

Pretensiones, actividad administrativa y relación jurídico-administrativa en los contencioso-administrativos venezolano y peruano¹

Miguel Ángel Torrealba Sánchez²

Cita en formato APA 7:

Torrealba Sánchez, M. A. (2024). Pretensiones, actividad administrativa y relación jurídico-administrativa en los contencioso-administrativos venezolano y peruano. ¿Qué efectos se derivan cuando la formalización de la demanda ocurre fuera de dicho plazo?. En Procuraduría General del Estado (Ed.), *Procesos Contenciosos Administrativo I* (pp. 119 - 134). Cuaderno para la defensa jurídica del Estado, 5. Procuraduría General del Estado.

Sumilla

En el presente texto se estudian comparativamente la regulación de las pretensiones procesales, las diversas manifestaciones de la actividad administrativa y la relación jurídico-administrativa en las leyes contencioso-administrativas venezolana y peruana.

Palabras clave

Pretensiones procesales, actividad administrativa, relación jurídico-administrativa, contencioso administrativo, control judicial – tutela judicial efectiva

I. Las pretensiones y su objeto

Partiendo de los postulados de la doctrina procesalista, se entiende que la pretensión procesal es el objeto del proceso, incluyendo del proceso administrativo (Gonzales, 1986). Así pues, habrá

- 1 Este texto tiene su base en algunos subcapítulos de uno más extenso preparado para el volumen correspondiente a la Jurisdicción Administrativa, colección de Derecho Administrativo Comparado del Instituto Internacional de Derecho Administrativo. Para esta oportunidad se revisó y se añadieron las referencias comparativas con la legislación peruana.
- 2 **Universidad Central de Venezuela:** Profesor Titular de Derecho Administrativo, Abogado y Especialista en Derecho Administrativo - **Universidad de la Coruña, España:** Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano - **Universidad Carlos III de Madrid, España:** Máster en Política Territorial y Urbanística - **Universidad Monteávila,** Caracas: Profesor de Derecho Administrativo y Director Adjunto del Centro de Estudios de Regulación Económica (CERECO) - **Universidad Católica “Andrés Bello”,** Caracas: Profesor de la Especialización en Derecho Administrativo - Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA) y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA).

pretensiones procesales administrativas declarativas, en las que se pida el reconocimiento de una situación jurídica despejando una incertidumbre en el ámbito del Derecho. Pretensiones constitutivas en las que se solicite la declaración de inicio, modificación o cesación de una situación o relación jurídico-administrativa. Pretensiones de condena que se destinarán a que el juez imponga una prestación a –en la mayoría de los casos– la Administración pública demandada, sea de dar, hacer o no hacer. Y pretensiones ejecutivas, en las que se pide al órgano judicial la materialización o ejecución de un título jurídico que tiene fuerza ejecutiva (González, 1986, pp. 5-31).

En el caso venezolano, la Ley Orgánica de la *Jurisdicción* Contencioso Administrativa (en adelante, LOJCA³) contiene un aparente *numerus clausus* de pretensiones, aparente dada la lista enunciativa de competencias más o menos genéricas disgregadas en diversos preceptos, como puede verse en los artículos 8, 9.10, 9.11, 23.13⁴, 23.23, 24.8 y 25.8 (Urosa, 2010, pp. 211-224; Urosa y Hernández, 2017, pp. 282-311). No obstante, se impone una tesis interpretativa que, en atención a los postulados constitucionales de tutela judicial efectiva y debido proceso, postule que ante la Justicia Administrativa pueden interponerse cuantas pretensiones sean necesarias para el cabal restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada por la actividad administrativa (a la usanza del artículo 1.1. del Código Procesal Contencioso-Administrativo costarricense).

Respecto a la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo peruano (en adelante, LPCA⁵, su artículo 5 enumera los diversos tipos de pretensiones para obtener el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas, en una enumeración más amplia que su base constitucional (artículo 148 de la Constitución Política del Perú).

Es bajo esta premisa que, de seguida, se enuncian las pretensiones que tienen expresa recepción y regulación en la LOJCA venezolana y en la LPCA peruana.

3 G.O. Núm. 38.451 del 22/06/10, "reimpresión por error material".

4 El precepto también se encuentra en el artículo 26.13 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (en adelante, LOTSJ). (Su más reciente reforma en G.O. Núm. 6.684 Extraordinario del 19/01/22).

5 Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS publicado el 04/05/2019, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.

II. Las pretensiones en los procesos administrativos venezolano y peruano

La LOJCA prevé expresamente la tramitación de las pretensiones de condena a hacer frente a la inactividad administrativa (demandas por abstención, artículos 8, 9.2, 9.10, 23.3⁶, 24.3, 25.4 y 65.3) y de condena a no hacer frente a la actividad material sin título jurídico (“reclamo” contra la vía de hecho, artículos 8, 9.3, 9.10, 23.4, 24.4⁷ y 25.5 y 65.2) por el procedimiento breve (Torrealba, 2011, pp. 195-242; Pernía, 2012, pp. 299-316; Ghazzaoui, 2013, pp. 467-487). Este procedimiento también es el cauce adjetivo para el llamado “reclamo por servicios públicos”, que en realidad es un *nomen iuris* genérico a modo de continente que puede albergar multiplicidad de pretensiones (artículos 259 constitucional y 7.4, 7.5, 8, 9.5, 26.1 y 61.1 de la LOJCA).

Regula también dicho instrumento legal las pretensiones constitutivas de nulidad de actos administrativos, cuyo trámite debe hacerse mediante el “procedimiento común” (artículos 259 de la Constitución y 8, 9.1, 23.5⁸, 23.6⁹, 24.5, 25.3 y 76.1 de la LOJCA), así como la llamada “demanda de interpretación de textos legales” (“recurso de interpretación” en los términos del artículo 266.6 de la Constitución y 9.6 y 23.21¹⁰ de la LOJCA, demanda según el artículo 76.2 *eiusdem*). Demanda esta última que, a nuestro modo de ver, no alberga propiamente una pretensión procesal (Torrealba, 2007, pp. 509-512). Ello determina que esa vía adjetiva encuentra difícil acomodo en un procedimiento que sea ejercicio de la función jurisdiccional. En todo caso, dado que tiene en común con el propósito de las pretensiones declarativas lo atinente a la eliminación de una incertidumbre, quizá pudiera asimilarse de forma parcial con estas, como parece apuntar un sector de la doctrina (Brewer-Carías, 2012, pp. 932-934; Espinozay Rivas, 2010, pp. 129-131).

Por último, aunque en la LOJCA son las primeras en ser reguladas, se encuentran las “demandas de contenido patrimonial”, pretensiones que dan nombre al procedimiento establecido para su trámite

6 El precepto también se encuentra en el artículo 26.3 de la LOTSJ.

7 El precepto también se encuentra en el artículo 26.4 de la LOTSJ.

8 El precepto también se encuentra en el artículo 26.5 de la LOTSJ.

9 El precepto también se encuentra en el artículo 26.6 de la LOTSJ.

10 El precepto también se encuentra en el artículo 26.20 de la LOTSJ.

(Brewer-Carías, 2013, pp. 160-162). Este, aunque básicamente diseñado para la sustanciación y decisión de pretensiones de condena pecuniaria contra el sector público, y de pretensiones interpuestas por el sector público contra particulares a partir de criterios judiciales del 2004 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia - SPA-TSJ (Torrealba, 2007, pp. 435-447) por responsabilidad contractual y extracontractual (artículos 259 de la Constitución y 9.4, 9.8, 23.1, 24.1 y 25.1 de la LOJCA), también es el llamado a servir de cauce al resto de las pretensiones que no tienen un procedimiento expresamente asignado en la ley (artículo 56; Torrealba, 2021, p. 119).

Además, será la vía adjetiva idónea para la tramitación de la acumulación de pretensiones cuya tramitación por el procedimiento breve está prohibida por el artículo 65 de la LOJCA. Pero no así para las no expresamente previstas, pero típicas del contencioso-administrativo, pretensiones de nulidad de actos administrativos conjuntamente con condena por responsabilidad patrimonial derivadas de los daños acaecidos por la ejecución de ese acto administrativo cuya declaración de nulidad se pide (Kiriakidis, 2013, pp. 54-56). En ese último caso, la solución jurisprudencial implícita ha sido la de seguir admitiendo tal acumulación por el procedimiento común, aun cuando no haya en este previsión legal al respecto, como sí la había en los antecedentes normativos inmediatos (se señala que en tales casos de acumulación se está ante lo que tradicionalmente la doctrina y jurisprudencia califican como “recurso de plena jurisdicción” (Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia N.º 938 del 27 de septiembre de 2016; Brewer-Carías, 2013, pp. 133-134; 594-597; 682-685 y 929-931; Suárez, 2012, pp. 577-487).

Por su parte, la LPCA regula pretensiones destinadas a la nulidad total o parcial, o a la ineficacia de actos administrativos (artículo 5.1), el reconocimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de medidas o actos necesarios para tales fines (artículo 5.2), la declaración de contrariedad a derecho y el cese de una actuación material que no se sustenta en un acto administrativo (artículo 5.3), la orden judicial a la Administración para que realice una determinada actuación a que se encuentre obligada por mandato de ley o en virtud de una acto administrativo firme (artículo 5.4) y la indemnización por el daño causado por alguna actuación impugnable siempre que se acumule a alguna

de las anteriores (artículo 5.5) (Guzmán, 2012, pp. 109-119).

Así pues, serán pretensiones declarativas o constitutivas, la declaración de nulidad de actos administrativos (artículo 5.1); 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). También el llamado por la doctrina “contencioso contractual” (artículo 4.5), el “contencioso funcional” (artículo 4.6), la petición de que se declare contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo (artículo 5.3); 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), la de indemnización de daños y perjuicios, entre otras (Huapaya, 2006, pp. 760-890).

En cuanto a la pretensión autónoma de condena pecuniaria por responsabilidad patrimonial, en el caso de la LPCA no está contemplada, por lo que debe tramitarse por los procedimientos civiles, lo cual ha sido criticado por la doctrina (Huapaya, 2006, pp. 883-890).

III. Ámbito de fiscalización o control

1. La actividad formal: los actos administrativos y los contratos

Se trata de la primera categoría del objeto de la pretensión procesal administrativa: la actividad administrativa formal, actos administrativos y contratos.

El artículo 259 de la Constitución venezolana alude a las competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa para anular los actos administrativos generales o individuales, contrarios a derecho. A su vez, el artículo 266.5 *eiusdem* atribuye a la Sala Político-Administrativa, máxima instancia de tal jurisdicción, la competencia para declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos administrativos generales o individuales del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente (es decir, reenvía a la Ley para detallar cómo se distribuye esa competencia en los diversos grados del orden jurisdiccional).

En el caso peruano, el artículo 4.1 de la LPCA establece como objeto de las pretensiones (actuaciones administrativas impugnables), en primer lugar, a los actos administrativos y cualquier otra declaración administrativa (Huapaya, 2006, pp. 760-765). Se trata de las “resoluciones administrativas” que pueden ser impugnadas a través de acciones contencioso-administrativas, de acuerdo con el artículo 148 de la Constitución peruana.

En cuanto a los contratos, la LOJCA no hace referencia a ellos, pero se infiere de la expresión “actuaciones bilaterales” empleada por el artículo 8 (Torrealba, 2012, pp. 221-257), intitulado “universalidad del control” (Brewer-Carías, 2013, pp. 846-848; Araujo-Juárez, 1996, pp. 121-123). Este término se entiende como una consecuencia del carácter general y enunciativo de la enumeración de las manifestaciones de la actividad administrativa contenida en tal precepto. Modalidades que son, en sentido amplio, el ámbito objetivo del control contencioso-administrativo (Torrealba, 2021, pp. 57-59; Urosa, 2011, p. 181).

Para que exista un título competencial que atribuya el conocimiento y resolución de la pretensión a la justicia administrativa, en tales contratos o convenios una de las partes deberá ser un ente estatal con forma de Derecho Público o incluso Privado, y excepcionalmente, un ente privado pero cuyas funciones puedan considerarse ejercicio excepcional de potestades públicas por expresa atribución legal, o como señala el artículo 7.6 de la LOJCA, cuando actúe “en función administrativa”. La sola presencia de una actividad de interés general, o incluso de servicio público legalmente calificado como tal, no califica automáticamente al contrato como título competencial habilitante de la competencia contencioso-administrativa. Este cambio se produjo después de que un sector de la doctrina y, sobre todo, la jurisprudencia contencioso-administrativa hasta 2010, abandonaran el criterio del “contrato administrativo” (Brewer-Carías, 2013, pp. 904-906).

Por su parte, el artículo 4.5 de la LPCA se refiere a las actuaciones u omisiones de la Administración respecto de la validez, eficacia, ejecución o interpretación de los contratos de la Administración pública (Huapaya, 2006, p. 851).

2. Las actuaciones materiales

En el caso venezolano, la inclusión de las actuaciones materiales en el elenco de modalidades de la actividad administrativa susceptibles de ser objeto de pretensiones procesales administrativas y, por tanto, de control jurisdiccional, parece ser relativamente reciente. La doctrina apunta a un precedente judicial de principios de la última década del pasado siglo como la sentencia líder, y en los años inmediatamente subsiguientes -como en otros países iberoamericanos, comenzando por España- aún se mantenía la discusión acerca de cuál era la vía procesal pertinente para la tutela judicial frente a las actuaciones materiales (la doctrina las califica como vías de hecho). Esto es, si se trataba del “recurso contencioso-administrativo de nulidad de actos” (manifiestamente no idóneo en su diseño) o los interdictos posesorios regulados en la legislación procesal civil, por una interpretación progresiva del régimen general de la expropiación (Torrealba, 2011, pp. 81-121).

Fue en la legislación que regula el amparo constitucional, a finales de los años ochenta, que el término “vía de hecho” inicia su andadura en la legislación venezolana, al preverse expresamente como manifestación de la actividad administrativa susceptible de tutela constitucional. Luego, será el artículo 5.27 de la LOTSJ de 2004 el que incluya la competencia de la Sala Político-Administrativa para “conocer de las reclamaciones contra las vías de hecho”, poca afortunada expresión esta de las “reclamaciones” que persiste en la vigente LOJCA.

En todo caso, el tratamiento práctico de las actuaciones materiales tiende a permanecer en la misma línea conceptual que el que tenía la vía de hecho antes de su regulación en la LOJCA¹¹. Eso es, en el sentido de considerarlas tanto como resultado de algunos vicios de nulidad absoluta del acto administrativo (incompetencia manifiesta y prescindencia del procedimiento), como de ser el producto del ejercicio de alguna actividad material lesiva a los particulares sin acto

11 Aunque en su oportunidad señalamos que la LOJCA distingue el cauce adjetivo para defenderse frente a las actuaciones materiales del establecido para impugnar actos administrativos, por lo que tal distinción parecía apuntar a una distinción similar en su concepción, toda vez que a una misma categoría jurídica corresponde también un solo régimen procesal, lo que no era el caso (Torrealba, 2011, PP. 195-199).

previo que la respalde, en violación de la prohibición contenida en la legislación procedimental administrativa (Araujo-Juárez, 1996, pp. 169-172).

Para el caso de la LPCA, el artículo 4.3 alude a la actuación material que no se sustenta en un acto administrativo y el artículo 4.4 a la actuación material de ejecución de actos administrativos que transgreden principios o normas del ordenamiento jurídico, con lo que parece asumir una posición restrictiva de la conocida “vía de hecho” en otros ordenamientos. De modo que el derecho positivo distingue el acto nulo en sí de la ilegal ejecución de este (Huapaya, 2006, pp. 675-705 y 860-866).

3. La inactividad u omisiones

Respecto a la inactividad administrativa, la LOJCA demuestra su escaso rigor y coherencia terminológicos al recoger parcialmente expresiones de criterios jurisprudenciales previos en su artículo 8 (omisión de cumplimiento de obligaciones) y preceptos legales derogados¹² en sus artículos 9.2, 9.10, 23.3, 24.3 y 25.4 (abstención o negativa a producir un acto o a cumplir un acto), para referirse a la inactividad administrativa. Esta aproximación ha sido objeto de críticas doctrinarias (Urosa, 2020; Badell, 2014, pp. 297-301).

Ahora bien, la jurisprudencia ha superado las limitaciones terminológicas y tiende a prescindir de los criterios previos, al adoptar una noción amplia de la inactividad administrativa sometida a tutela y control judicial. No obstante, sus tendencias interpretativas suelen ser contrarias al principio *pro actione*, llegando incluso a hacer nugatorio el relativo avance en el régimen del control judicial de la inactividad que aportó la LOJCA al establecer un procedimiento para su tramitación.

Como resultado, en los escasos supuestos en que una pretensión de condena por inactividad llega a prosperar y la demanda que la contiene es acogida, la condenatoria se limitará a ordenar a la Administración pública que brinde una respuesta. Tal solución, que puede ser la procedente en algunos casos, debe, sin embargo,

12 Puede verse la referencia a la legislación previa en: Brewer-Carías, 2013, pp. 134-136 y 911-914.

estar debidamente motivada para justificar los límites del poder de sustitución declarativa del juez administrativo sobre la base de la aplicación del marco conceptual a las particularidades del caso concreto. Sin embargo, esta motivación suele estar ausente en las decisiones de la Sala Político-Administrativa.

Respecto al caso peruano, el artículo 4.2 de la LPCA enumera al silencio administrativo, la inercia y cualquier otra omisión de la Administración pública, acotando así el ámbito de control de la inactividad administrativa (Huapaya, 2006, pp. 559-605, 618-650 y 867-883). Existe discrepancia sobre si esta enumeración de “actuaciones impugnables” (que incluye a la inactividad) es enunciativa o taxativa (Huapaya, 2006, pp. 519-521, Espinosa, 2012, pp. 11-12).

Además, el artículo 5.4 enumera las pretensiones, especificando aquellas destinadas a obtener una orden judicial para que la Administración pública realice una determinada actuación específica obligada por ley o en virtud de acto administrativo firme.

Ante la redacción de este último precepto, surge la duda sobre si este complementa al anterior o más bien limita el control de la inactividad administrativa únicamente a los casos de incumplimiento de potestades derivadas de obligaciones específicas expresamente determinadas por una disposición legal o derivadas de la necesidad de ejecutar un acto administrativo firme. Ciertamente, la interpretación progresiva del primer supuesto puede conducir a entender que el control y la tutela judicial se extienden a todo tipo de inactividad, ya que esta puede relacionarse con la falta de ejercicio de una potestad y, por ende, al incumplimiento de una obligación legal. Parece que la doctrina apunta a ello¹³.

13 “Hoy por hoy, no se admite ni puede tolerarse la existencia de una ‘inactividad administrativa’, motivo por el cual el ordenamiento reacciona otorgándole consecuencias jurídicas concretas a la existencia de la inactividad: la posibilidad de que el particular articule pretensiones procesales administrativas de superación de tal inactividad, permitiendo que el Juez en uso de sus poderes mandatorios, ordene la superación de dicho estado de morosidad” (Huapaya, 2006, p. 506). El mismo autor agrega: “Se entiende entonces el porqué de considerar que la Administración también ‘actúa’ por omisión: la existencia de morosidad administrativa permite identificar la existencia del incumplimiento de un deber legal de actuación debida por parte de la Administración, hecho este último que trae concretas consecuencias jurídicas: el particular puede articular técnicas de defensa procesal destinadas a superar dicha perjudicial inacción” (Huapaya, 2006, p. 514).

En cambio, el segundo supuesto podría parecer un tanto redundante (a menos que se entienda como una previsión algo distinta, que consagra una pretensión ejecutiva a la manera de la Ley del contencioso-administrativo española). En todo caso, la misma doctrina no ha dudado en entender que el artículo 4.2 del precepto incluye tanto la inactividad formal como la material (Huapaya, 2006, pp. 517 y 868, Guzmán, 2012, p. 114), así como en sostener que la enumeración es meramente enunciativa (Huapaya, 2006, pp. 519-520)¹⁴.

En consecuencia, se deduce que una visión constitucional del asunto es la que parece imponerse en la interpretación de los preceptos en referencia, a fin de permitir el control y tutela jurisdiccional de las diversas manifestaciones de la inactividad administrativa -por ejemplo, Huapaya (2006) señala que la Ley peruana se refiere tanto a la inactividad formal como la material, incluyendo la inactividad reglamentaria y la ejecución de actos administrativos firmes (pp. 870-872)- superando las eventuales limitaciones textuales de la Ley¹⁵, aunque el autor lamenta la carencia de precisión legal en cuanto a la descripción de las características de la inactividad formal y material (Huapaya, 2006, pp. 870-873). En todo caso, para conocer más sobre los aspectos procesales de tal pretensión en la Ley peruana, se puede consultar a Salas (2012/2013, pp. 235-236).

4. La relación jurídico-administrativa

A diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos jurídicos, como el caso español o con mayor énfasis el alemán (incluso el costarricense), la relación jurídico-administrativa, si bien tiene una importancia considerable, en la Justicia Administrativa venezolana esta relación no constituye en sí misma un criterio de atribución competencial (Araujo-Juárez, 2011, pp. 128-130; Caballero, 1999, pp. 7-22; Espinoza y Rivas, 2010, pp. 54-62; en contra: Hernández,

14 Afirma la doctrina peruana que, hasta fecha muy reciente, el control de la inactividad administrativa se venía centrandó, como ha acaecido en la mayoría de las etapas iniciales de los contenciosos iberoamericanos, en el silencio administrativo y sus efectos procesales (Huapaya, 2006, pp. 559-563), por lo que resulta hasta cierto punto lógico que la primera regulación del control de la inactividad parta de las concepciones tradicionales. Un tratamiento más amplio del tema, siguiendo a la doctrina en Huapaya, 2006, pp. 564-573 y 585-601.

15 Este párrafo y el anterior se basan en lo expuesto en: Torrealba, 2017, pp. 218-220.

2020, pp. 104-114; Hernández, 2011, pp. 120-125 y 154-156). En cambio, es la presencia de una Administración pública en cualquier de sus personificaciones, entendida en sentido amplio, lo que combina la concepción subjetiva con la funcional (Torrealba, 2021, pp. 31-59), siendo este el criterio predominante que se deriva de los lineamientos constitucionales para determinar si un litigio debe o no ser conocido por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (Brewer-Carías, 2012, 22 y 852).

Es cierto que, en muchos casos, el criterio orgánico o subjetivo implicará también la existencia de una relación jurídico-administrativa que regule en todo o en parte el asunto a debatir. Sin embargo, esta relación será una consecuencia y no una causa determinante de otros criterios competenciales.

No es pertinente tampoco, a nuestro modo de ver, invocar la aplicabilidad de principios o reglas de otras ramas jurídicas al asunto de fondo debatido como argumento para desestimar la competencia de los tribunales contencioso-administrativos (Torrealba, 2019, pp. 2.039-2.054)¹⁶. Ello es así pues, en la mayoría de los casos, no es el criterio material el que determina la competencia de este orden jurisdiccional, sino la presencia de la Administración pública como parte procesal. Por consiguiente, si bien es cierto que lo común será que esa condición de parte procesal derive de una relación jurídico-administrativa preexistente, es principalmente esta condición la que determina que la potestad jurisdiccional corresponda al juez contencioso-administrativo, salvo excepciones legales.

Una conclusión similar podría deducirse de la lectura del artículo 3 de la LPCA, el cual establece que las actuaciones de la Administración pública son determinantes para la competencia de ese orden judicial, salvo las excepciones vinculadas con los procesos constitucionales. No obstante, este dispositivo debe ser concatenado con el encabezado del texto legal, que dispone:

Artículo 1.- Finalidad

La acción contencioso administrativa prevista en el Artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico

¹⁶ Véase otra posición en Araujo-Juárez, 1996, pp. 90-100 y 127-129; Urosa, 2015, pp. 321-322.

por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú, 2019).

Se trata, pues, de que la primera norma de la Ley, que define su propósito, hace referencia a que la actividad administrativa sometida al control del orden judicial contencioso-administrativa es la sujeta al Derecho Administrativo. Así pues, será necesario combinar el criterio orgánico-subjetivo con el de la existencia de una relación jurídica, o al menos una situación jurídica sometida a esta rama del Derecho, para determinar el ámbito competencial en caso de dudas o controversias.

IV. Conclusiones

Con sus matices y peculiaridades, las leyes procesales administrativas peruana y venezolana tienen rasgos comunes. En primer lugar, ambas han superado el carácter meramente revisor y objetivo del contencioso-administrativo. En segundo lugar, han establecido un elenco enunciativo de pretensiones procesales administrativas y ampliado sus respectivos objetos, abarcando no solo la actividad administrativa formalizada (actos y contratos) sino también las actuaciones materiales y la inactividad. En tercer lugar, existe una mayor preponderancia, especialmente en el caso venezolano, de la presencia de la Administración pública como parte procesal para determinar la competencia de la Justicia Administrativa. Esta presencia se complementa con la existencia de una relación o al menos una situación jurídica administrativa, en el caso peruano. Estos desarrollos resultan cónsonos con las tendencias preponderantes en la Justicia Administrativa Iberoamericana y con los marcos constitucionales y convencionales (Brewer-Carías, A., 2019, pp. 54-93, Torrealba, M., 2023, pp. 1.069-1093).

Bibliografía

Araujo-Juárez, J. (1996). *Principios generales del Derecho Procesal Administrativo*. Vadell Hermanos Editores.

Araujo-Juárez, J. (2011). *Derecho Administrativo General. Administración Pública*. Ediciones Paredes.

Badell, N. (2014). Demanda contra vía de hecho y abstenciones de la Administración Pública. *XXVIII Jornadas J.M. Domínguez Escovar. Avances jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela (Homenaje al profesor Gonzalo Pérez Luciani)*. Editorial Horizonte.

Brewer-Carías, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica*, Volumen VI. La jurisdicción contencioso-administrativa. EJV.

Brewer-Carías, A. (2019). *Leyes de lo contencioso administrativo en América Latina. Con un estudio preliminar sobre la Justicia Administrativa en el derecho administrativo comparado latinoamericano*. Editorial Jurídica Venezolana International.

Caballero, J. (1999). La relación jurídico administrativa y las situaciones jurídicas de los administrados. *Revista de Derecho Administrativo*, 6, pp. 7-22.

Espinosa-Saldaña, E. (2012). Proceso Contencioso Administrativo peruano: evolución, balance y perspectivas. *Revista de Derecho Administrativo*, (11), pp.11-20. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13541>.

Espinoza, A. y Rivas, J. (2010). *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. IEC-FUNEDA.

Ghazzaoui, R. (2013). El control contencioso administrativo sobre las vías de hecho, *Actualidad del Contencioso Administrativo y otros mecanismos de control del Poder. V Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2013*. EJV-CAJO.

González, J. (1986). Acciones declarativas, constitutivas y de condena de la Administración Pública. *Revista de Derecho Público*, 26, pp. 5-31.

Guzmán, C. (2012). Las actuaciones impugnables en el Proceso Contencioso Administrativo peruano. *Revista de Derecho Administrativo* (11), pp. 109-119. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13549>.

Hernández, J. (2010). Pasado, presente y futuro de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Volumen I. FUNEDA.

Hernández, J. (2011). *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*. EJV.

Huapaya, R. (2006). *Tratado del Proceso Contencioso-Administrativo*. Jurista Editores.

Kiriakidis, J. (2013). *El contencioso administrativo a la luz de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, (2da. Ed.). FUNEDA.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú (2019, 4 de mayo). Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS. *Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584 - Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo*. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1234787>

Pernía, M. (2012). El control jurisprudencial de las vías de hecho. Breve aproximación conceptual, evolución y perspectiva ante la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. EJV.

Salas, P. (2012/2013). Las pretensiones en el proceso contencioso administrativo. *Revista Oficial del Poder Judicial*, Vol. 7 (8/9), pp. 215-243, <https://doi.org/10.35292/ropj.v7i8/9.282>.

Suárez, J. (2012). La acumulación de pretensiones de nulidad y condena en la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. EJV.

Torrealba, M. (2007). *Manual de Contencioso Administrativo (Parte general)*. Editorial Texto.

Torrealba, M. (2011). La vía de hecho en Venezuela. FUNEDA.

Torrealba, M. (2012). Las actuaciones bilaterales: Los contratos públicos y los convenios en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. EJV.

Torrealba, M. (2017). *La ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano. España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela*. CIDEP y EJV.

Torrealba, M. (2019). Reflexiones sobre la vinculación entre el ámbito competencial de la jurisdicción contencioso-administrativa y el Derecho de fondo aplicable. A propósito –una vez más– de la sentencia de la SPA-CSJ FETRAEDUCACIÓN, *Libro homenaje al profesor Eugenio Hernández-Bretón*. EJV-ACIENPOL-Baker Mackenzie.

Torrealba, M. (2021). *Estudios de Derecho Procesal Administrativo*. RVLJ.

Torrealba, M. (2023). Hacia un modelo abierto de pretensiones procesales con diversidad de objetos en la Justicia Administrativa iberoamericana: afianzando el control y la tutela jurisdiccional. *El Derecho Administrativo y sus retos actuales. Libro homenaje al profesor Libardo Rodríguez Reus*. Reus-Temis-EJV.

Urosa, D. (2010). Las pretensiones procesales en la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Vol. I. FUNEDA.

Urosa, D. (2011). Breves comentarios al Proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. *Anuario de Derecho Público*, (3), pp. 179-197.

Urosa, D. (2015). La Jurisdicción Contencioso Administrativa. *Libro Homenaje a las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana del profesor Allan R. Brewer-Carías en el cincuenta aniversario de su publicación 1964-2014*. EJV.

Urosa, D. (2020). Tutela judicial frente a la inactividad administrativa

en Venezuela. Veinte años después. *Temas fundamentales de Derecho Público en homenaje a Jesús González Pérez*. CIDEP-AVEDA-FUNEDA.

Urosa, D. y Hernández (2017). Las pretensiones procesales administrativas en el Derecho Venezolano. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, 13, pp. 279-311.

Doctrina complementaria que se sugiere revisar

Danos, J. E. (2002). El Proceso Contencioso Administrativo en el Perú. En *Derecho Procesal II Congreso Internacional*. Universidad de Lima.

Huapaya, R. (2006). *Tratado del proceso contencioso-administrativo*. Jurista Editores.

Huapaya, R. (2019). *El proceso contencioso administrativo*. Lo esencial del Derecho, 43. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Jiménez Vargas-Machuca, R. (2012). Los Principios del Proceso Contencioso Administrativo. *Revista de Derecho Administrativo*, (11), 21-33. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13543>

Morón Urbina, J.C. (2023). *El proceso contencioso administrativo*. Palestra.

Monroy Gálvez, J. (2023). *Las pretensiones en el proceso contencioso administrativo*. Palestra.

Salas Ferro, P. Las pretensiones en el proceso contencioso administrativo. *Revista Oficial del Poder Judicial*. Año 6-7, Nos. 8 y 9/2012-2013. <https://doi.org/10.35292/ropj.v7i8/9.282>