Breves reflexiones sobre la proyección actual de los rasgos generales del sistema contencioso-administrativo iberoamericano descritos por Antonio Moles Caubet

Miguel Ángel TORREALBA SÁNCHEZ*

Sumario

Preliminar 1. Los rasgos generales del sistema contencioso-administrativo según Antonio MOLES CAUBET 2. Las peculiaridades del caso venezolano 3. Proyección de los rasgos en algunas tendencias legislativas del proceso administrativo iberoamericano *3.1. Tutela judicial efectiva y debido proceso 3.2. Constitucionalización del contencioso-administrativo 3.3. La adopción de la pretensión procesal administrativa 3.4. Universalidad, globalidad o plenitud del control y tutela judicial frente a la actividad administrativa*. **Consideraciones finales**

Preliminar

La atinada iniciativa por parte de la dirección de la *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* de publicar un número destinado a conmemorar los aportes y el legado de juristas ibéricos llegados a nuestro país a partir de

* **Universidad Central de Venezuela**, Abogado *Magna Cum Laude*; Especialista en Derecho Administrativo; Profesor ordinario (Agregado) de Derecho Administrativo; ha sido Profesor de la Especialización en Derecho Procesal. **Universidad Católica Andrés Bello**, Profesor en la Especialización en Derecho Administrativo. **Universidad Monteávila**, Director Adjunto del Centro de Estudios de Regulación Económica (CERECO). **Universidad Carlos III de Madrid**, Máster en Política Territorial y Urbanística. **Universidade da Coruña**, Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano, Sobresaliente *Cum Laude*.

la finalización de la Guerra Civil española, nos permite dedicar unas breves reflexiones respecto a las ideas generales planteadas por Antonio MOLES CAUBET sobre el contencioso-administrativo. Optamos entonces por circunscribir nuestra participación a un asunto bastante puntual en la obra del profesor catalán, tanto por haberlo conocido solo a través de sus trabajos escritos, como porque distintos homenajes a su vida y a su reconocida contribución al Derecho Administrativo venezolano se le prodigaron –con toda razón– previamente[1].

Bajo esas premisas, estas páginas se centrarán en revisar algunas de las ideas esbozadas por el autor al tratar los que llamó los «rasgos generales del sistema contencioso administrativo», con el fin de describir su proyección actual en varios de los ordenamientos iberoamericanos[2]. Con ello, que se hará sin pretensiones de exhaustividad sino a título de reseña, se pretende contribuir a la revisión –entre las nuevas generaciones– de la obra de quien fundó el

---

1 Así, por ejemplo, en vida del homenajeado, los dos tomos del *Libro homenaje a Antonio Moles Caubet*. UCV. Prólogo de Allan R. BREWER-CARÍAS. Caracas, 1981; la referencia que con motivo del fallecimiento de MOLES hizo también BREWER-CARÍAS en el Prefacio de su obra: *Contratos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1992; la «Presentación» que hizo Alfredo ARISMENDI A. en la compilación que se cita en la siguiente nota al pie. O más recientemente otras referencias, en la obra colectiva *100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009.* UCV-Universidad Monteávila-FUNEDA. Caracas, 2011, específicamente en la «Presentación» de Luis Henrique FARÍAS MATA, en el trabajo «Cien años del Derecho Administrativo en la universidad venezolana» de José GUILLERMO ANDUEZA, así como en «Perspectiva histórica sobre el Instituto de Derecho Público y el Derecho Administrativo y su rol en la enseñanza universitaria en Venezuela» de Allan R. BREWER-CARÍAS.

2 Los trabajos de MOLES CAUBET han sido consultados y serán citados en su reedición en: *Estudios de Derecho Público*. UCV. Oswaldo ACOSTA-HOENICKA, comp. Caracas, 1997, que aporta los siguientes datos bibliográficos: «*Notes générales sur la jurisdiction contencieuse-administrative en Amérique Latine».* En: *Revue Internationale de Droit Comparé*. Nº 3. Societé de Législation Comparée et a la Librairie Génerale de Droit et de Jurisprudence. Paris, 1952, pp. 611-615; «Rasgos generales de la jurisdicción contencioso-administrativa». En: *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*. UCV. Caracas, 1979, pp. 67-77; y «El sistema contencioso administrativo venezolano en el Derecho comparado». En: *Contencioso Administrativo en Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1981, pp. 7-31.

Seminario de Derecho Público y luego el Instituto de Derecho Público de la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela y fue notable promotor del desarrollo del Derecho Administrativo venezolano en el pasado siglo.

A tal fin, comenzaremos resumiendo varias de las ideas planteadas por el autor homenajeado, tanto sobre el contencioso-administrativo iberoamericano como respecto al marco jurídico venezolano, para luego revisar la proyección de estas en algunas de las tendencias legislativas en nuestros países. Concluiremos con unas breves reflexiones resultado de esa comparación.

Comencemos reseñando algunos de esos «rasgos»:

1. Los rasgos generales del sistema contencioso-administrativo según Antonio Moles Caubet

Señaló Moles Caubet ya en 1952 que, aparte de ciertas soluciones particulares nacionales, en general se constataba cierta unidad en el proceso de evolución de la jurisdicción contencioso-administrativa en América Latina[3]. En ese sentido, para ese momento, a su juicio, habrían tres elementos característicos en esos países, a saber:

> I. La expresa acogida constitucional del sistema contencioso-administrativo[4], inclusive en algunos casos de los tipos de recursos[5]. El recurso por ilegalidad concebido como una auténtica garantía, correlativa con el recurso de inconstitucionalidad, destinado también a asegurar la integridad de la Constitución y de la Ley.
>
> II. El debate entre seguir la orientación francesa con una jurisdicción contencioso-administrativa inserta en el Poder Ejecutivo, o bien en el judicial –el primer caso el colombiano y el ecuatoriano–, o bien una jurisdicción

[3] Ob. cit. («*Notes générales*…»), p. 1.
[4] Ibídem, pp. 1 y 2.
[5] Ibídem, p. 2.

especial, separada del poder judicial –hasta cierto punto la tendencia hacia la profusión de órganos jurisdiccionales estadounidenses–[6].

III. La limitación del control de legalidad al introducir el recurso contencioso-administrativo en el sistema judicialista, dado que este se destina a la protección de las situaciones jurídicas subjetivas, es decir, los derechos e intereses. Ello implica el escaso reconocimiento del de plena jurisdicción, lo que a su vez denota la influencia angloestadounidense y, por otra parte, de juristas alemanes e italianos[7]. En todo caso, el sistema tiende a adoptar una configuración uniforme con mayor disponibilidad de vías procesales[8].

Por otra parte, para Moles Caubet, un elemento a destacar en la configuración del contencioso-administrativo, se refiere a la existencia del principio de accionabilidad y el derecho a la justicia[9], para agregar que una manera de vulnerar estos, incurriendo en denegación de justicia, no solo se produce ante la hipótesis de que no resulte posible promover el proceso por no encontrarse prevista la acción o el recurso en la ley[10], o si esta los excluye o limita su alcance, sino también ante:

… la exclusión expresa de un asunto o recurso definidos en la Constitución, pudiera viciar por inconstitucionalidad la ley donde se establezca.

---

6 Ibídem, pp. 2 y 3.

7 Ibídem, p. 3.

8 Ibídem, p. 4.

9 Ob. cit. («Rasgos generales…»), p. 385.

10 El ejemplo emblemático es el de las actuaciones materiales ilícitas o vías de hecho, que solo recientemente han venido a ser contempladas con cierta idoneidad por las legislaciones iberoamericanas. Sobre el punto puede verse para el caso venezolano, nuestros trabajos: *La vía de hecho en Venezuela.* Funeda. Caracas, 2011; «Las demandas contra las vías de hecho en la jurisdicción contencioso-administrativa». En: *La justicia constitucional y la justicia administrativa como garante de los derechos humanos reconocidos en la Constitución. III Congreso de Derecho Procesal Constitucional y I Congreso de Derecho Administrativo.* Universidad Monteávila-Funeda. Caracas, 2013, pp. 373-397, así como la bibliografía allí citada.

> Punto importante si se tiene en cuenta con cuanta frecuencia suelen declarar las leyes que contra determinados actos no se dará recurso jurisdiccional alguno o bien conceden otro diferente al adecuado. También es frecuente que las leyes señalen campos o zonas acotadas para sustraer ciertos actos a la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, como ha sucedido y continúa sucediendo con la discrecionalidad…[11].

También MOLES CAUBET, ya refiriéndose el caso venezolano, dedica algunos comentarios a destacar la impronta francesa en el mantenimiento de los contenciosos de exceso de poder y plena jurisdicción[12], pero complementa afirmando que ambas categorías de contenciosos ni son homogéneas ni cabe separarlas de una manera absoluta. Añade que, en tal sentido, hay casos en que la declaración de nulidad comporta ciertas consecuencias subjetivas[13]. Por ende, surge la necesidad de situar en una tercera categoría a todos aquellos recursos que hayan de contener pronunciamientos atinentes tanto a la nulidad del acto como a la declaración de derechos, es decir, un contencioso mixto[14].

Tales afirmaciones se insertan en su contexto previo, en el cual el autor expresa, al referirse a la tradicional dualidad de vías procesales, que hay un contencioso entre partes, que persigue la tutela jurídica de los derechos subjetivos y que termina comprobando la existencia, contenido y efectos de los derechos alegados, que es el contencioso de plena jurisdicción. Pero que también aparece el contencioso por exceso de poder que no consiste ya en la tutela

---

[11] Ob. cit. («Rasgos generales…»), p. 387. En similar sentido, véase: MOLES CAUBET: ob. cit. («El sistema contencioso…»), pp. 443 y 444, agregando que: «… también hay denegación de justicia cuando debido a una falla en la organización o funcionamiento jurisdiccional, así como también por la ineficacia del recurso aún admisible, no puede prosperar este debido a la imperfección de las técnicas procesales, una de ellas por la falta de regulación en los textos legales».

[12] *Vid*. ob. cit. («*Notes générales*…»), p. 5; ob. cit. («Rasgos generales…»), pp. 391-392. Consideramos significativo que en su más reciente trabajo («El sistema contencioso…») la clasificación no fue tratada con igual énfasis al describir el contexto venezolano.

[13] Ob. cit. («Rasgos generales…»), p. 394.

[14] Ídem.

de los derechos sino en asegurar que el deber de legalidad es el deber de buena administración[15].

2. Las peculiaridades del caso venezolano

En el tercer trabajo de Moles Caubet sobre el tema, ya más enfocado en el ordenamiento venezolano, el autor retoma la cuestión de las vías procesales en el contencioso, y afirma:

> … la jurisdicción contencioso administrativa, tanto en su función de control como en su función justicial, ha de dejarse sentado que la potestad de la jurisdicción es unitaria, pudiendo por tanto hacer en un acto jurisdiccional los siguientes pronunciamientos: i. Declarar la nulidad de los actos ilegítimos o ilegales; ii. Disponer el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas perturbadas; iii. Condenar el resarcimiento de los daños por la lesión inferida a los derechos subjetivos, así como independientemente de los que por otra causa se hubieren irrogado[16].

De allí que en ocasiones Moles Caubet parece anclarse en las nociones más tradicionales del contencioso venezolano como medio objetivo de control de juridicidad de los actos administrativos[17], al punto de sostener que la jurisdicción contencioso-administrativa, constitucionalmente garantizada, se refiere al contencioso de los actos unilaterales, como «contencioso típico»[18], entretanto

---

15 Ibídem, p. 390. Quizá por ello, expresa en otro trabajo que la clave del sistema contencioso-administrativo venezolano, cuyo núcleo es el artículo 206, se encuentra en una traslación del modelo español, tal como lo reguló la Ley de 1956, incluso adoptando su terminología, *vid*. ob. cit. («El sistema contencioso…»), pp. 441 y 442. Más recientemente, invocando expresamente a Moles Caubet, véase: Urosa Maggi, Daniela: «Origen y evolución del contencioso administrativo en Venezuela ¿Influencia francesa o española? Repercusiones en la situación actual de la justicia administrativa venezolana y en sus perspectivas de cambio». En: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. Nº 147. Caracas, 2009, pp. 113-138, http://acienpol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/2009/BolACPS_2009_147_113-138.pdf.

16 Ob. cit. («El sistema contencioso…»), p. 439.

17 Ibídem, p. 437.

18 Agregando, al referirse a la previsión constitucional venezolana: «Esta cláusula general de competencia, expresa que es justiciable ante la jurisdicción contencioso-

que otros contenciosos destinados al control de los contratos, de los hechos y de las actuaciones susceptibles de generar la responsabilidad patrimonial del Estado, tienen un ámbito «comparativamente reducido»[19]. No obstante, ello no es obstáculo para que se refiera, por otra parte, a la tipología de las acciones –pretensiones– procesales que pueden interponerse en el contencioso-administrativo –declarativas, constitutivas y de condena–[20].

Tampoco lo es para que describa tanto la pretensión al derecho subjetivo, como a la pretensión propiamente procesal, definiendo a esta última, en términos mucho más precisos, como la petición de decisión exigida en la demanda[21]. En ese mismo sentido, el autor llega a caracterizar al proceso administrativo como un:

> … proceso contradictorio o contencioso que resuelve posibles controversias, destacando esta característica para dejar bien sentado, que se trata de un verdadero proceso y no ya, como lo fue anteriormente, de un mero recurso para revisar un acto administrativo[22].

Como puede verse, Moles Caubet comienza planteando las nociones tradicionales del contencioso-administrativo, partiendo de la tradicional dualidad francesa: exceso de poder-plena jurisdicción[23], y su influencia en Venezuela y en Iberoamérica, pero complementa señalando que para estas últimas hay mucho más, incluso, la recepción de las categorías procesales más recientes. Categorías que, al ser incorporadas al contencioso-administrativo, matizan su concepción original, mucho más, si se toma en cuenta la constitucionalización

administrativa aquello que constituye precisamente su objeto, el acto administrativo, siempre que sea contrario a Derecho, lo cual comprende, la ilegitimidad o ilegalidad, la inoportunidad y la ilicitud» (ibídem, p. 440).

19 Ibídem, p. 439.

20 Ibídem, pp. 449 y 450.

21 Ibídem, p. 445.

22 Ibídem, p. 447.

23 Que no agota toda la panoplia de «recursos» ni en su regulación original y mucho menos en la actual, asunto que no corresponde desarrollar por ser ajeno al objeto de estas páginas.

de los rasgos del proceso administrativo, partiendo de lo que llama «principio de accionabilidad», es decir, del derecho a la tutela judicial efectiva y de la universalidad o globalidad del contencioso-administrativo, garantía del principio de juridicidad de la actuación de la Administración Pública, y en última instancia, del Estado de Derecho.

Antes de pasar al siguiente epígrafe, terminamos esta reseña de las concepciones de Moles Caubet[24], con una afirmación especialmente reveladora de la importancia del contencioso-administrativo y que retomaremos, al señalar:

> Derecho Administrativo, Administración legal y jurisdicción contencioso-administrativa, representan las tres caras de una misma pieza, es decir, las del Estado de Derecho correspondiente al tipo estructural administrativo[25].

Veamos de seguidas –de forma panorámica– la proyección de esos «rasgos» en la actualidad procesal administrativa iberoamericana.

3. Proyección de los rasgos en algunas tendencias legislativas del proceso administrativo iberoamericano

3.1. Tutela judicial efectiva y debido proceso

En cuanto a lo que Moles llamó «principio de accionabilidad», es decir, la consagración del derecho a la tutela jurisdiccional, la tendencia a su expresa constitucionalización se ha mantenido y profundizado en la actualidad[26].

---

[24] El autor también refiere reiteradamente en los trabajos comentados el tema del control judicial de licitud, oportunidad y legitimidad del acto administrativo y su vinculación con el interés general. Visto que ese asunto lo tratamos resumidamente en esta misma *Revista* en el Nº 7, vol. II (homenaje a José Peña Solís), en nuestro trabajo: «Las potestades discrecionales de la Administración y su control judicial. Panorama actual en la doctrina Hispanoamericana» (Caracas, 2016, pp. 335-371, http://rvlj.com.ve/? page_id=604), a él remitimos –y a la bibliografía allí citada– en cuanto al estado actual de la cuestión.

[25] Ob. cit. («Rasgos generales…»), p. 388.

[26] Sobre el fenómeno de la constitucionalización del Derecho Administrativo, pueden verse, entre otros, los diversos trabajos contenidos en: *La constitucionalizarían del*

En ese sentido, puede citarse el artículo 24.1 de la Constitución española[27], 229 de la Constitución colombiana[28], 41 de la Constitución costarricense[29] y 26 de la Constitución venezolana[30], entre otras[31].

Derecho Administrativo. XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia. A. Montaña Plata y Andrés Ospina Garzón, editores. Bogotá, 2014. Y es que: «Hoy son pocas las constituciones que no incorporan, expresamente, en una perspectiva más general, el derecho a la tutela judicial efectiva o de acceso a la jurisdicción, de cuyo contenido esencial es posible desprender el más específico de acceso a la justicia administrativa frente a cualquier manifestación específica de la conducta administrativa que le resulte lesiva a un administrado en su esfera patrimonial o extrapatrimonial», Jinesta Lobo, Ernesto: «Principio general de la justiciabilidad plenaria y universal de la conducta administrativa». En: *La protección de los derechos frente al poder de la Administración. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Editorial Jurídica Venezolana. A. R. Brewer-Carías *et alter*, coords. Caracas, 2014, p. 612. Para el caso venezolano, entre otros, recientemente: Araujo-Juárez, José: *Derecho Administrativo Constitucional*. Segunda edición Cidep y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017.

27 «Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión». En general sobre este derecho y su aplicación en el ámbito del proceso administrativo, véase: González Pérez, Jesús: *El derecho a la tutela jurisdiccional*. 3ª, Civitas. Madrid, 2001.

28 «Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado».

29 «Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacérseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes». Véase sobre este dispositivo, entre otros: Hidalgo Cuadra, Ronald: «Hacienda pública y ejecución de sentencias en lo contencioso administrativo». En: *Revista de Ciencias Jurídicas*. Nº 104. Universidad de Costa Rica. San José de Costa Rica, 2004, p. 147.

30 «Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles». Véase al respecto, entre otros: Canova González, Antonio: «Tutela judicial efectiva, contencioso administrativo y Sala Constitucional». En: *Revista de Derecho Administrativo*. Nº 7. Editorial Sherwood. Caracas, 1999,pp. 15-61; Hernández-Mendible, Víctor Rafael: «La ejecución de sentencias en el proceso administrativo venezolano». En: *20 años de Funeda y el contencioso administrativo*. Vol. ii. Funeda. Caracas, 2015, pp. 111-127.

Ese derecho fundamental o constitucional, según disponga cada ordenamiento, debe ser interpretado en forma sistemática con la regulación en la Carta Fundamental del debido proceso en sus diversas vertientes[32], como también lo recogen diversas constituciones iberoamericanas[33] –artículo 24 para el caso español, 29 para el colombiano[34], 139 para el peruano[35], 49 venezolano[36], entre otros[37]–.

---

31 Véase por ejemplo para el caso argentino: HUTCHINSON, Tomás: «Antecedentes y desenvolvimiento del debido proceso en materia administrativa en Argentina». En: *El debido proceso*. Tomo IV (Desde una visión latinoamericana). Tirant Lo Blanch. Manuel Salvador ACUÑA CEPEDA *et alter*, coords. México, D. F. 2016, pp. 68-78. Para el chileno: CONTRERAS VÁSQUEZ, Pablo: «Aspectos constitucionales del debido proceso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Chileno», en la obra *ut supra* citada, pp. 202-215.

32 Así lo destaca para el caso colombiano, pero predicable en general: SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando: *Tratado de Derecho Administrativo*. *Contencioso administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Colombia, 2004, p. 45.

33 Sobre el tema en general puede verse, entre otros: PICÓ I JUNOY, Joan: *Las garantías constitucionales del proceso*. José María Bosch Editor. Barcelona, 1997; HOYOS, Arturo: *El debido proceso*. Temis S. A. Bogotá, 1998, pp. 17-50. Más recientemente: *El debido proceso*. Tomo IV (Desde una visión latinoamericana). Tirant Lo Blanch. Manuel Salvador ACUÑA CEPEDA *et alter*, coords. México, D. F. 2016, en especial para el ordenamiento español: DÍAZ PÉREZ, Manuel: «Derecho al debido proceso en España. Antecedentes y desarrollo. Una aproximación pluridimensional», pp. 167-195.

34 Véase al respecto, entre otros: SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando: «Fundamentos de los procedimientos administrativos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011–». En: *Memorias del Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011*. Consejo de Estado-Imprenta Nacional de Colombia, s/f, p. 171, http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20CCA.pdf.

35 Sobre la vinculación de este precepto con el contencioso-administrativo peruano, véase: HUAPAYA TAPIA, Ramón A.: *Tratado del proceso contencioso administrativo*. Jurista Editores. Lima, 2006, pp. 391-437.

36 Véase respecto a la garantía del debido proceso, especialmente en el ámbito del proceso administrativo venezolano, entre otros los trabajos recientes: HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael: «Los derechos constitucionales procesales». En: *El contencioso administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. A. BREWER-CARÍAS y V. R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE, directores. Caracas, 2011, pp. 95-114; TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel: «Notas sobre la situación actual de los derechos constitucionales procesales en la justicia administrativa venezolana». En: *Derecho y justicia administrativa*. Universidad Autónoma de Nuevo León. F. OTERO SALAS *et alter*, coords. Monterrey, 2015,

Se trata de una garantía recogida además en el marco de las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos, tanto en lo que concierne al artículo 6 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales –Europa[38]–, como a la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 8 referido a las garantías judiciales[39], al artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como a la propia Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 8, 10 y 11, entre otros instrumentos internacionales. De allí que, además de su expresa constitucionalización, la regulación supranacional determina la aplicación preferente de tal garantía en los ordenamientos jurídicos y en la práctica administrativa y judicial de esos Estados.

3.2. Constitucionalización del contencioso-administrativo

Anunciada por MOLES, también se ha seguido manteniendo y profundizando la consagración constitucional del contencioso-administrativo en Iberoamérica.

---

pp. 355-386; KIRIAKIDIS LONGHI, Jorge: «Contencioso administrativo y debido proceso en Venezuela». En: *El debido proceso judicial y administrativo. La interpretación constitucional: impacto y límites. La reforma del Código de Procedimiento Civil. El estudio del Derecho y la Academia. V Congreso de Derecho Procesal Constitucional y III de Derecho Administrativo*. Universidad Monteávila. Caracas, 2015.

37 Más recientemente, pueden consultarse las referencias a varios ordenamientos iberoamericanos, comenzando por el mexicano, en: HUERTA BARRERA, Teresita Rendón: «Tutela judicial efectiva y debido proceso en materia administrativa». En: *El debido proceso*. Tomo I (Una visión filosófica). Tirant Lo Blanch. Manuel Salvador ACUÑA CEPEDA *et alter*, coords. México, D. F. 2016, pp. 290-322.

38 Véanse, entre otros, los comentarios de GONZÁLEZ PÉREZ: ob. cit. (*El derecho a la tutela*…), pp. 416-424. Sobre las consecuencias de la referida Convención europea en la tutela judicial efectiva en el ámbito del proceso administrativo español, puede verse entre otros: HUERGO LORA, Alejandro: *Las pretensiones de condena en el contencioso-administrativo*. Editorial Aranzadi. Navarra, 2000, pp. 98-114.

39 Respecto a la regulación en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, véase entre otros: IBÁÑEZ RIVAS, Juana María: «Comentario al artículo 8. Garantías judiciales». En: *Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Comentarios*. Konrad Adenauer Stifung. K. STEINER y P. URIBE, editores. Bolivia, 2014, pp. 207-254, http://www.kas.de/wf/doc/kas_38682-1522-1-30.pdf?140922172843.

Así por ejemplo, en el caso español, el artículo 106.1[40], o los artículos 49[41] y 153 de la Carta Fundamental costarricense[42], el artículo 259 para el ordenamiento venezolano[43], o de forma más limitada la redacción del artículo 148° de la peruana[44]. La excepción parcial lo constituye Colombia, con un Consejo de Estado

---

40 «Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican». La vinculación de esta norma y su efecto vinculante sobre la regulación del contencioso-administrativo español es destacada por la doctrina: *verbi gratia* HUERGO LORA: ob. cit. (*Las pretensiones de condena…*), pp. 143-147. El precepto se complementa con la consagración en el artículo 103 del principio de juridicidad de la actividad administrativa. Véase respecto a la relación entre tales dispositivos y el contencioso-administrativo, entre otros: MEILÁN GIL, José Luis: «La jurisdicción contencioso-administrativa y la Constitución española de 1978». En: *Jornadas de Estudio sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Universidade Da Coruña. M. GARCÍA PÉREZ, coord. Coruña, 1997, pp. 11-30.

41 «Establécese la jurisdicción contenciosos-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de Derecho público. La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos. La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados», texto así reformado por Ley Nº 3124, de 25-06-63.

42 Sobre la relación entre la Constitución y la Ley de la Jurisdicción Contenciosa costarricense, véase entre otros: JIMÉNEZ MEZA, Manrique: «Bases constitucionales para la reforma de la jurisdicción contencioso administrativa». En: *El nuevo proceso contencioso-administrativo*. Poder Judicial. Manrique JIMÉNEZ MEZA *et alter*. San José de Costa Rica, 2006, pp. 17-30.

43 Véanse entre otros: BREWER-CARÍAS, Allan R.: *Nuevas tendencias en el contencioso-administrativo venezolano*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993, pp. 13-17. Más recientemente: BREWER-CARÍAS, Allan R.: «Sobre la justicia constitucional y la justicia contencioso-administrativa. A 35 años del inicio de la configuración de los procesos y procedimientos constitucionales y contenciosos administrativos (1976-2011)». En: *El contencioso administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. A. BREWER-CARÍAS y V. R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE, directores. Caracas, 2011, pp. 19-74. Véase también: ARAUJO JUÁREZ, José: «La justicia administrativa y el Derecho Administrativo. Antecedentes, consolidación y principios fundamentales», en la obra *ut supra* citada, pp. 87-91; ARAUJO JUÁREZ, José: «La configuración constitucional del contencioso administrativo en Venezuela. Antecedentes, origen, evolución y consolidación». En: *La actividad e inactividad administrativa y la jurisdicción contencioso-administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. V. R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE, director. Caracas, 2012, pp. 24-34.

44 «Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa». Señala la doctrina que la consagración

y unos tribunales contencioso-administrativos con cierta similitud con el modelo francés, separados de la «jurisdicción ordinaria» aunque hoy en día encuadrados en la rama Judicial del Poder Público (Título VIII de la Constitución Política, artículos 231-233) y no en la estructura orgánica de la Administración Pública[45].

Otros países iberoamericanos que también incluyen en sus cartas constitucionales la referencia al contencioso-administrativo[46], son por ejemplo: El Salvador[47], México[48], República Dominicana[49] y Portugal[50].

---

judicialista del contencioso-administrativo es tradicional en la evolución constitucional peruana. No obstante el laconismo de la Carta Fundamental de ese país, la misma doctrina deriva de tal regulación, además de la integración de la jurisdicción contencioso-administrativa dentro de la rama judicial del Poder Público, la no existencia de áreas de la actividad administrativa exentas de control, *vid*. DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge: *El proceso contencioso administrativo en el Perú*. http://www.jusdem.org.pe/ webhechos/N010/contencioso%20administrativo.htm. En similar sentido: HUAPAYA TAPIA: ob. cit. (*Tratado del proceso*…), p. 483. Sobre la vinculación entre la Constitución y el contencioso-administrativo, puede verse en la doctrina peruana, entre otros: ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy: «Notas sobre el Anteproyecto de Ley del Proceso Contencioso Administrativo hoy en debate en el Perú». En: *Derecho Administrativo, innovación, cambio y eficacia. Libro de ponencias del Sexto Congreso Nacional de Derecho Administrativo*. ECB-Ediciones Thomson Reuters. J. DANÓS ORDÓÑEZ *et alter*, coords. Lima, 2014, pp. 418-422. Véanse los comentarios a este precepto y a su aplicación jurisprudencial en HUAPAYA TAPIA: ob. cit. (*Tratado del proceso*…), pp. 437-468.

45 Véanse entre otros: CÁRDENAS MEJÍA, Juan Pablo: «El objeto de la jurisdicción contencioso administrativa». En: *Memorias del Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011*. Consejo de Estado-Imprenta Nacional de Colombia, s/f. p. 275, http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/LIBRO%20MEMORIAS %20 Nuevo%20CCA.pdf. Véase también, desde una perspectiva externa: HUTCHINSON, Tomás: *Derecho Procesal Administrativo*. Tomo I. Rubinzol-Culzoni Editores. Buenos Aires, 2009, pp. 86-91.

46 Aunque algunos inspirados, además de en el original paradigma francés, indirecta y parcialmente también en la tradición anglosajona, dando lugar a regulaciones peculiares en la evolución constitucional de este modelo como por ejemplo Chile, *cfr*., FERRADA BOHÓRQUEZ, Juan Carlos: «La justicia administrativa en el Derecho chileno». En: *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y M. GARCÍA PÉREZ, coords. Caracas, 2014, pp. 148-164. También muestra su peculiaridad el régimen uruguayo, como pone de relieve DELPIAZZO, Carlos E.: «Régimen contencioso administrativo uruguayo», en la obra *ut supra* citada, 2014, pp. 437-441.

47 *Cfr*., MEJÍA, Henry Alexander: «La jurisdicción contenciosa administrativa en El Salvador», en la obra *ut supra* citada, p. 179.

3.3. *La adopción de la pretensión procesal administrativa*[51]

Partiendo de las conclusiones a las que ha llegado la doctrina, en cuanto a la necesidad de concebir un sistema plural o abierto de pretensiones procesales

---

48 *Cfr*., Béjar Rivera, Luis José: «La justicia administrativa francesa y mexicana. Un análisis comparativo», en la obra colectiva *ut supra* citada, pp. 300-303; Esquivel Vázquez, Gustavo Arturo: «El Derecho Contencioso Administrativo en México», también en la obra colectiva *ut supra* citada, p. 330.

49 *Vid*. artículos 164 y 165. Sobre la evolución histórica de la justicia administrativa en ese país, puede verse, entre otros: Rodríguez Huertas, Olivo A.: «Derecho Administrativo dominicano y principios generales». En: *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*. N° 16. Montevideo, 2009, pp. 105, 119-129, http:// revistaderecho. um.edu.uy/ wp-content/uploads/2012/12/Rodiguez-Huertas-Derecho-administrativo-dominicano-y-principios-generales.pdf. Véanse también los comentarios de, entre otros: Brewer-Carías, Allan R.: «Bases constitucionales del Derecho Administrativo en la República Dominicana», texto de la Conferencia Inaugural del Congreso Internacional de Derecho Administrativo celebrado con ocasión del XI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Santo Domingo, República Dominicana, 12 de septiembre de 2012, p. 28, http://www.allanbrewercarias.com/content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/content/i,%201,%201052.%20texto%20de% 20la%20%20conferencia.bases%20constitucionales%20del%20derecho%20administrativo%20en%20rep%c3%9ablica%20dom in).pdf y Hernández-Mendible, Víctor Rafael: «El proceso administrativo en la Constitución de República Dominicana». En: *La protección de los derechos frente al poder de la Administración. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Editorial Jurídica Venezolana. A. R. Brewer-Carías *et alter*, coords. Caracas, 2014, pp. 572-581. Y sobre el principio de accionabilidad o más modernamente universalidad y tutela judicial efectiva en el contencioso-administrativo dominicano: Brewer-Carías: ob. cit. («Bases constitucionales…»), pp. 15-18; Brewer Carías, Allan R.: «Sobre la constitucionalización del Derecho Administrativo en la República Dominicana», texto de base preparado para la conferencia sobre el mismo tema en las I Jornada Jurídica, Postgrado, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santo Domingo, 13 al 18 de junio de 2016, pp. 15-17; http://www. allanbrewercarias.com/content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb 849fea2/content/i, %201,%201125.%20brewer.%20 constitucionalizaci%c3%b3n%20 del%20 derecho %20administrativo% 20rep.%20dom..pdf; Hernández-Mendible: «El proceso administrativo…», pp. 579-582.

50 *Cfr*., Aroso de Almeida, Mário: «*O novo regime do contencioso administrativo em Portugal*». En: *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. J. Rodríguez-Arana Muñoz y M. García Pérez, coords. Caracas, 2014, pp. 417-419.

51 Este epígrafe tiene su origen en un subcapítulo de nuestra tesis doctoral: *Tendencias de la ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano (Con especial*

como lógica derivación de los marcos constitucionales que consagran el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, así como con la finalidad del contencioso-administrativo como medio de control judicial de la juridicidad de toda la actividad administrativa, de cualquier forma en que esta se manifieste[52], a título de ejemplo pueden enunciarse cómo varias de las más recientes leyes procesales administrativas iberoamericanas acogen –con mayor o menor fortuna según cada caso– el instituto de la pretensión procesal administrativa, así como su tradicional clasificación en: declarativas, constitutivas, de condena y ejecutivas. En tal sentido, superan las limitaciones expuestas hace medio siglo por MOLES y se aproximan más a ofrecer un modelo integral de control y defensa judicial frente a la actividad administrativa[53].

---

referencia a España, Perú, Colombia, Costa Rica y Venezuela). Inédita para cuando se escriben estas líneas.

52 *Cfr*., GARCÍA PÉREZ, Marta: *El objeto del proceso contencioso-administrativo*. Editorial Aranzadi. Navarra, 1999, pp. 87 y 192. La adopción del instituto de la pretensión procesal en el proceso administrativo ha sido planteada por Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en sus diversos trabajos, entre otros: «La pretensión procesal administrativa». En: *Revista de Administración Pública*. N° 12. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1951, pp. 83 y 84; «Acciones declarativas, constitutivas y de condena de la Administración Pública». En: *Revista de Derecho Público*. N° 26. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1986, pp. 5-31; *Manual de Derecho Procesal Administrativo.* 3ª, Civitas. Madrid, 2001, pp. 211-232; *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, del 13 de julio)*. 7ª, Thomson Reuters-Civitas-Editorial Aranzadi, S. A. Navarra, 2013, pp. 349 y 350. En similar sentido: GIMENO SENDRA, Vicente, VÍCTOR MORENO, Catena y SALA SÁNCHEZ, Pascual: *Derecho Procesal Administrativo*. 2ª, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A. Madrid, 2004, pp. 63-66. Esa posición ha tenido gran influencia en la doctrina procesal administrativa iberoamericana, por ejemplo, Argentina, *cfr*., HUTCHINSON: ob. cit., (*Derecho Procesal*…), t. II, pp. 21 y 22.

53 Incluso para el mismo ordenamiento venezolano, un sector de la doctrina venía cuestionando la adopción plena del modelo francés ya desde antes de la Constitución vigente. Véase entre otros: ARAUJO JUÁREZ, José: *Principios generales del Derecho Procesal Administrativo*. Vadell Hermanos Editores. Caracas, 1996, pp. 320-323, posición que el mismo autor ha reiterado bajo el actual marco legal en, por ejemplo: «Los principios fundamentales de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa». En: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Vol. I. FUNEDA. Caracas, 2010, pp. 32 y 33. No obstante, también hay quienes mantienen el enfoque del contencioso-administrativo bajo moldes más clásicos, como, por ejemplo: MEJÍA BETANCOURT, José Amando: «La carga de la prueba

Así por ejemplo, y a título de visión panorámica, serán pretensiones declarativas o constitutivas[54], bajo la Ley Española[55], las de anulación de actos administrativos y de disposiciones[56], en la hipótesis de no solicitarse el reconocimiento de alguna situación jurídica individualizada (artículo 31.1)[57]; de condena, aquellas en que, además de la anulación judicial, se pida el reconocimiento de la situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de daños y perjuicios (artículo 71.1.b)[58], el recurso contra la inactividad (artículo 32.1)[59] y el recurso frente a la actuación material constitutiva de vía de hecho (artículo 32.2)[60]. Por último, serán pretensiones ejecutivas, por ejemplo, la de ejecución de actos firmes no ejecutados (artículo 29.2)[61].

---

en el contencioso administrativo». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. Nº 7, vol. I (Homenaje a José Peña Solís). Caracas, 2016, pp. 143-198, http://rvlj.com.ve/?page_id=604.

54 En el caso de la anulación de actos administrativos, la diferencia entre pretensiones y sentencias mero declarativas y constitutivas es sutil, toda vez que todo dependerá de que la relación jurídica exista o no con anterioridad, González Pérez: ob. cit. (*Manual de Derecho*…), p. 219. Véase también del mismo autor: ob. cit. (*Comentarios a la Ley*…), pp. 436 y 437.

55 Ley 29/1998, del 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, publicada en *BOE* Nº 167, de 14-07-98, reformada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

56 Analizando los dispositivos correspondientes, véase: González Pérez: ob. cit. (*Comentarios a la Ley*…), pp. 352-357 y 372-381.

57 *Cfr*., Gimeno Sendra *et alter*: ob. cit. (*Derecho Procesal*…), p. 64; García Pérez: ob. cit. (*El objeto del proceso*…), pp. 91-94.

58 *Cfr*., Gimeno Sendra *et alter*: ob. cit. (*Derecho Procesal*…), p. 64; Huergo Lora: ob. cit. (*Las pretensiones de condena*…), pp. 185 y 186.

59 Véanse, entre otros: García Pérez: ob. cit. (*El objeto del proceso*…), p. 95; Huergo Lora: ob. cit. (*Las pretensiones de condena*…), pp. 186-191; González Pérez: ob. cit. (*Comentarios a la Ley*…), p. 449.

60 *Cfr*., Gimeno Sendra *et alter*: ob. cit. (*Derecho Procesal*…), p. 65; García Pérez: ob. cit. (*El objeto del proceso*…), p. 98.

61 Véase: García Pérez: ob. cit. (*El objeto del proceso*…), pp. 107-109. Aunque para la doctrina el trámite dado a esta pretensión sigue siendo el de un proceso de cognición, *cfr*., Huergo Lora: ob. cit. (*Las pretensiones de condena*…), pp. 191-193.

En el supuesto de la Ley peruana[62], serán pretensiones declarativas o constitutivas, la declaración de nulidad de actos administrativos (artículo 5.1)[63]; de condena las de reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines (artículo 5.2)[64]; el llamado por la doctrina «contencioso contractual»[65] (artículo 4.5), el «contencioso funcionarial»[66] (artículo 4.6), la de que se declare contraria a Derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo (artículo 5.3)[67]; la de que se ordene a la Administración Pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de ley o en virtud de acto administrativo firme (artículo 5.4)[68], la de indemnización de daños y perjuicios[69], entre otras.

Con una adecuada técnica legislativa, la Ley costarricense[70] contiene una enumeración enunciativa de pretensiones, en su artículo 42[71]. En todo caso, en el elenco de las expresamente enunciadas en el precepto, serán pretensiones declarativas aquellas en que se solicite lo siguiente, en atención al contenido de los diversos literales o apartados:

---

62 Decreto Supremo Nº 013-2008-JUS publicado el 29-08-08, Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27584 que regula el proceso contencioso-administrativo de 07-12-01. Para este instrumento normativo, pueden verse los comentarios respecto de la necesaria asunción de la pretensión procesal, que expone: HUAPAYA TAPIA: ob. cit. (*Tratado del proceso*…), pp. 485-514.

63 Véase al respecto: HUAPAYA TAPIA: ob. cit. (*Tratado del proceso*…), pp. 760-765.

64 Véase: Ibídem, pp. 845-848.

65 Ibídem, p. 851.

66 Ibídem, pp. 852 y 853.

67 Ibídem, pp. 860-862.

68 Ibídem, pp. 867-877.

69 Ibídem, pp. 883-890.

70 Ley Nº 8508 publicada en el alcance Nº 38 a la *Gaceta* Nº 120, de 22-06-06, Código Procesal Contencioso-Administrativo.

71 *Vid*. JINESTA LOBO, Ernesto: «La nueva justicia administrativa en Costa Rica». En: *Revista de Administración Pública*. N° 179. CEPC. Madrid, 2009, p. 2; JINESTA LOBO, Ernesto: «Pretensiones». En: *El nuevo proceso contencioso-administrativo*. Poder Judicial. Manrique JIMÉNEZ MEZA *et alter*. San José de Costa Rica, 2006, pp. 229 y 230.

> a. La declaración de disconformidad de la conducta administrativa con el ordenamiento jurídico y de todos los actos o las actuaciones conexas; b. la anulación total o parcial de la conducta administrativa –que podrá ser también constitutiva, conforme aclara la doctrina[72]–; d. el reconocimiento o la declaración de alguna situación jurídica; y e. la declaración de la existencia, la inexistencia o el contenido de una relación sujeta al ordenamiento jurídico-administrativo.

En cuanto a las pretensiones constitutivas, ellas serán en las que se pida[73]:

> a. La declaración de disconformidad de la conducta administrativa con el ordenamiento jurídico y de todos los actos o las actuaciones conexas; b. la anulación total o parcial de la conducta administrativa; c. la modificación o, en su caso, la adaptación de la conducta administrativa[74]; d. la declaración –no el mero reconocimiento– de alguna situación jurídica; e. la declaración de la existencia, la inexistencia o el contenido de una relación sujeta al ordenamiento jurídico-administrativo; y f. la fijación de los límites y las reglas impuestos por el ordenamiento jurídico y los hechos, para el ejercicio de la potestad administrativa.

Y serán pretensiones de condena aquellas en que se peticione:

> c. La modificación o, en su caso, la adaptación de la conducta administrativa; d. el restablecimiento o la declaración de alguna situación jurídica, así como la adopción de cuantas medidas resulten necesarias y apropiadas para ello[75]; g. que se condene a la Administración a realizar cualquier conducta administrativa específica impuesta por el ordenamiento jurídico[76]; h. la declaración de

---

72 Las pretensiones previstas en los apartados a y b del artículo 42 son catalogadas como declarativas por Jinesta Lobo: ob. cit. («Pretensiones»).

73 Téngase en cuenta que la línea divisoria entre una pretensión declarativa y una constitutiva puede ser bastante difusa en el proceso administrativo.

74 Pretensión calificada como predominantemente constitutiva por Jinesta Lobo: ob. cit. («Pretensiones»), p. 232.

75 Se trata de una pretensión que puede ser constitutiva o de condena. Véase al respecto: ibídem, p. 233.

76 *Cfr*., sobre este precepto véase: ibídem, pp. 233 y 234.

disconformidad con el ordenamiento jurídico de una actuación material, constitutiva de una vía de hecho, su cesación, así como la adopción, en su caso, de las demás medidas previstas en ese mismo artículo 42[77]; i. que se ordene a la Administración Pública, abstenerse de adoptar y ejecutar cualquier conducta que pueda lesionar el interés público o las situaciones jurídicas actuales o potenciales de la persona; y j. la condena al pago de daños y perjuicios[78].

Como puede verse, será bastante común la acumulación de pretensiones de condena con otras, como también ha destacado la doctrina[79].

En el caso de la Ley colombiana[80], la misma parte de una interpretación quizá más teórica que real del modelo francés original, basándose entonces en la dicotomía nulidad-plena jurisdicción, que, como hemos visto, irradió a los ordenamientos Iberoamericanos hasta fecha relativamente reciente, y que justamente está en proceso de abandono. Pero el colombiano no es un modelo copiado al calco de esa interpretación del primigenio sistema francés, y ha venido desarrollándose a su manera, hasta llegar a la Ley actual. De allí que baste señalar en esta ocasión que bien pueden identificarse como pretensiones declarativas o constitutivas, las de nulidad de actos administrativos generales y

---

77 Pretensión declarativa y de condena, según: ibídem, p. 233.

78 Catalogadas estas dos últimas como pretensiones de condena, en: ibídem, p. 234.

79 Huergo Lora: ob. cit. (*Las pretensiones de condena…*), p. 27 y ss. De allí que también se hable de pretensiones mixtas –el «contencioso mixto» a que se refirió Moles–, es decir, de combinación de las anteriores, toda vez que «… en la práctica las pretensiones no son formuladas de manera químicamente pura, de modo que lo normal es que asuman un carácter mixto», Jinesta Lobo: ob. cit. («Pretensiones»), p. 225. Véase en similar sentido: Brewer-Carías: ob. cit. (*Nuevas tendencias…*), p. 206.

80 Ley 1437 de 2011 publicada en el *Diario Oficial* Nº 47.956, de 18-01-11, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reformada parcialmente por la Ley Estatutaria 1755, de 30-06-15, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código Administrativo y Contencioso Administrativo de Colombia. Recordando lo señalado por Moles en los epígrafes previos, es quizá en el ordenamiento colombiano en el que aún persiste la mención en la propia Constitución, de vías procesales específicas en materia contencioso-administrativa o de control de constitucionalidad, como es el caso de la llamada «acción de cumplimiento», referida en el artículo 87 constitucional.

particulares[81], y al acumularse estas con la de restablecimiento de derecho –hasta la Ley vigente conocidas como de plena jurisdicción–[82], se estará en presencia también de pretensiones de condena. En el caso de la de nulidad electoral, aunque la misma inicia con una solicitud de pronunciamiento de tipo constitutivo, lo cierto es que la lógica indica que en la mayoría de los casos terminará persiguiendo una condena a la repetición parcial o total de actos electorales con el propósito de modificar resultados, por lo que también podrá ser de condena[83]. Y respecto a la reparación directa por responsabilidad

---

81 Véase entre otros: Sarría Olcos, Consuelo: «¿Acciones o pretensiones contencioso administrativas? ponencia presentada en las Jornadas de Derecho Administrativo, realizadas en la Universidad Externado de Colombia, durante el 7, 8 y 9 de septiembre de 2010». En: *Revista Digital de Derecho Administrativo*. Nº 4. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2010, p. 99, file:///C:/Users/User1/Downloads/Dialnet-AccionesOPretensionesContenciosoAdministrativas-5137223.pdf. Más recientemente: Pazos Guerrero, Ramiro: «Medios de control judicial. Los cambios que introdujo la Ley 1437 de 2011 a la fiscalización judicial de la Administración». En: *Instituciones de Derecho Administrativo. Responsabilidad, contratos y procesal*. Tomo ii. Grupo Editorial Ibáñez-Universidad Del Rosario Editorial. H. A. Arenas Mendoza, editor. Bogotá, 2016, pp. 339-352.

82 *Cfr*., Sarría Olcos: ob. cit. («¿Acciones o pretensiones…»), pp. 99 y 100; Pazos Guerrero: ob. cit. («Medios de control…»), pp. 352-354.

83 Sobre ese medio de control de nulidad electoral en la Ley colombiana, véase: Sarría Olcos: ob. cit. («¿Acciones o pretensiones…»), pp. 101 y 102. En todo caso, respecto a ella se ha señalado: «La nulidad de carácter electoral es una especie de la acción de simple nulidad y sin embargo contiene algunas características del restablecimiento del derecho…», Torres Cuervo, Mauricio: «El contencioso electoral en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo». En: *Memorias del Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Ley 1437 de 2011. Consejo de Estado-Imprenta Nacional de Colombia. s/f, p. 385, http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20CCA.pdf. No obstante, el asunto parecería requerir de un estudio más concreto sobre ese medio procesal, lo que escapa al objeto de estas páginas, toda vez que de seguidas el mismo autor da a entender que los efectos de un fallo en el caso de tal medio de control no autoriza a declarar nulidades parciales o totales de la elección, sino «… a ajustar su declaración a los verdaderos resultados, sin esperar a que después de varios meses lo haga la jurisdicción previo trámite de un juicio de carácter electoral con todas las etapas y cumplimiento del debido proceso» (ibídem, p. 391). Véase también, más recientemente: Pazos Guerrero: ob. cit. («Medios de control…»), pp. 354-357.

patrimonial, es evidente que también será condenatoria[84]. En el caso de las controversias contractuales, habrá que estar atento al petitorio concreto, pero serán básicamente constitutivas en cuanto se solicite únicamente la anulación de la relación jurídica y de condena en las hipótesis de reclamos indemnizatorios por terminación del vínculo convencional[85]. En cuanto al «medio de control» de nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción, su propia denominación indica –al menos en principio– su naturaleza de pretensión constitutiva.

Luego de ello está lo que denomina un sector de la doctrina «acciones constitucionales»[86], esto es, protección de derechos e intereses colectivos y difusos, reparación de perjuicios a un número plural de personas y cumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos. Se trata de vías procesales mediante las que se canalizan pretensiones de condena, aunque dado que se trata de cauces adjetivos que encuadran como medios de protección constitucional, el asunto no está libre de controversia[87].

Adicionalmente, la Ley colombiana contempla la nulidad por inconstitucionalidad, el control inmediato de legalidad, la pérdida de investidura y el control por vía de excepción dentro de sus «medios de control»[88]. Se está en

---

84 *Cfr*., Sarría Olcos: ob. cit. («¿Acciones o pretensiones…»), p. 102. Véase también, más recientemente: Pazos Guerrero: ob. cit. («Medios de control…»), pp. 357-363.

85 Sobre tal medio véase: Sarría Olcos: ob. cit. («¿Acciones o pretensiones…»), p. 102. Véase también, más recientemente: Pazos Guerrero: ob. cit. («Medios de control…»), pp. 363-365.

86 *Cfr*., Sarría Olcos: ob. cit. («¿Acciones o pretensiones…»), pp. 104-106.

87 Véase para un panorama general de los «medios de control» de la Ley colombiana: Bastidas Bárcenas, Hugo Fernando: «Los medios de control en la Ley 1437 de 2011». En: *Memorias del Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011*. Consejo de Estado-Imprenta Nacional de Colombia. s/f, pp. 293-310, http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20CCA.pdf.

88 Respecto a estos «medios de control», véase: Sarría Olcos: ob. cit. («¿Acciones o pretensiones…»), pp. 106-108. Véase también, más recientemente: Pazos Guerrero: ob. cit. («Medios de control…»), pp. 367-372.

presencia básicamente de pretensiones constitutivas pero que en algunos casos incluyen también de condena.

Como puede verse, la peculiaridad del diseño legislativo de los «medios de control» de la Ley colombiana, se refleja entre otras cosas en una multiplicidad en la que no luce como prevalente el orden y la sencillez en lo que se refiere al tipo de pretensiones a plantear. Ello parece ser producto, una vez más, de que bajo su óptica la premisa a partir es la enumeración legislativa y no el tipo de petición que plantee el demandante.

Pasa a hacerse referencia a la Ley venezolana[89]. Lo primero que se evidencia en su texto es, por un lado, la escasa uniformidad y precisión terminológica, al emplear indistintamente los términos «demanda», «pretensión», «reclamo» y «recurso» para referirse en realidad a pretensiones procesales administrativas. Y lo segundo, la precaria sistematicidad en la agrupación de las diversas pretensiones en los correspondientes procedimientos.

En ese sentido, mientras el artículo 9 establece un elenco de pretensiones procesales administrativas, de forma más o menos sistemática, al desplegarse luego las competencias específicas de los órganos de la justicia administrativa, se evidencia un retorno a los tradicionales «recursos contencioso-administrativos» de la legislación previa, aunque no se les denomine propiamente de esa forma.

Esa falta de orden y sistematización[90] impone que, en el caso de pretensiones declarativas, la ley no las prevea expresamente, salvo quizá la del «recurso de

---

89 Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nº 39451, de 22-06-10, reimpresión por «error material».

90 Que analizamos críticamente en: Torrrealba Sánchez, Miguel Ángel: *Problemas fundamentales del contencioso-administrativo venezolano en la actualidad*. Funeda. Caracas, 2013, pp. 115-122, y reiteramos en: Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «Consideraciones sobre la ejecución de sentencias en el proceso administrativo venezolano». En: *Revista Aragonesa de Administración Pública (RArAP)*. Nos 43-44. Zaragoza, 2014, pp. 471-476, http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/

interpretación de leyes de contenido administrativo» (artículo 9.6)[91]. En el caso de las pretensiones constitutivas, serán mayoritariamente de nulidad de actos administrativos[92], denominadas indistintamente «impugnaciones» (artículo 9.1) o «demandas de nulidad» (artículos 23.5, 23.6, 24.5 y 25.6). El grueso de las pretensiones serán de índole condenatoria, comenzando por las de condena al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originadas en responsabilidad contractual o extracontractual de los órganos del Poder Público (artículo 9.4)[93], las que se interpongan frente a la inactividad administrativa, es decir, la «abstención o negativa» a producir o cumplir actos (artículo 9.2)[94], las «reclamaciones» frente a las vías de hecho[95] (artículo 9.3), los «reclamos» por la prestación de servicios públicos y el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas (artículo 9.5)[96]. También serán

InstitutoAragonesAdministracionPublica/Documentos/13%20M%20Angel%20Torealba.pdf. Véase también, en similar sentido: Urosa Maggi, Daniela: «Las pretensiones procesales en la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa». En: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Vol. I. Funeda. Caracas, 2010, pp. 218-224; Hernández G., José Ignacio: «El cambio de paradigma: Las pretensiones procesales administrativas». En: *El contencioso administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. A. Brewer-Carías y V. R. Hernández-Mendible, directores. Caracas, 2011, pp. 126-129.

91 *Cfr*., Brewer-Carías: ob. cit. (*Nuevas tendencias*…), p. 213.

92 En similar sentido, véase en el marco de la legislación derogada: ibídem, p. 208.

93 *Cfr*., Urosa Maggi: ob. cit. («Las pretensiones procesales…»), p. 220; Brewer-Carías: ob. cit. (*Nuevas tendencias*…), p. 213.

94 La falta de coherencia terminológica preside la redacción legislativa, así como el mantenimiento inercial de vocablos de las leyes previas, en este tema de las pretensiones frente a la inactividad administrativa. Sobre ese último asunto, véase el exhaustivo trabajo de Urosa Maggi, Daniela: *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho español y venezolano*. Funeda. Caracas, 2003, así como la bibliografía allí citada.

95 Pretensiones de condena como las catalogamos en anterior oportunidad: Torrealba Sánchez: ob. cit. (*La vía de hecho*…), pp. 201-206.

96 Sobre la naturaleza condenatoria de tal pretensión, véase: Urosa Maggi, Daniela: «Demanda de prestación de servicios públicos. Estado actual y perspectivas de cambio». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N° 4. Universidad Monteávila. Caracas, 2014, pp. 93 y 94, http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2015/04/Daniela-Urosa-Maggi.pdf. Véase también en similar sentido: Blanco Guzmán,

en la mayoría de los casos, pretensiones constitutivas y de condena, aquellas vinculadas con las controversias administrativas entre entidades o autoridades (artículos 9.7, 23.7, 23.8 y 25.9)[97].

La redacción legislativa parece apuntar a un sistema de *númerus clausus*[98], contrariando las propuestas doctrinarias[99], pero lo cierto es que el empleo del término «demandas», que como ya se destacó es una suerte de continente de

---

Armando: «Los procesos surgidos por la prestación de los servicios públicos y la realidad contemporánea». En: *Los servicios públicos domiciliarios*. Universidad Monteávila-Editorial Jurídica Venezolana-Funeda. V. R. Hernández-Mendible, director. Caracas, 2012, pp. 307 y 308.

97 *Cfr*., Brewer-Carías: ob. cit. (*Nuevas tendencias*…), p. 214. Más recientemente: Blanco Guzmán, Armando: «Las pretensiones en materia de controversias administrativas». En: *El contencioso administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. A. Brewer-Carías y V. R. Hernández-Mendible, directores. Caracas, 2011, pp. 143 y 144.

98 Y es que más allá de la reordenación de los antiguos «recursos contencioso-administrativos», la Ley no asume a cabalidad la pretensión procesal administrativa. Basta con comparar el texto vigente con la clasificación de las sentencias contencioso-administrativas que, de acuerdo con la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, hizo en su oportunidad la doctrina. *Cfr*., Brewer-Carías: ob. cit. (*Nuevas tendencias*…), pp. 200-213, contenida también en: Brewer-Carías, Allan R.: *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho público en Iberoamérica. La jurisdicción contencioso-administrativa*. Vol. VI. Civitas-Thomson Reuters-Editorial Jurídica Venezolana. Madrid, 2013, pp. 387-408.

99 No solo la doctrina española ha cuestionado su Ley vigente respecto a la parcial asunción del instituto de la pretensión procesal administrativa. Así también lo han hecho los autores venezolanos en lo atinente a la Ley de ese país, destacando, además de su precariedad, la limitada adopción de la pretensión procesal en sustitución de la visión revisora, objetiva y basada en un *numerus clausus* de «recursos». *Cfr*., entre otros: Hernández G., José Ignacio: «Pasado, presente y futuro de la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa». En: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Vol. I. Funeda. Caracas, 2010, pp. 112-116; Hernández G.: ob. cit. («El cambio de paradigma…»), pp. 117-129; Urosa Maggi: ob. cit. («Las pretensiones procesales…»), pp. 211-224; y de la misma autora: «Breves comentarios al Proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: *Anuario de Derecho Público*. N° 3. Universidad Monteávila-Funeda. Caracas, 2011, pp. 183-197; Torrrealba Sánchez: ob. cit. (*Problemas fundamentales*…), pp. 115-122.

la pretensión, podría ayudar a sostener, mediante una interpretación progresiva de los apartados 8 y 9 del artículo 9 de la Ley venezolana, que «encuadrarían» aquí las demás pretensiones no expresamente previstas en ella[100].

3.4. *Universalidad, globalidad o plenitud del control y tutela judicial frente a la actividad administrativa*

Señaló MOLES en sus trabajos, al referirse al principio de accionabilidad, que su vulneración podía por ejemplo darse mediante normas que denegaran el acceso a la justicia administrativa para ciertas categorías de actuaciones administrativas, o bien limitaran su alcance, en violación a lo que se conoce más modernamente como el principio de universalidad, globalidad o plenitud de control y tutela judicial contenciosa-administrativa. El autor colocaba como ejemplos el caso del control de la discrecionalidad administrativa, respecto de lo cual mucho se ha avanzado en las últimas décadas en la doctrina iberoamericana[101].

No obstante, en el caso venezolano se ha retrocedido en los últimos tres lustros, al establecerse categorías pretendidamente exentas de control jurisdiccional contencioso-administrativo, sobre la base por ejemplo, de que se trata de actos administrativos no definitivos, bien mediante norma legal[102], o peor

---

[100] *Cfr*., TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel: «Las demandas de contenido patrimonial en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa». En: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Vol. II. FUNEDA. Caracas, 2011, p. 306.

[101] Véase por ejemplo nuestro trabajo y la bibliografía allí citada: ob. cit. («Las potestades discrecionales…), pp. 335-371.

[102] Caso del actual artículo 231, primer aparte, del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Instituciones del Sector Bancario (*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nº 40557, de 08-12-14), el cual –aparte de que su redacción deja mucho que desear en cuanto a corrección gramatical– establece: «En aquellos casos en los cuales hayan sido impuestas medidas por parte de la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario de las previstas en el artículo 185 [es decir, todas las sanciones administrativas reguladas en el Título X, Capítulos I y II de la Ley], no será posible el otorgamiento de medidas cautelares de suspensión de efectos del acto recurrido, en virtud de que las mismas son impuestas a los fines de salvaguardar la solidez del sector

aún, por criterio judicial[103]. O quizá el ejemplo más emblemático, también una «creación jurisprudencial», es el criterio que impone una absoluta inmunidad judicial de los actos administrativos dictados por el propio Poder Judicial, que remueven o separan de su cargo a los jueces provisorios o temporales, es decir, a los jueces no titulares. En este supuesto, ha señalado la jurisprudencia venezolana que tales actos no requieren motivación –por lo que en la práctica resultan inmunes a cualquier control jurisdiccional–, por cuanto los jueces que

bancario o del sistema financiero y los intereses del público depositante en general» (texto entre corchetes añadido). Casi resulta innecesario señalar la evidente inconstitucionalidad de tal norma, como ya destacó, una vez incluido el texto a partir de la misma Ley de 2010, calificando el precepto de asombroso y de contrario a varias de las manifestaciones del derecho a la tutela judicial efectiva en relación al atributo del derecho a la tutela cautelar: Hernández-Mendible, Víctor Rafael: «Los derechos constitucionales procesales». En: *El contencioso administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. A. Brewer-Carías y V. R. Hernández-Mendible, directores. Caracas, 2011, p. 268. Véase también, cuestionando la constitucionalidad del precepto y, en todo caso, proponiendo su interpretación restrictiva, más recientemente: Urosa Maggi, Daniela: «Los procedimientos administrativos bancarios y su control judicial». En: *La Banca en el marco de las transiciones de sistemas económicos en Venezuela*. 2ª, UCAB. Alfredo Morles Hernández *et alter*. Caracas, 2016, pp. 732-734 (en prensa).

103 Caso, por ejemplo, de las sentencias carentes de motivación real que pretende sustituirse por genéricas invocaciones al interés general, que acostumbra dictar la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Véase nuestro trabajo: «Interés general y tutela cautelar en el contencioso-administrativo. Reseña de una peligrosa tendencia jurisprudencial de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. Nº 2. Universidad Monteávila. Caracas, 2014, http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2014/10/INTERES-GENERAL-Y-TUTELA-CAUTELAR-EN-EL-CONTENCIOSO.pdf. Un panorama de las tendencias recientes del contencioso-administrativo venezolano, puede verse tanto en nuestro trabajo: ob. cit. (*Problemas fundamentales*…), pp. 171-193; así como también, más recientemente, entre otros: Kiriakidis, Jorge: «La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a la luz de la jurisprudencia de los últimos años». En: *II Congreso Venezolano de Derecho Administrativo en homenaje al Maestro Eloy Lares Martínez*. Vol. ii. Funeda-Aveda. Caracas, 2014, pp. 103-155; Herrera Orellana, Luis Alfonso: «La argumentación jurídica y la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Un balance a los tres años de vigencia*. Funeda. Caracas, 2014, pp. 83-107.

no son titulares del cargo, es decir, que no han ingresado a la carrera judicial por concurso público de oposición, no gozan de ninguna garantía de estabilidad en el cargo[104].

Tal argumentación y conclusiones, cuestionables en sí mismas[105], resultan mucho más susceptibles de objeción si se considera que la gran mayoría de los jueces en Venezuela son provisorios, toda vez que la organización administrativa judicial tiene más de una década sin realizar los concursos de oposición, lo que implica que lo que debería ser una situación excepcional –designación de jueces provisorios hasta tanto el cargo o la plaza se cubra con un juez titular o de carrera conforme a las exigencias constitucionales y legales–, termina siendo la regla. Un buen ejemplo de ello lo constituyen los jueces contencioso-administrativos, los cuales –salvo los que integran la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, que ostentan un régimen de designación distinto– en su casi totalidad –por no decir todos–, son jueces provisorios, es decir, sin garantía de estabilidad en el cargo[106].

---

[104] Entre otras, TSJ/SPA, sent. Nº 1798, de 19-10-04 y TSJ/SC, sent. Nº 2414, de 20-12-07. Véanse, entre otros, los comentarios de: Brewer-Carías, Allan R.: «Sobre la ausencia de independencia y autonomía judicial a 12 años de vigencia de la Constitución de 1999 (o sobre la interminable transitoriedad que en fraude continuado a la voluntad popular y a las normas de la Constitución, ha impedido la vigencia de la garantía de la estabilidad de los jueces y el funcionamiento efectivo de una 'jurisdicción disciplinaria judicial')». En: *Independencia judicial*. Tomo I. Academia de Ciencias Políticas y Sociales-Acceso a la Justicia-Funeda-Universidad Metropolitana. Caracas, 2012, pp. 13-20.

[105] Sobre los lineamientos en materia de autonomía e independencia de la judicatura en la doctrina de los órganos del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, véase la reseña de: Chavero Gazdik, Rafael J.: *La justicia revolucionaria. Una década de reestructuración (o involución) judicial en Venezuela*. Editorial Aequitas, C. A. Caracas, 2011, pp. 113-143. Véase también, entre otros: Abreu Burelli, Alirio: «Normas internacionales y jurisprudencia sobre independencia judicial». En: *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus 50 años como investigador del Derecho. Homenaje venezolano*. Editorial Jurídica Venezolana-Funeda-Unam. Caracas, 2012, pp. 49-73.

[106] La doctrina ya se ha ocupado suficientemente del asunto y profundizar en tales análisis excedería el objeto de estas páginas. Véanse, entre otros: Chavero Gazdik: ob. cit. (*La justicia revolucionaria…*), *in totum*; Louza Sconamiglio, Laura: *La revolución*

Este criterio, a pesar de haber originado reiteradas condenas al Estado venezolano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos[107], se mantiene en la actualidad, y produce como resultado una evidente denegación de justicia, paradójicamente en aquellos que tienen que impartirla. Resultado de ello, es que los jueces venezolanos se encuentran entre los funcionarios públicos con menor garantía de estabilidad institucional, y por ende, con prácticamente nula posibilidad de autonomía e independencia, toda vez que su permanencia en el cargo dependerá de cuán complacidos con sus actuaciones se encuentran los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, es decir, sus superiores jerárquicos.

Consideraciones finales

De estas breves consideraciones puede afirmarse que esos rasgos generales del contencioso-administrativo en Hispanoamérica descritos hace décadas por Moles Caubet, se han proyectado y profundizado, en cuanto al abandono de la tradicional dicotomía exceso de poder-plena jurisdicción y su reemplazo por la adopción de múltiples vías adjetivas que permiten plantear diversas pretensiones procesales, en obsequio a la tutela judicial efectiva. Por otra parte, el fenómeno de la constitucionalización del contencioso se ha asentado en los

judicial en Venezuela. Funeda. Caracas, 2011, *in totum*; más recientemente de la misma autora: «El principio de separación de poderes en Venezuela y las nuevas leyes de 'justicia'». En: *Crisis de la función judicial*. Tomo ix. Acceso a la Justicia-Funeda-Universidad Metropolitana. Caracas, 2012, pp. 45-91; Urosa Maggi, Daniela y Hernández G., José Ignacio: «El estado actual de la justicia administrativa en Venezuela». En: *Justicia administrativa*. Tomo iii. Acceso a la Justicia-Funeda-Universidad Metropolitana. Caracas, 2012, *in totum*; Brewer-Carías: ob. cit. («Sobre la ausencia…»), pp. 9-83; Hernández-Mendible, Víctor Rafael: «Tres decálogos de las desventuras de la jurisdicción contencioso administrativa». En: *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. J. Rodríguez-Arana Muñoz y M. García Pérez, coord. Caracas, 2014, pp. 506-522.

107 Puede verse, entre los estudios doctrinarios de las múltiples sentencias de la Corte que han condenado al Estado venezolano, sentencias que no solo han sido desacatadas sino además insólitamente declaradas inejecutables por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, *vid*. Ayala Corao, Carlos: *La «inejecución» de las sentencias internacionales en la jurisprudencia constitucional de Venezuela (1999-2009)*. Fundación Manuel García Pelayo. Caracas, 2009.

diversos ordenamientos jurídicos hispanoamericanos, consagrando incluso en el plano de las Cartas Fundamentales los derechos a la tutela judicial efectiva en combinación con los derechos constitucionales procesales[108].

Tal fenómeno ha traído como consecuencia el que, en la actualidad, resulta injustificable el establecimiento, vía legal o jurisprudencial, de ámbitos del actuar de la Administración Pública exentos de fiscalización y tutela judicial por el juez contencioso-administrativo, y cuando ellos se establecen, como ha venido sucediendo en el caso venezolano, se configura de forma inocultable la vulneración a principios constitucionales y convencionales ínsitos a todo Estado de Derecho. Y es que, como dijo Moles Caubet, este último –en tanto conquista civilizatoria–, va de la mano con la juridicidad del actuar de los órganos del Poder Público y, por consiguiente, con la posibilidad de control jurisdiccional ante cualquier vulneración ante eventuales situaciones antijurídicas.

Por ello, no basta con la consagración formal de las cláusulas constitucionales para el mantenimiento del Estado de Derecho, cuando en el plano práctico no existe la mínima autonomía para que el Poder Judicial cumpla con sus cometidos constitucionales. Venezuela, país al cual el autor homenajeado en estas páginas dedicó buena parte de su labor vital, es uno de los ejemplos más recientes de ello, y corresponderá en un futuro asumir la difícil tarea de su reinstitucionalización, con el fin de que los «rasgos generales» descritos por Moles Caubet, no estén solo en el Derecho positivo, sino en su aplicación práctica.

* * *

[108] Para el caso venezolano, véanse entre otros, además de la bibliografía ya citada: Brewer-Carías, Allan R.: «La constitucionalización de la jurisdicción contencioso administrativa en Venezuela: Formalidad y frustración», ponencia preparada para la XIV reunión del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, San Juan de Puerto Rico, 26-30 de octubre de 2015, http://www.allanbrewer.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%201109,%20LA%20CONSTITUCIONALIZACI%C3%93N%20DEL%20CONTENCIOSO%20.%20XIV%20FIDA.%20San%20Juan%202015.pdf.

Resumen: El autor retoma la doctrina sobre los rasgos generales del contencioso-administrativo que fijó el siempre maestro Moles Caubet, para así adentrarse en la reflexión sobre algunas tendencias legislativas del proceso administrativo iberoamericano. **Palabras clave**: Moles Caubet, contencioso-administrativo, proceso administrativo iberoamericano. Recibido: 26-11-16. Aprobado: 28-01-16.