

Presentación

Las siguientes páginas son un intento por saldar una deuda académica contraída hace una década. Me refiero a la publicación de la tercera edición de mi *Manual de Contencioso-Administrativo*, con dos ediciones previas (2005 y 2006) y una reimpresión (2007). Deber de cumplimiento más pendiente aún desde la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LOJCA)¹; y que por ende obligaba a adaptar ese texto al nuevo régimen legal, si se quería mantener su función didáctica y, por tanto, su utilidad práctica para el estudio introductorio del Derecho Procesal Administrativo venezolano. Pero es probable que lo que aquí se presenta no sea más que un sucedáneo, una suerte de precario cumplimiento por equivalente. Porque lo cierto es que, en sentido estricto, esta obra no es un Manual.

Hay varias razones que explican, mas no justifican del todo, el porqué de esta publicación, y no la tercera edición del *Manual*. La primera, y más importante, es que para esta última no podía tratarse de una mera actualización o puesta al día, sino de la elaboración casi íntegra de un nuevo libro. Ello porque, precisamente, a partir de 2010, con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, luego de una espera de medio siglo—de más tiempo, si se considera que en el último período legislativo de la presidencia de Medina Angarita se llegó a discutir en el Congreso un proyecto de ley reguladora del contencioso-administrativo— pudo al fin contarse en el ordenamiento jurídico venezolano con un instrumento legal en teoría destinado a darles cumplimiento a los mandatos constitucionales de regulación de esa materia. El resultado fue la modificación total o parcial

¹ Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 39 451, del 22-06-10 (reimpresión por «error material»).

de la regulación de múltiples categorías procesales administrativas, lo que ameritaba un replanteamiento general de esa hipotética tercera edición del *Manual*. Y ello al margen de que, justamente por el tiempo transcurrido –más el vivencial que el meramente cronológico–, la relectura de lo escrito hace tres lustros no me resulta especialmente satisfactoria.

La segunda razón que motiva esta publicación obedece a la profunda crisis de la industria editorial venezolana. Situación producto –no podía ser de otra manera– de las catastróficas políticas públicas que hemos padecido los últimos veinte años, y que han derivado en la emergencia humanitaria en la que estamos sumidos en la actualidad. Consecuencia de ello, es que la publicación de un *Manual* a precios accesibles a sus destinatarios principales, es decir, los cursantes de la carrera de Derecho en las Universidades, es sencillamente imposible hoy en día. Tómese en cuenta que los tirajes de libros en nuestro entorno son bastante escasos. Y, si se trata de libros jurídicos, suelen ser de un centenar o poco más. Y eso si el autor tiene la fortuna de conseguir algún tipo de financiamiento que permita que su obra salga a la luz; o bien, si decide financiarlo de su propio peculio. No obstante, para un libro de texto primordialmente destinado a la consulta asidua de estudiantes de pregrado, un tiraje de esas magnitudes no tiene sentido.

Queda, sin embargo, la edición y venta en formato electrónico o digital. Pues bien, las experiencias recientes demuestran que tampoco resultan especialmente idóneas para el fin perseguido en este caso. Bien porque el formato permita la divulgación libre una vez adquirido un ejemplar, o bien debido a que los medios de comercialización empleados por las editoriales globales están fuera del alcance de la gran mayoría de los venezolanos, tanto en lo que se refiere a costos como a instrumentos de pago. La consecuencia es una enorme dificultad de acceso a libros, y más a libros jurídicos, en nuestro entorno cotidiano y en un país que no solo no ha entrado al siglo XXI, sino que en muchos aspectos ha retrocedido hasta la primera mitad del XX.

Dadas, pues, las circunstancias, no parecen haber demasiados alicientes para dedicar unos dos o tres años a la preparación íntegra de un texto que

de tercera edición solo tendría el nombre, previendo como su necesario destino el libre acceso a través de la internet. Por ello, se optó por una solución intermedia, y por tanto solo medianamente satisfactoria. Tomar varios de los artículos o capítulos de libros publicados a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que tratasen algunos de los asuntos más importantes y por consiguiente de ineludible estudio en los programas universitarios de Derecho Procesal Administrativo, actualizarlos y adaptarlos. Ello con el fin de preparar una obra que cubriera algunos de los principales temas de la materia, aportando una visión introductoria pero a la vez general de la disciplina, a quien se adentra por primera vez en ella. Así como también, en el caso de los profesionales del Derecho, a aquellos no muy familiarizados con las particularidades de nuestro «contencioso-administrativo».

Por supuesto, no está aquí cubierto todo el contenido programático de la disciplina, ni en el caso de la Escuela de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, ni de otras Universidades. Pero basándose en lo aquí desarrollado y complementándolo con otro texto de mi autoría: *Problemas del contencioso-administrativo venezolano en la actualidad* (FUNEDA. Caracas, 2013); así como acudiendo a las fuentes bibliográficas que procuro señalar tanto en estas páginas como en esa obra previa, creo que puede obtenerse un resultado aceptable. A saber, tener un panorama general del régimen legal y del tratamiento judicial de las categorías procesales administrativas básicas de nuestro ordenamiento. Ello incluyendo no solo los institutos estudiados por la teoría general del proceso, sino también las principales características de la regulación positiva general, en cuanto a lo que estatuye la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en lo atinente a las partes en el proceso administrativo, el objeto de las pretensiones, los procedimientos de primera instancia y la sentencia con su ejecución.

El resultado de esa limitada forma de pago de la mencionada deuda académica son estos *Estudios de Derecho Procesal Administrativo*. A tal fin, como inicio seleccioné dos temas generales de reciente tratamiento en artículos monográficos, a saber: los ámbitos subjetivo y objetivo de aplicación de la

Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, escritos por mí para obras colectivas destinadas a homenajear a juristas venezolanos². Con ello se busca esclarecer a quién y a qué se aplica la Ley, ambos puntos de especial relevancia y en algunos casos regulados con escasa fortuna en el texto legal. Y que, además, se entroncan con institutos pertenecientes al Derecho Administrativo sustantivo.

De seguida, pareció pertinente incluir tres trabajos que abordan los también tres procedimientos de primera instancia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a saber: demandas de contenido patrimonial, procedimiento breve y procedimiento común. El primero tuvo su origen en un artículo del mismo nombre publicado recién vigente la Ley³. Pero habiendo transcurrido una década, se requirió su reescritura, no solo para su actualización en asuntos concretos, sino sobre todo con el fin de ofrecer al lector resultados más conclusivos respecto a las que originalmente se plantearon como meras hipótesis interpretativas ante las antinomias e incongruencias legales, en espera de desarrollo jurisprudencial. Desarrollo que, como era de esperarse, optó por las soluciones más desfavorables para el particular enfrentado procesalmente a la Administración

² Publicados respectivamente como: «La enumeración de los entes y órganos sometidos al control contencioso-administrativo según el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (o cuando el legislador sí se equivoca)». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N.º 10-III (Edición Homenaje a María Candelaria DOMÍNGUEZ GUILLÉN). Caracas, 2018; y «El ámbito objetivo de aplicación del control de la jurisdicción contencioso-administrativa a la luz de la obra de José ARAUJO-JUÁREZ. Luces y sombras del artículo 8 de la LOJCA». En: HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R. y J. L. VILLEGAS MORENO (dirs.): *Hacia un Derecho Administrativo para retornar a la democracia*. Liber Amicorum al Profesor José R. ARAUJO-JUÁREZ. Centro de Estudios de Regulación Económica (Cereco) Universidad Monteávila-Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP). Caracas, 2018. Una segunda versión fue publicada en la *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N.º 12. Caracas, 2019.

³ Las demandas de contenido patrimonial en la Ley Orgánica de la Jurisdicción «Contencioso-Administrativa». En: AA. VV.: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. II. FUNEDA. Caracas, 2011.

Pública; así como también, más contrarias a los principios constitucionales que regulan al proceso judicial.

El segundo («El procedimiento breve»), se basa en un capítulo elaborado también al poco tiempo de que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa entrara en vigor, contenido en una obra monográfica destinada al estudio de la vía de hecho como forma patológica de la actividad administrativa así como a su control judicial⁴. Para esta oportunidad, aparte de las necesarias actualizaciones formales, se procuró su complementación con trabajos posteriores en los que estudié diversos puntos referidos al tratamiento procesal práctico, no ya solo del régimen de las pretensiones contra las vías de hecho o actuaciones materiales ilegítimas, sino del procedimiento breve en general. Este último cauce legal para la tramitación de otras pretensiones adicionales, a saber: la de condena a hacer frente a la inactividad administrativa (demandas por abstención en los términos de la Ley), así como el llamado «reclamo» frente a la prestación de servicios públicos, vía procesal que potencialmente alberga una multiplicidad de pretensiones de diversa índole.

El capítulo destinado al tercer procedimiento de primera instancia establecido en el texto legal, crípticamente llamado «común» por la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tiene su origen en un artículo monográfico muy reciente. Parte de este último publicado a su vez como capítulo de un libro cuya autoría principal corresponde a José ARAUJO-JUÁREZ⁵, a quien aprovecho esta ocasión para reiterar mi agradecimiento por haberme invitado a colaborar en lo que considero resultó una obra de mucha utilidad teórica y práctica. Lamentablemente, un libro de limitada divulgación, dadas las ya comentadas condiciones de la edición de obras jurídicas en nuestro país. El artículo entero, más amplio y reformulado, está pendiente

⁴ *La vía de hecho en Venezuela*. FUNEDA. Caracas, 2011.

⁵ «Tema 8. La revisión crítica del procedimiento contencioso de anulación». En: ARAUJO-JUÁREZ, José: *La Justicia Administrativa y el contencioso de anulación*. CIDEP-FUNEDA. Caracas, 2019.

para publicación. Y en el caso del texto incluido ahora como capítulo, se incorporaron algunas actualizaciones bibliográficas.

El capítulo final, referido a la sentencia y su ejecución en el proceso administrativo, es un derivado de la elaboración de mi tesis doctoral. Un capítulo preliminar de ella se publicó en España⁶. Y la tesis completa, tanto en ese país como en Venezuela⁷. Pero ahora se trata de una reformulación general, pues este capítulo fue el único que llegué a escribir todavía teniendo en mente esa reelaboración íntegra del *Manual*, propósito que abandoné por las razones ya expresadas. De allí que el enfoque que le imprimí pretende entonces ganar en simplicidad y sentido didáctico, habiendo sido pensado como parte de una obra del mismo fin. Y, además, está notablemente ampliado con el tema de las prerrogativas procesales de los entes públicos, destinado a cubrir un vacío de referencia general actualizada en la doctrina venezolana; enfoque especialmente requerido dados los recientes y lamentables criterios judiciales. Quede, pues, este último capítulo como solitario testimonio de la intención de hacer algo que no pudo ser, al menos por los momentos, por razones parcialmente ajenas a quien suscribe.

Ya para culminar: esta obra, que reitero, sigue dejando a su autor una cierta insatisfacción, dado que por las razones ya expresadas la considero una solución incompleta, es también testimonio de mi carrera docente. Téngase en cuenta que las dos ediciones del *Manual de Contencioso-Administrativo*, precedentes en propósito a estas páginas y que hasta cierto

⁶ «Consideraciones sobre la ejecución de sentencias en el proceso administrativo venezolano». En: *Revista Aragonesa de Administración Pública* (RArAP). N.ºs 43-44. Gobierno de Aragón. Zaragoza, 2014, <http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Documentos/13%20M%20Angel%20Torealba.pdf>.

⁷ *La ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano. España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela*. CIDEP-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017. Publicado también como: *Ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano (España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela)*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2017.

punto las originan y motivan, las escribí siendo profesor instructor contratado en la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de mi querida *Alma Mater*: la Universidad Central de Venezuela.

Un par de años después de la segunda edición ingresé, por concurso público de oposición, al escalafón docente como profesor instructor de Derecho Administrativo. El capítulo del procedimiento breve tiene su origen, como ya se señaló, en un artículo de lo que fue mi trabajo de ascenso a la categoría de profesor asistente⁸. Por su parte, el capítulo de la sentencia y su ejecución deriva de los resultados preliminar y definitivo de mi tesis doctoral; y esta última a su vez constituyó mi trabajo presentado y defendido para el ascenso a la categoría de profesor asociado. Y los artículos sobre los ámbitos subjetivo y objetivo de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, así como la primera versión del trabajo sobre la demanda de nulidad de actos administrativos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que actualizado y ampliado presento ahora como el capítulo del procedimiento común, fueron parte de los trabajos que presenté y defendí para ascender a la categoría de profesor titular, en cumplimiento de las exigencias normativas correspondientes.

Como se ve, aparte de reconocer a la Universidad por mi formación de pregrado, luego en grado de Especialista, y ulteriormente como profesor que recorrió los cinco niveles del escalafón docente, debo hacerlo a muchos otros más. Recorrido que, todo hay que decirlo, al transitarlo en el tiempo reglamentariamente previsto, demasiadas veces causó extrañeza e incluso incredulidad. Y en el último ascenso llegó incluso a generar tácticas obstruccionistas o cuando menos dilatorias. Ello da mucho que pensar del estado actual de la Escuela y la Facultad en las que desempeñé la docencia, sin menoscabo de tomar en cuenta el asedio que la Universidad como

⁸ A ello hay que añadir que varios de los asuntos no tratados en esta obra y vinculados con el contencioso-administrativo, general venezolano, lo están en el ya referido libro: *Problemas fundamentales del contencioso-administrativo en la actualidad*, que presenté y defendí para ascender a la siguiente categoría docente: profesor agregado.

institución, y las Universidades venezolanas en concreto, han sufrido desde hace dos décadas.

Así pues, aparte de agradecer a mi esposa y compañera en todos los sentidos, María Candelaria DOMÍNGUEZ GUILLÉN, a quien no tengo palabras para retribuirle, es obligado mostrar mi gratitud para con varios colegas de la docencia. Debo comenzar mencionando a José PEÑA SOLÍS, de quien recibo lecciones de la disciplina desde hace treinta años, cuando fue mi profesor de Derecho Administrativo I, y a quien considero mi Maestro, como señalé en previa ocasión⁹. También a quienes –además de este último– en una o varias oportunidades integraron los jurados del concurso de oposición en que ingresé y luego los diversos actos de defensa pública de los ascensos en el escalafón docente, a saber: Gustavo URDANETA TROCONIS, Jesús CABALLERO ORTIZ, Ramón ESCOVAR LEÓN, Armando RODRÍGUEZ GARCÍA y Alejandro CÁRIBAS.

A ellos debo agregar a apreciados colegas venezolanos también docentes, quienes me han acompañado en esta trayectoria y generosamente me han invitado a participar en proyectos académicos y editoriales. Comienzo por Víctor Rafael HERNÁNDEZ-MENDIBLE, quien –conjuntamente con la Catedrática de la Universidad de La Coruña: Marta GARCÍA PÉREZ– fue además Director y cotutor de mi tesis doctoral. José ARAUJO-JUÁREZ, Antonio SILVA ARANGUREN, Belén RAMÍREZ LANDAETA, José Luis VILLEGAS MORENO, José Ignacio HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Daniela UROSA MAGGI, Edison Lucio VARELA CÁCERES, Alejandro CANÓNICO SARABIA, Fernando PARRA ARANGUREN, Allan Randolph BREWER-CARÍAS, Mauricio SUBERO MUJICA, Gonzalo PÉREZ SALAZAR, Laura LOUZA SCOGNAMIGLIO, Mauricio Rafael PERNÍA-REYES, José Rafael BELANDRIA GARCÍA y Claudia MADRID MARTÍNEZ, entre otros, a quienes pido me dispensen por no incluirlos expresamente.

⁹ «Semblanza de José PEÑA SOLÍS». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N.º 7-1 (Homenaje a José PEÑA SOLÍS). Caracas, 2016.

También debo expresar mi reconocimiento a quien fue profesor de Derecho Administrativo, tanto en la Escuela de Derecho como en la de Estudios Políticos de mi Facultad, Juan Carlos MÁRQUEZ CABRERA (†). En repetidas ocasiones me animó para que elaborara la ya aludida tercera edición del *Manual*, partiendo de mis trabajos previos. Y más recientemente, otro colega, José Gregorio SILVA BOCANEY, quien me ha llamado la atención reiteradamente sobre la necesidad de actualizar esa obra.

Finalizo mostrando mi gratitud por el apoyo del profesor Edison Lucio VARELA CÁCERES, Director de la RVLJ, para esta publicación. Y hago votos porque su consulta libre en el portal electrónico de esta publicación periódica sea del beneplácito tanto de los cursantes de la carrera de Derecho en las Universidades venezolanas como de la comunidad jurídica en general.

En Caracas, agosto de 2020.