad* de la tutela judicial, pues excluye la posibilidad de plantear pretensiones respecto de actuaciones que no cuentan con una “especial vía impugnatoria”. Caso paradigmático en nuestro ordenamiento jurídico es, sin duda, el de la vía de hecho, que no cuenta con un medio de protección especial, lo que implica que las pretensiones de condena frente a ésta hayan de tramitarse, en la medida en que lo admite la jurisprudencia, a través del amparo constitucional³¹. En segundo lugar, se olvida que una misma pretensión puede deducirse en relación con distintas manifestaciones de la actividad administrativa. Por ejemplo, la pre-

²⁹ Este modelo asumido por el legislador venezolano ha sido objeto de críticas por parte de la doctrina, entre otras, CABALLERO ORTIZ, Jesús; “La posible influencia colombiana en nuestro Derecho Procesal Administrativo”, y DUQUE CORREDOR, Román José; “Acciones contencioso-administrativas, contenido y clases de sentencias”, ambos en *I Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, cit., pp. 473 y ss. y 479 y ss., respectivamente. Asimismo, CANOVA GONZÁLEZ, Antonio; *Reflexiones para la reforma del sistema contencioso administrativo venezolano*, Ob Cit., pp. 233 y ss.

³⁰ DROMI, Roberto; *Derecho Administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, quinta edición, Buenos Aires, 1996, pp. 815 y ss.

³¹ La nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia incluyó dentro de las competencias de la Sala Político-Administrativa (artículo 5, numeral 27) la de “...conocer de las reclamaciones contra las vías de hecho imputadas a los órganos del Poder Ejecutivo y demás altas autoridades de rango nacional que ejerzan el Poder Público...”, no obstante, no estableció un procedimiento para ello. Por tanto, y mientras se determine qué procedimiento ha de seguirse en estos casos –bien sea el de nulidad que regula la propia Ley

tensión de condena a actuación puede plantearse con fundamento en una conducta omisa o bien respecto de un acto administrativo denegatorio expreso, aun cuando –y he allí el punto– se trataría de “actuaciones impugnables distintas” (inactividad y acto administrativo) condenables por vías jurisdiccionales también diferentes (recurso por abstención y recurso de nulidad de actos administrativos)³².

Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, bien que se aplique el que la Sala crea conveniente, de conformidad con el artículo 19 eiusdem– se mantiene el problema de la determinación de cuál es la vía más eficaz –incluida la acción de amparo constitucional– para otorgar tutela judicial frente a la vía de hecho. No obstante, la procedencia del amparo constitucional contra las vías de hecho administrativas no ha sido admitida a plenitud por la jurisprudencia de la Sala Constitucional. Así, entre otras, en sentencia de 23 de octubre de 2002 (caso Gisela Anderson y otros) dicha Sala señaló que *“Así tenemos que, de la simple lectura de las atribuciones que el artículo 259 de la Constitución otorga a la jurisdicción contencioso-administrativa, se aprecia que los justiciables pueden accionar contra la Administración a los fines de solicitar el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad de la Administración aunque se trate de vías de hecho o de actuaciones materiales. El referido precepto constitucional señala como potestades de la jurisdicción contencioso-administrativa, no solo la anulación de actos administrativos, la condena de pago de sumas de dinero por concepto de indemnización de daños y perjuicios y el conocimiento de las reclamaciones relativas a la prestación de los servicios públicos, sino también, el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad material o jurídica de la Administración. Resulta claro que la jurisdicción contencioso-administrativa, no está limitada a asegurar el respeto de la legalidad en la actuación administrativa, ya que el artículo 26 de la Constitución concibe a toda la justicia, incluyendo a la contencioso-administrativa, como un sistema de tutela subjetiva de derechos e intereses legítimos, por lo tanto, a partir de la Constitución de 1999, la jurisdicción contencioso-administrativa no puede concebirse como un sistema exclusivo de protección de la legalidad objetiva a que está sometida la administración –a pesar de que la ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, regula procedimientos objetivos, cuya finalidad es declarar la nulidad del acto impugnado– sino un sistema de tutela de situaciones jurídicas subjetivas, que no permite reducir, limitar o excluir las lesiones producidas por actuaciones materiales o vías de hecho...”*. Con fundamento en ese razonamiento, el criterio de la jurisprudencia constitucional ha sido que las pretensiones que se planteen contra las vías de hecho cuentan con una protección procesal idónea para su tramitación en la jurisdicción contencioso-administrativa (más aún a raíz de la vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia), dada la plenitud de conocimiento por parte de ésta, y en consecuencia el amparo constitucional sería solo excepcionalmente admisible en estos casos. Criterio cuestionable, a no dudar, si se tiene en cuenta que, según decíamos ya, nuestra legislación contencioso-administrativa no prevé un procedimiento especial para estos supuestos. No obstante, téngase en cuenta que en ciertas oportunidades la misma Sala Constitucional ha admitido y estimado demandas de amparo constitucional intentadas contra vías de hecho, como es el caso de las sentencias de 12 de marzo de 2003 (caso SAT VISION S.A.) y de 4 de noviembre de 2003 (caso Agropecuaria Doble R C.A.), en las que se consideró que en el caso concreto la única vía procesal idónea era el amparo constitucional.

³² Ha de señalarse, no obstante, que nuestra jurisprudencia ha admitido la procedencia del recurso por abstención o carencia respecto de ciertas negativas expresas a realizar determi-

Pero de otra parte la regulación actual de la pretensión procesal administrativa lesiona el principio de *efectividad* que se predica del derecho a la tutela judicial. Así, en primer lugar, no se refleja como un verdadero proceso interpartes, aunque deja abierta la posibilidad de “subjeterar” el procedimiento, al establecer como potestativos aspectos procedimentales típicamente subjetivos³³; en segundo lugar, ciertas las normas procesales de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia parten de la excesiva rigidez y formalización del procedimiento que debe seguirse para la tramitación del recurso, como sucede respecto de la admisibilidad de la demanda. Y en tercer lugar el procedimiento carece de la brevedad y concentración requerida para administrar justicia del modo más oportuno posible, desde que contempla una serie de fases que en nuestro criterio son innecesarias a los fines de tramitar el proceso³⁴.

Por tanto, ese modo de tramitación del proceso administrativo fundamentado en la existencia de vías diferenciadas según la actuación im-

nada actuación administrativa, sin perjuicio de la procedencia del recurso de nulidad en algunos de esos casos. En este sentido, vid. sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 29 de octubre de 1987 (caso *Alfredo Yanucci F.*) y de la Sala Político-Administrativa de 11 de noviembre de 1989 (caso *Carlos Álvarez G.*).

³³ Así, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia –en similares términos que la Ley derogada– establece como potestativos (artículo 21) la solicitud de antecedentes administrativos, el emplazamiento de los interesados y la apertura del lapso de pruebas, no obstante, la evolución del contencioso administrativo ha llevado a que por vía pretoriana muchos de estos trámites, en principio potestativos, se realicen con carácter imperativo en juicio, como sucede, por ejemplo, en materia probatoria. Asimismo, es alegórica la terminología utilizada en la Ley, la cual frecuentemente se refiere a “las partes” y a la “materia litigiosa” (artículos 19 y 21, entre otros).

³⁴ Nos referimos, en concreto, a la fase procesal –de imperativa observancia– denominada “la relación de la causa”, la cual “consiste en el estudio individual o colectivo del expediente por los Magistrados o Magistrados que conformen el Tribunal Supremo de Justicia o la Sala que esté conociendo del asunto” (artículo 19 de la nueva Ley). Esta fase del procedimiento, en teoría prevista a los fines del mejor estudio del expediente por parte del juzgador, se reduce en la práctica a un lapso en el cual el procedimiento queda sencillamente paralizado en espera del transcurso de los plazos antes indicados, lo que evidencia un retraso innecesario e injustificado en la tramitación y decisión del proceso, máxime si se tiene en cuenta que la misma norma citada permite *prorrogar hasta por veinte días más* el término de la relación. Crítica similar a la expuesta ha sido realizada en la doctrina venezolana por CABALLERO ORTIZ, Jesús; “La posible influencia colombiana en nuestro Derecho Procesal Administrativo”, *Ob. cit.*, p. 474.

Otro aspecto criticable es la exigencia previa de los antecedentes administrativos, lo cual constituye un factor de retraso del juicio. Algunas pautas jurisprudenciales han interpretado este requisito de la manera más favorable al particular demandante. Así, la jurisprudencia, consciente de los frecuentes abusos de la Administración, ha sostenido que *los*

pugnable no es, evidentemente, el modo más efectivo de satisfacción de las distintas pretensiones procesales frente a las Administraciones públicas, por lo que, se insiste, es necesario su replanteamiento.

2. La ordenación del régimen procesal administrativo en atención a la naturaleza y contenido de la pretensión procesal administrativa. Propuestas de *lege ferenda* para una mejor regulación procesal de la pretensión en el contencioso administrativo venezolano

Para finalizar, debemos exponer que la ordenación de nuestro régimen procesal administrativo exige, en nuestro criterio un replanteamiento sustantivo y adjetivo del sistema contencioso administrativo, que se ajuste a los principios constitucionales que la informan y, fundamentalmente, a los principios de integralidad y efectividad de la tutela judicial, y que en consecuencia parta de dos premisas básicas: i) la tutela judicial de *total* pretensión procesal administrativa fundada en derecho y ii) la previsión de medios procesales distinguidos según las necesidades de esa pretensión procesal.

Sustantivamente, la tutela judicial frente a la Administración Pública exige partir de la existencia de una *cláusula general* de procedencia de las pretensiones procesales administrativas, lo que implica que toda ilegalidad o incumplimiento administrativo lesivo de un interés jurídico –independientemente de que derive de un acto, hecho u omisión– puede ser objeto de la pretensión. Para ello, el análisis procesal no debe versar sobre el criterio de *las formas de manifestación de la actividad* que lleve a clasificarlas y posiblemente a “excluir las”, sino en la existencia de una actuación contraria a derecho que lesiona a un sujeto y cuyo restablecimiento exige su corrección judicial.

Ello no implica, cabe destacar, un control judicial desmesurado sobre el modo y oportunidad de la actuación administrativa, ni tampoco es

antecedentes administrativos constituyen una carga procesal para la Administración, y su no remisión establece una presunción desfavorable a la pretensión del actor (sentencia del Sala Político-Administrativa de 27 de octubre de 1987). Igualmente, ante la falta de remisión del expediente administrativo, el Juez debe decidir a favor del inculpado, cuando se trate de materias sancionadoras (sentencia de la misma Sala del 12 de diciembre de 1974). No obstante, y haciendo caso omiso a estos avances pretorianos, la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia reproduce la regulación de la ley derogada en relación con los antecedentes administrativos (artículo 21).

óbice para entender necesarios ciertos límites sustantivos y procesales a la estimación de las pretensiones, entre otros, la existencia de un derecho o interés jurídico que legitime al particular para exigir el cumplimiento de la Administración, la existencia de un deber cierto de actuación administrativa y el respeto del margen irreductible de apreciación administrativa en relación con el cómo y cuándo de su actuación.

Partiendo de la cláusula general de procedencia de las pretensiones procesales administrativas, resta replantear el tratamiento adjetivo o estrictamente procesal de la tutela judicial frente a la actividad administrativa. La ordenación del proceso administrativo, hemos repetido hasta la saciedad, debe atender a la naturaleza y contenido de la pretensión procesal administrativa, lo que implica atender al contenido de la petición que se formule en la pretensión³⁵ lo cual nos permite considerar la previsión de tres vías procesales concretas:

En primer lugar, como medio procesal general y si se quiere, subsidiario y residual, las pretensiones procesales administrativas deben ventilarse a través del *proceso administrativo ordinario*, el cual, siguiendo a FERNANDO GARRIDO FALLA, puede definirse como “*aquél por cuyos trámites se sustancian todas las pretensiones fundadas en Derecho Administrativo para las que el Ordenamiento jurídico no establezca la exigencia de ser dilucidadas mediante un proceso distinto (procesos especiales o procedimiento abreviado)*”³⁶. Proceso ordinario de naturaleza cognoscitiva, no impugnatorio, y *común* a la generalidad de las pre-

³⁵ Así lo ha señalado GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Ob. Cit., p. 70. Se trata de un planteamiento expuesto en reiteradas oportunidades en el Derecho comparado, por ejemplo, en Argentina, por parte de DROMI, Roberto; *Derecho Administrativo*, cit., p. 836, poniendo en evidencia los inconvenientes que implica la “*dicotomía de remedios jurisdiccionales*” en razón de las pretensiones planteadas o bien de la legitimación aducida.

En Venezuela, la necesidad de replantear los medios de proceder contencioso-administrativos en atención a la naturaleza de las pretensiones, ha sido expuesta por CANOVA GONZÁLEZ, Antonio; *Reflexiones para la reforma del sistema contencioso administrativo venezolano*, Ob. Cit., pp. 239 y ss., y asimismo, por CASAL H., Jesús María; “Las pretensiones mero-declarativas en el contencioso-administrativo”, cit. pp. 63 y ss.

³⁶ Es la definición aportada por GARRIDO FALLA, Fernando; *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen III “La Justicia Administrativa”, Ob. Cit., p. 184. De esta noción, la cual compartimos plenamente, se desprende el carácter general y residual del procedimiento ordinario, aplicable a falta de procedimiento especial legalmente previsto.

tensiones contencioso-administrativas: declarativas, constitutivas y de condena.

Tales distintas pretensiones de naturaleza cognitiva no ameritan diferencias sustanciales en el orden del procedimiento o *iter procedimental* a seguir, existiendo solo ciertas especialidades en lo relativo a la regulación de sus presupuestos procesales, efectividad, contenido y ejecución de la sentencia, aspectos cuyo análisis a fondo, precisamente por su carácter particular, excede del objeto de este estudio. De allí entonces que, como punto de partida, debe superarse todo planteamiento que correlacione al procedimiento ordinario respecto de la exclusiva pretensión anulatoria; antes por el contrario, el mismo debería adaptarse a las necesidades comunes de *todas* las pretensiones de cognición fundadas en Derecho administrativo, y asimismo a las exigencias de cada una de ellas. Piénsese, por ejemplo, en la acertada regulación de los procesos administrativos especiales en materia de función pública (la querrela administrativa o recurso contencioso-administrativo funcional) ³⁷ o en materia electoral (el recurso contencioso-electoral) ³⁸, los cuales son medios procesales administrativos que, en el ámbito de su especialidad, sirven de proceso ordinario a la generalidad de las pretensiones deducibles en las relaciones funcionariales o electorales, respectivamente. Precisamente en materia electoral, se pronunció en este sentido, una reciente sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de 28 de octubre de 2003 (caso *William Dávila Barrios*) en la cual se analiza la figura del recurso contencioso-electoral como un “cauce procesal único” que da cabida a las distintas pretensiones con independencia de la actuación administrativa lesiva. Esa misma estructura es, precisamente, la que proponemos en el marco del sistema contencioso administrativo general ³⁹.

³⁷ La querrela administrativa se establecía en los artículos 74 y siguientes la Ley de Carrera Administrativa, los cuales fueron derogados por los artículos 92 y siguientes de la Ley del Estatuto de la Función Pública, que regulan el ahora denominada “recurso contencioso administrativo funcional”.

³⁸ Previsto en los artículos 235 y siguientes de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

³⁹ Sin embargo, nótese que en esa sentencia se afirma, desacertadamente, que el acto u omisión es el objeto del proceso y que de él depende la pretensión: «*indistintamente del objeto del recurso –simple abstención o silencio administrativo– la vía de impugnación es una: el Recurso Contencioso Electoral. Aunque, tal como lo expone el auto apelado, el objeto del recurso determine en cada caso la pretensión del recurrente –de condena, de*

Siendo el principio general un procedimiento *ordinario* de naturaleza *declarativa*, la naturaleza de la pretensión podrá exigir, también, que la legislación prevea procedimientos especiales para tramitar ciertas pretensiones frente a las cuales el procedimiento ordinario no sea idóneo, bien por la urgencia de la pretensión, bien porque su carácter cognoscitivo no se ajuste a los requerimientos de la misma.

En este sentido, sostenemos que es necesario contemplar legalmente dos medios procesales especiales: En primer lugar, un ***procedimiento breve*** frente a las pretensiones prestacionales –*stricto sensu*– que requieran de la urgente satisfacción procesal, urgencia que impide la operatividad y eficacia del procedimiento contencioso administrativo ordinario, el cual aun contando con potentes mecanismos cautelares no lograría dar satisfacción oportuna y en especie a dicha pretensión. Cuando nos referimos a la *pretensión prestacional* nos referimos a *aquella cuya causa sea la negativa, ausencia o deficiencia de ejercicio de la actividad administrativa de prestación de determinado servicio público, o bien de ejercicio de la actividad administrativa de policía respecto de los servicios de carácter esencial gestionados por los particulares, a fin de lograr el cumplimiento en especie de la actuación omitida*. Es pues, una pretensión de condena al *restablecimiento* de la situación lesionada, sea a través de la continuación en la prestación de servicios interrumpida, sea a través del inicio de la prestación denegada o bien a través del cese de las circunstancias que implican una deficiente prestación; de allí que, por argumento en contrario, y esto es importante destacarlo, resulten ajenas a este procedimiento especial las pretensiones relativas a la responsabilidad patrimonial de la Administración pública ante los daños causados por la inactividad en la prestación de servicios públicos, así como las pretensiones surgidas en el seno de las relaciones contractuales cuyo objeto sea precisamente la concesión de la actividad de prestación⁴⁰. Así por ejemplo, la negativa –injusti-

anulación–, que en el presente caso, tal como lo refiere el auto apelado se circunscribe a “...atacar la inactividad del órgano electoral y procurar la obtención de una respuesta a su solicitud”...».

⁴⁰ Sobre el denominado “contencioso de los servicios públicos” se ha pronunciado recientemente la doctrina venezolana, a propósito del alcance del artículo 259 de la Constitución de 1999. Fundamentalmente, vid. BADELL MADRID, Rafael; “Descentralización y desconcentración del contencioso administrativo y el contencioso de los servicios públicos”, conferencia dictada el 16 de noviembre de 2001 en la ciudad de Barquisimeto, en el marco de las Jornadas *El proceso contencioso administrativo y constitucional* (consultada en original); DE GRAZIA SUÁREZ, Carmelo; “El Contencioso de los Servicios Públi-

ficada— de la Administración a admitir a un particular en un centro de enseñanza pública; la falta de otorgamiento, a través del sistema de seguridad social, de los medicamentos requeridos frente a determinada enfermedad; la interrupción abrupta, injustificada e inmotivada del servicio eléctrico frente a determinado sujeto o bien frente a una colectividad; la deficiente —por falta de continuidad, periodicidad, etc.— prestación del servicio de recogida de basura, entre otros muchos, constituyen supuestos de inactividad administrativa que pueden exigir el planteamiento de la pretensión de condena a actuación a los fines de lograr la oportuna prestación o restablecimiento de la actividad de servicio. Asimismo, la ausencia de ejercicio de las potestades administrativas de policía frente a los servicios esenciales prestados por los particulares, puede fundamentar la pretensión de condena al efectivo ejercicio de esa potestad. Por el contrario, la reclamación de un contratista frente al incumplimiento de la Administración contratante, en el marco de una concesión de servicio público no sería, evidentemente, materia de este especial procedimiento judicial.

En segundo lugar, proponemos la existencia de un *juicio ejecutivo*, a fin de tramitar la *pretensión ejecutiva*, pues la misma prescinde de la petición de declaración judicial del derecho reclamado y se limita a solicitar

cos”, *VI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carias”*, *Ob. Cit.*, pp. 253 y ss. RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard; *Las Peculiaridades del Contencioso Administrativo*, FUNEDA, Caracas, pp. 211-212, 2001; y de la misma autora “El Contencioso de los Servicios Públicos”, también en *VI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carias”*, cit. pp. 231 y ss.; y especialmente, GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; “Contencioso Administrativo de los Servicios Públicos”, *Ob. Cit.*, pp. 201 y ss., quien expuso en nuestro país, en el marco de las citadas Jornadas Internacionales, el justo alcance que ha de darse al denominado “contencioso de los servicios públicos”. En esa oportunidad, y al analizar el artículo 259 de la Constitución de 1999, destacaba González Pérez —opinión que compartimos— lo siguiente: “...el hecho de que la misma Constitución enumere entre las competencias de la Jurisdicción contencioso-administrativa el ‘reclamo por la prestación de servicios públicos’, no debe conducirnos al error de creer que debe establecerse un ‘contencioso de los servicios públicos’. La norma no tiene otro significado que dejar sentado que, entre las materias cuyo conocimiento corresponde a esta Jurisdicción, están las pretensiones sobre prestación de los servicios públicos, pero no que haya que regular un proceso administrativo para estas pretensiones, ni menos para extenderla a cualquier pretensión relacionada con los servicios públicos. Tales pretensiones deben ser conocidas y decididas en el proceso administrativo ordinario. El establecimiento de un proceso especial estará justificado solo en la medida en que seguir el proceso ordinario no permita obtener tutela judicial efectiva. Por lo que solo estará justificado respecto de las pretensiones formuladas con motivo de la falta de prestación de ciertos servicios -no de todos los servicios públicos- de carácter urgente”.

la ejecución de un acto administrativo firme en tanto título ejecutivo, cuestión a la ya anteriormente hacíamos referencia. En otros términos, es necesario contemplar en nuestra legislación un proceso administrativo que prescinda de la fase declarativa judicial –tal como sucede, en el campo del Derecho procesal civil, con las vías ejecutivas– y que se dirija, sin mayor dilación, a la ejecución de los actos administrativos firmes que cumplan con los requisitos para ser considerados títulos ejecutivos. La necesidad de un proceso especial en el contencioso administrativo cuya finalidad sea la ejecución de actos firmes ha sido reconocida por nuestra jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa. Así, la Sala Constitucional, mediante sentencia de 2 de agosto de 2001, que anteriormente citamos, señaló que:

“ante la ausencia de un procedimiento apropiado –en relación con el administrado– que permita la ejecución real y efectiva de la providencia dictada por el ente administrativo, y ante la indiferencia de la Administración –justificada o no– para ejecutar sus actos, deben los órganos del Poder Judicial, en el ejercicio de la función jurisdiccional controladora, conocer de las conductas omisivas de aquellos, a los fines de garantizar el ejercicio de los legítimos derechos de los administrados que, en tales circunstancias, se hallan desamparados e impotentes para alcanzar su objetivo. La Administración se limitaría, de acuerdo a los acontecimientos referidos, a imponer una sanción, hasta allí llega su misión, en tanto que los Tribunales declararían que a ellos no les corresponde ejecutar esas resoluciones, por no existir, ciertamente, un procedimiento prevenido en la Ley Orgánica del Trabajo que les habilite para ello”.

Asimismo, en esa decisión se acotó que la competencia para conocer de tales pretensiones de ejecución de actos administrativos corresponde a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. La exigencia de un procedimiento que prescinda de la fase declarativa frente a la pretensión de ejecución de actos, ha sido implícitamente reconocida también por nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa. Así, en sentencia de 23 de septiembre de 1999 (caso *Aideé Isabel Campos Pérez*), la Sala Político-Administrativa señaló, con ocasión de un recurso por abstención, que: *“debe el órgano jurisdiccional realizar un análisis de los requisitos previstos en la norma para su procedencia, comparándolos con la situación fáctica planteada; y, en caso de identidad, proceder a la*

aplicación de la norma omitida, sustituyéndose así en la administración. Ahora bien, en el caso de existir acto previo, el cual, como se dijera, en principio, supone una revisión administrativa de la procedencia de la norma y de la existencia de los requisitos que la norma exige en cabeza del administrado, se releva al órgano jurisdiccional de la labor de la verificación de la existencia de tales requisitos (puesto que dicha verificación ya debió haber sido hecha por la administración), pero no así de la existencia de la obligación administrativa” de ejecución.

Por último, se trataría de un procedimiento judicial esencialmente sumario, esto es, de cognición y contradicción limitada, en el que se reducen considerablemente los trámites del proceso ordinario y se invierte la carga de la prueba a causa de las condiciones de ejecutividad y sumariedad; asimismo, son inherentes a los procesos de esta naturaleza, los principios de celeridad y de escritura, pues exige como requisito *sine quanon* la presencia documental del acto que se hace valer como título ejecutivo⁴¹.

III. REFLEXIONES FINALES

Para finalizar queremos únicamente insistir que en Venezuela urge una reforma sustancial del sistema procesal administrativo, que regule finalmente, de manera sistemática y definitiva, el marco legal de la jurisdicción contencioso-administrativa, recogiendo los loables avances de la doctrina y jurisprudencia que se han venido consolidando durante estas últimas décadas y adaptándose a los principios constitucionales que la informan, para lograr, en definitiva, un verdadero sistema procesal de justicia administrativa que regule el proceso según las necesidades de la pretensión procesal administrativa.

Reforma que no solo es urgente, sino además imperante pues la Disposición Transitoria cuarta de la Constitución de 1999 así lo exige. No obstante, tanto la recién sancionada Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia como los actuales proyectos de reforma de la legislación regulado-

⁴¹ En relación con la tramitación y fases de este procedimiento que proponemos, hemos ahondado en nuestro estudio *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho Español y Venezolano*, Ob. Cit., pp. 366 y ss.

ra de lo contencioso administrativo⁴² no parecen, lamentablemente, inclinarse por las ideas que expusimos, al mantener el sistema de pluralidad de medios procesales –y sustancialmente impugnatorios– que hemos cuestionado. Por el contrario, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia se limitó a reproducir la mayoría de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que regulaban los procedimientos contencioso-administrativos, con el agravante de que, inexplicablemente, no recogió algunas de sus normas fundamentales, como son las que regulaban la existencia y competencias de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y de los Tribunales Superiores con competencia en lo contencioso. De manera que la aprobación de esa Ley resultó, en lo que respecta a la regulación del contencioso administrativo, el desperdicio de la esperada oportunidad para actualizar el sistema procesal administrativo venezolano. Confiemos, pues, en la cordura de nuestros legisladores a quienes aún corresponde normar sobre estos temas.

⁴² Nos referimos en concreto, al proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sometida actualmente a discusión parlamentaria.