



**REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**  
**UNIVERSIDAD JOSE ANTONIO PAEZ**  
**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS**  
**ESCUELA DE DERECHO**

**DIFICULTAD PROBATORIA EN EL PROCEDIMIENTO DE NULIDAD DE  
ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES.**

Tutor Académico.

Argenis Flores

Autores:

Arias Segundo V-25.754.656

Quiroz Xochiquinquirá V-26.289.129

San Diego, Diciembre, 2018

## **AGRADECIMIENTOS**

En primer lugar, agradezco a Dios padre y a todos los santos siempre por habernos conducido por el camino del bien y cubriéndonos con su manto de bendiciones cada día.

A mis padres, hermanos, pareja y familiares por su apoyo incondicional en mi carrera. A mi profesor Carlos García por su apoyo, comprensión y paciencia a lo largo de mi formación profesional. Agradecer a mi tutor Argenis Flores por su colaboración y excelente conocimiento portado en nuestro trabajo especial de grado.

Segundo Arias



**REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**

**UNIVERSIDAD JOSE ANTONIO PAEZ**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS**

**ESCUELA DE DERECHO**

**DIFICULTAD PROBATORIA EN EL PROCEDIMIENTO DE NULIDAD DE  
ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES.**

**Autores:** SEGUNDO ARIAS MANRIQUE. XOCHIQUINQUIRA QUIROZ  
MANCHEGO

**Tutor:** ARGENIS FLORES

**Fecha:** Diciembre, 2018

**RESUMEN INFORMATIVO**

La siguiente investigación está orientada en profundizar los conocimientos sobre el proceso contencioso administrativo con especial atención a la nulidad de actos de efectos particulares, ya que es un medio para impugnar aquellas actuaciones de la Administración Pública que generan alteraciones negativas a su esfera jurídica, esta controversia encuentra su vía de acción en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la cual debe conocer de la misma cumpliendo con las previsiones de normas como la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y esta al presentar vacíos crea dificultades para el procedimiento que procederemos a determinar y exponer posibles alternativas para su corrección.

**Descriptor:** Procedimiento. Nulidad. Actos Administrativos

## INDICE GENERAL

	P.P.
RESUMEN INFORMATIVO .....	iii
AGRADECIMIENTOS .....	ii
INDICE GENERAL .....	iv
<b>CAPITULO I</b>	
2. EL PROBLEMA.....	5
2.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	5
2.2. FORMULACION.....	9
2.3 .OBJETIVO GENERAL .....	9
2.4. OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	9
2.5. JUSTIFICACION Y ALCANCE.....	10
2.6. LIMITACION DEL ESTUDIO.....	11
<b>CAPITULO II</b>	
3. MARCO REFERENCIAL CONCEPTUAL.....	12
3.1 ANTECEDENTES .....	12
3.2 BASES TEORICAS.....	17
3.3 BASES LEGALES.....	21
3.4 DEFINICION DE TERMINOS BASICOS .....	27
<b>CAPITULO III</b>	
4.1. MARCO METODOLOGICO.....	29
4.2. TÉCNICA E INSTRUMENTOS DE DATOS .....	29
4.3. TÉCNICA DE ANÁLISIS DE DATOS.....	29
<b>CAPITULO</b>	
CONCLUSIONES.....	30
RECOMENDACIONES.....	32
FUENTES BIBLIOGRAFICAS.....	33

## **CAPÍTULO I**

### **EL PROBLEMA**

#### **Planteamiento del problema**

El derecho administrativo es, como de manera general se tiene aceptado, el régimen jurídico de la administración pública, es decir, de la administración estatal, puede afirmarse, en primer lugar, como lo expresó el profesor Georges Vedel, citado por Libardo Rodríguez en su momento, que “todo país civilizado poseería un derecho administrativo, puesto que necesariamente posee un conjunto de normas que rigen la acción de la administración” (2008).

Este mismo autor refiere que no existe derecho administrativo mientras ese conjunto de reglas no sea sustancialmente diferente del que se aplica a las relaciones entre particulares, y que dichas reglas no sean obligatorias para los gobernantes. Es decir, que sólo puede afirmarse que efectivamente existe derecho administrativo en un Estado, cuando ese conjunto de normas reguladoras de la organización y la actividad administrativas son obligatorias para las autoridades y conforman un cuerpo coherente y sistemático, que permita afirmar la existencia de una rama especializada del derecho, diferente de las ramas jurídicas tradicionales, como el derecho civil, el penal, el comercial, el laboral, etcétera.

Ahora bien dentro del derecho administrativo viene a cumplir una función metodológica y sistematizadora el “acto administrativo” existirán tantas definiciones de acto administrativo como sistemas doctrinarios existan en el derecho público, y ellas serán válidas en cuanto armonicen dentro del sistema conceptual en que se las ubica.

Entiéndase como acto administrativo la decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones, toma la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas. Eloy Lares Martínez define los actos administrativos de la siguiente manera: “Son las declaraciones de voluntad, de juicio o de conocimiento, emanadas de los órganos de la administración y que tengan por objeto producir efectos de derecho, generales o individuales.”. (p. 48).

Cuando estas declaraciones de voluntad incurren en violaciones a las disposiciones normativas, es decir adolecen de vicios, el particular tiene la facultad de recurrir a los tribunales de la jurisdicción contenciosa administrativa con el objetivo de solicitar se anulado dicho acto aunado al establecimiento de la responsabilidad del funcionario o autoridad que lo dictó.

El artículo 259 de la Constitución (1999) prevé que la Jurisdicción Contencioso Administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás Tribunales que determine la Ley. Igualmente, de conformidad con la referida norma constitucional, la jurisdicción contencioso administrativa tiene atribuida competencia para:

1. Anular actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder.
2. Disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.
3. Conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos.
4. Condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración. La responsabilidad de la Administración puede tener origen contractual -cuando deviene de la violación de las

cláusulas de un contrato- o extracontractual, cuando se causa un daño en la esfera de los derechos de los administrados, sea a consecuencia de un acto administrativo o por virtud de una mera actuación de la administración.

Las acciones o recursos que de forma general prevé la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (ahora Tribunal Supremo de Justicia) pueden clasificarse en anulatorias y en demandas propiamente dichas. El procedimiento para las demandas de nulidad que actualmente establece la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa presenta vacíos que por disposición de su artículo 31 deben emplearse normas supletorias como el Código Civil o la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia no abarca muchos aspectos por lo que no es idóneo para suplir las carencias de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contenciosas Administrativa (LOJCA) en asuntos como los medios de prueba. Por otra parte el Código Civil es una concepción preconstitucional diseñado para un procedimiento escrito, formalista, que sí bien con su regulación puede suplir algunas lagunas, resulta insuficiente en su aplicación ante el proceso administrativo.

El procedimiento ordinario su aplicación usualmente está dirigida a partes en igualdad de condiciones, lo que es opuesto a la concepción del contencioso administrativo en el cual el particular se ve en desventaja ante la administración, que cuenta con prerrogativas e incluso cuenta con medios como el expediente previo que puede ser crucial al momento de presentar las pruebas.

En cuanto a los medios probatorios, el CPC establece varios que se clasifican como pruebas legales y otros que derivan de su principio de libertad probatoria que si bien no están tácticamente previstos pueden incorporarse al proceso de forma análoga

a los que si estén previstos en la norma siempre que sean obtenidos de forma legal; por otra parte la LOJCA no contempla nada al respecto, de allí que hace una remisión al CPC que en algunos casos puede ser útil, pero existe pruebas que son exclusivas del procedimiento administrativo como lo es el documento administrativo que ante esta situación adolece de regulación en cuanto a cómo debe ser su promoción y evacuación en el juicio.

Henrique mecer señala que en materia administrativa, la acción probatoria no es otra cosa que la actividad probatoria desarrollada por la Administración, por los administrados o terceros, dirigida a llevar al expediente los elementos de juicio con los que se ha de verificar la exactitud o inexactitud de las afirmaciones sobre los hechos y que han de servir de fundamento a la resolución del procedimiento.

Por otra parte, las regulaciones del CPC resultan insuficientes ante un documento emitido por la administración como lo son los emanados por el INPSASEL que poseen un carácter técnico por ser una experticia y que al momento de constatarse que el responsable de la misma no era idóneo para tal fin, se procede a la impugnación en la cual existe un lapso de pruebas, en tanto que los otros tipos de documentos (públicos y privados) se atacan por la vía de la tacha.

Aunado a lo anterior otra diferencia que se debe resaltar es los lapsos probatorios establecidos, siendo que el CPC cuenta con 15 días para promover y 30 para evacuar además de los previstos para el control de las mismas por las partes y el juez, en tanto que la LOJCA en obediencia a la garantía constitucional de la celeridad establece 3 días para promover y 5 para evacuar esas pruebas, lo que puede resultar contraproducente si se requiere llevar al proceso pruebas que por su naturaleza requieren varios días para su concreción afectando así el derecho a probar.

En el caso contrario, la LOJCA no establece los supuestos en los cuales no hay necesidad de una apertura del lapso probatorio, que sí lo establece el CPC en el artículo 389 cuando el demandado acepta los hechos pero contradiga el derecho alegado, o cuando la pretensión deba resolverse de mero derecho producto de desaplicar o aplicar erróneamente la norma correspondiente al caso.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores en esta investigación se va a analizar el impacto de la dificultad probatoria encontrada en la ley en el procedimiento de nulidad de actos administrativos de efectos particulares en vista de sus limitaciones y incompatibilidades con las normas supletorias, a la luz de garantías constitucionales y derechos como el debido proceso, a probar, para así proponer soluciones que contribuyan a facilitar la realización de los fines del proceso.

### **Formulación del problema**

¿Cuáles son las dificultades probatorias que se presenta en el procedimiento de nulidad de actos administrativos de efectos particulares?

### **Objetivos de la Investigación.**

#### **Objetivo General**

Establecer cuáles son las dificultades probatorias en el procedimiento de nulidad de actos administrativos de efectos particulares.

#### **Objetivos Específicos**

- Analizar la incidencia en el debido proceso de la limitación probatoria de la LOJCA.
- Determinar los momentos procesales en la LOJCA y su compatibilidad en el Código de Procedimiento Civil.

- Proponer alternativas de corrección al lapso probatorio.

### **Justificación del Estudio.**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) establece como principal garantía del derecho a la defensa, el debido proceso, acceso a los órganos de justicia, e incluso a la celeridad procesal, estas se corresponden al modelo de Estado Democrático Social de Derecho y de Justicia, de allí que surgen nuevas leyes que buscan ser seguir los lineamientos de la nueva constitución, tal es el caso de la LOJCA, si bien es cierto que esta aporta la regulación de los procedimientos para que sean más expeditos y libres de formalismos innecesarios, presenta vacíos como en el establecimiento de los medios de pruebas.

En el proceso contencioso administrativo el objeto de la prueba está integrado por los datos que conforman el contenido de las alegaciones procesales, generalmente dirigidas a demostrar la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares y, eventualmente, a probar que dicho acto ha afectado situaciones jurídico-subjetivas que deben ser restablecidas y daños patrimoniales que requieren indemnización.

Ahora bien al momento de presentar las pruebas los lapsos son muy breves, lo que es el fundamento para el desarrollo de esta investigación ya que en el procedimiento de nulidad se limita el ejercicio de la defensa del particular al concederle 8 días para que promueva y evacúe sus pruebas, en este trabajo se propondrán alternativas para solventar dicha dificultad a fin de que se hagan efectivas las disposiciones constitucionales.

### **Limitaciones del Estudio:**

Las limitaciones se definen: como aquellos obstáculos que se presentan a la hora de desarrollar una investigación. Desde la perspectiva de Ávila (2001), “una limitación consiste en que se deja de estudiar un aspecto del problema debido por alguna razón”. (p. 87). La presente investigación se ve limitada al solo campo del derecho administrativo en cuanto a sus actos, y la dificultad que se le presenta en el momento probatorio para el particular cuando este ejerce un recurso de nulidad de un acto administrativo de efectos particulares. Y es que la LOJCA, presenta grandes vacíos y reviste en materia de pruebas a la supletoriedad al Código de Procedimiento Civil y la le Orgánica del Tribunal Supremo de justicia.

Uno de esas grandes dificultades es que la LOJCA, acorta los lapso a la hora de la promoción y evacuación de las pruebas, en base para algunos doctrinarios a la celeridad del proceso, el problema suscita en que el acto goza del principio de legalidad por lo cual le corresponde al particular la carga de probar, si ese acto es ilegal o inconstitucional.

## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO

#### **Antecedentes de la Investigación.**

El marco teórico o marco referencial es el producto de la revisión documental bibliográfica y consiste en una recopilación de ideas, posturas de autores, conceptos y definiciones que sirven de base a la investigación por realizar (Arias, 2012)

**Hernández J.** (2015) presento una investigación titulada: “Del recurso de nulidad del acto administrativo a la revisión integral de la administración en el marco del arbitraje internacional de inversiones”. Como trabajo especial.

Expresa sobre “el cambio de paradigma del Contencioso Administrativo y el tímido e ignorado aporte de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa” lo siguiente:

A comienzos del presente siglo comenzó a desarrollarse un cambio de paradigma del contencioso administrativo en Venezuela. Ese cambio puede resumirse en el atemperamiento de la fundamentación francesa de nuestro sistema, para dar mayor influencia del sistema español.

El centro de ese cambio lo constituyó el concepto de “pretensión procesal administrativa”. Así, el contencioso administrativo no es un sistema de medios de impugnación. Tampoco puede admitirse que el objeto del recurso contencioso administrativo es el acto administrativo. Por el contrario, el contencioso administrativo no es más que el cauce procesal para el ejercicio del derecho de la acción, a través de la correspondiente pretensión procesal deducida frente a cualquier manifestación de la actividad e inactividad de la Administración, esto es, la pretensión procesal administrativa.

Este cambio de paradigma resta protagonismo al acto administrativo. Así, el acto administrativo es, simplemente, una de las varias formas de manifestación de la voluntad de la Administración en ejercicio de una específica actividad, a saber, la actividad de limitación. Junto al acto administrativo, existen además otras formas de manifestación de la actividad e inactividad administrativa, que igualmente pueden ser objeto de la pretensión procesal administrativa.

Asimismo, en tanto el objeto de la pretensión pasa a ser la actividad e inactividad administrativa, el Derecho aplicable por la Administración resulta irrelevante. La visión tradicional del recurso contencioso administrativo de nulidad como medio de impugnación, partía de considerar que la jurisdicción contencioso administrativa sólo podía conocer de actos de la Administración basados en el Derecho Administrativo, no así en el Derecho Privado. Esta tesis se generalizó, cómo lo demuestra la configuración tradicional del llamado contencioso de los contratos administrativos. Ese sistema parte de considerar que la jurisdicción contencioso administrativa solo puede conocer de las “cuestiones” deducidas con ocasión a los contratos administrativos regidos por el Derecho Administrativo, no así respecto de los contratos de la Administración regidos por el Derecho Privado.

La tesis de la pretensión procesal administrativa implica superar esta visión, en tanto lo relevante es que la pretensión procede respecto de cualquier forma de la actividad e inactividad de la Administración, que siempre quedará sujeta tanto a Derecho Público como a Derecho Privado, pues no existe como tal una actividad administrativa de Derecho Privado.

Ley Orgánica de la jurisdicción contenciosa administrativa de 2010 recoge parcialmente este cambio de paradigma. Desde 2008 pudimos participar en el proceso de consulta pública de esa Ley, insistiendo en la necesidad de superar la concepción tradicional del recurso contencioso administrativo de nulidad como medio de impugnación del acto administrativo. La Ley finalmente adoptada no recogió todas

las propuestas que se formularon, pero sí asumió el cambio de paradigma de la pretensión procesal administrativa, como puede deducirse entre otros de su artículo 8.

De esa manera, el citado artículo 8 produjo al menos dos cambios en el sistema contencioso administrativo:

El primer cambio es que se abandona la predominancia del acto administrativo como “objeto de impugnación”, para emplear el control judicial a cualquier forma de la actividad o inactividad de la Administración. La Ley contiene una muy imprecisa enumeración ejemplificativa de esas manifestaciones de la actividad e inactividad administrativa: actos de efectos generales y particulares, actuaciones bilaterales, vías de hecho, silencio administrativo, prestación de servicios públicos, omisión de cumplimiento de obligaciones y en general cualquier situación que pueda afectar los derechos o intereses públicos o privados”.

El segundo cambio es que el Derecho aplicable por la administración pasa a ser irrelevante. El control se afirma, así, sobre toda actividad e inactividad de la Administración al margen de Derecho Público o Privado aplicable. Por ello, la Ley abandona el concepto de contrato administrativo y lo sustituye por el concepto impreciso por lo demás de “actuaciones bilaterales”. Esto quiere decir que la pretensión procesal administrativa podrá deducirse frente a todo contrato celebrado por la Administración, superando así respectivo y ambiguo concepto de contrato administrativo.

Sin embargo este cambio no fue desarrollado en todo el articulado de la Ley, la cual por el contrario mantuvo una poco racional distinción de procedimientos. La Sección Cuarta del Capítulo II del Título IV de la Ley estableció un procedimiento aplicable, entre otros supuestos, a la nulidad “de actos de efectos particulares y generales”. La existencia de un procedimiento especial para esos casos carece de cualquier justificación desde el Derecho procesal, pues desde el principio según el cual debe existir un procedimiento común a toda pretensión. Además el diseño del

procedimiento reitera la concepción revisora e impugnatoria del contencioso administrativo de nulidad.

Dejando a salvo ello, es necesario insistir en el cambio de paradigma derivado de la Ley, a fin de centrar el contencioso administrativo en el concepto de pretensión procesal administrativa y no en el concepto del recurso de nulidad del acto administrativo. Un cambio de paradigma que encuentra, como fundamentación adicional, los conceptos de gobernanza democrática y buena Administración, de acuerdo con su recepción en el artículo 141 de la constitución y su interpretación global.

Sin embargo la práctica forense sigue anclada, preponderantemente, en la concepción tradicional del contencioso administrativo como un sistema de “medios de impugnación”. De allí que en la práctica el acto administrativo y el así llamado recurso de nulidad siga teniendo mayor relevancia.

**Díaz, Finol, Goicetti López (2011)**, realizó una investigación titulada: “*Análisis procesal del recurso de nulidad contra actos administrativos previsto en la ley orgánica de la jurisdicción contencioso administrativa en Venezuela*”, presentado como trabajo especial de grado, para optar al título de Abogado ante la Universidad Dr. Rafael Beloso Chacín, Facultad De Ciencias Jurídicas y Políticas.

El objeto del presente trabajo de investigación se realiza un análisis procesal del recurso de nulidad contra actos administrativos previstos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. Dicho recurso tiene por objeto impugnar aquellos actos administrativos viciados de ilegalidad e inconstitucionalidad, es decir, contrarios a derecho, resultando imperante analizar el tribunal competente para conocer del mismo, los requisitos procesales para su admisibilidad así como las etapas del procedimiento judicial del mismo.

La investigación es de tipo documental, donde el autor hace énfasis en que para la presentación del recurso de nulidad de los actos administrativos, el proceso se hace engorroso y no es uniforme, puesto que los artículos que la regulan reviste supletoriamente a otras normas procesales, además de que no determina ni deja claro cuáles son las pruebas admisibles en este tipo de juicio.

El procedimiento previsto en la Ley para la tramitación de estas acciones comporta siempre la intervención de las partes involucradas, y la discusión de los intereses y derechos subjetivos en juego. La LOJCA consagra un procedimiento común para la demanda de nulidad contra los actos de efectos generales y efectos particulares, presentando pequeñas diferencias referidas al lapso de caducidad para su interposición y en lo que respecta a la publicación del cartel de emplazamiento.

No es hoy en día obligatorio el agotamiento de la vía administrativa. La eliminación de este requisito de admisibilidad es producto de un proceso que se inicia con la Constitución del 99 y su exhortación en la Exposición de Motivos a que la ley lo eliminé. La concreción legal se hizo por vía de la reforma de la ley de reguladora de la Administración Pública y de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y la vía jurisprudencial (sentencia del 29 de septiembre de 2004, en Sala Político Administrativa). Ahora bien, si el acto no agota la vía administrativa, el interesado tendrá dos opciones: (I) ejercer los recursos administrativos correspondientes o (II) acudir directamente al contencioso administrativo. La jurisprudencia ha admitido que si se opta por iniciar el agotamiento de la vía administrativa, una vez resuelto el recurso de reconsideración, puede optar el interesado por acudir al contencioso.

Debe destacarse que la exigencia de la previa interposición de recursos administrativos, no es, en sí misma, contraria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Si tal exigencia responde a un fin de interés general; guarda debida

proporcionalidad con éste, y permite al particular resolver el fondo de la controversia, estaremos ante una legítima limitación a tal derecho fundamental.

### **Bases teóricas.**

#### **Elementos que debe contener el acto administrativo.**

Las condiciones esenciales de la legitimidad de un acto administrativo son: sujeto u órgano, manifestación de voluntad, objeto y producción de efectos jurídicos.

##### *Sujeto u órgano*

El sujeto del acto administrativo es. En sentido general, la Administración Pública, pero en su carácter de persona moral, la creación de sus actos registra la presencia de sujetos individuales que son los órganos de la Administración, vinculados a ella por una relación jurídica.

Sólo tendrán validez, en razón al sujeto, aquellos actos que produzcan los órganos dentro del ejercicio de su competencia, dentro del ámbito de las facultades que como tal órgano le estén atribuidas para que dé cumplimiento a la actividad administrativa conferida al oficio público que desempeña y que su titular esté investido como tal en forma legal. Deben tener la capacidad de obrar por La Administración.

##### *Manifestación de voluntad*

El acto administrativo se produce mediante la expresión volitiva que emite el órgano competente ajustándose a la norma y que en sí es la expresión de la voluntad de la Administración. Conlleva la potencialidad jurídica necesaria a producir el efecto jurídico que desea.

##### *El objeto*

El objeto del acto reviste la variedad que presenta la acción de servicio de la Administración y se contrae a la actividad encaminada a cumplir el fin genérico del acto. Debe ser siempre concreto y para satisfacer un interés general presupuesto de todo el obrar administrativa consiste en reconocer, pre constituir, modificar o

extinguir situaciones jurídico-administrativas individualizadas, siempre dentro del ámbito de la ley y con base en los supuestos de hecho que la norma aplicable contiene y para el logro del fin que la ley se propone.

#### *Producción de efectos jurídicos*

Todo acto administrativo es un acto de Derecho, esencialmente jurídico y como tal produce efectos jurídicos, esto es, la transformación total o parcial, actual o potencial, de una realidad jurídica existente, su juridicidad descansa en que son emanados por la Administración con la finalidad de producir efectos que configuran una situación jurídico-administrativa

#### **En cuanto a la Nulidad Absoluta.**

Brewer (2010) define la nulidad absoluta de los actos administrativos como: “La nulidad absoluta es la consecuencia de mayor gravedad derivada de los vicios de actos administrativos, y que provoca que estos no puedan, en forma alguna, producir efectos, pues el acto se tiene como nunca dictado; por ello, nunca podría ni puede producir efectos. Por eso la doctrina habla, en estos casos, de vicios de orden público y califica a los actos administrativos como actos inexistentes”. (Pág. 185)

Casos en los cuales se producen los vicios de nulidad absoluta:

“En primer lugar, un acto estaría viciado de nulidad absoluta cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal, tal como lo indica el ordinal 1º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Se requiere por tanto, que una norma constitucional o legal establezca, expresamente, que una determinada violación de Ley produce la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos”. Pág. 185

“En cuanto a la Constitución, los artículos 46, 119 y 120, establecen expresamente casos en los cuales se sanciona con la nulidad una infracción de la Constitución. Son nulos por lo tanto, los actos que violen o menoscaben los derechos y garantías

constitucionales; los actos dictados en usurpación de autoridad; y los emanados por requisición directa o indirecta de la fuerza”. Pág. 185

“Por otra parte, leyes especiales establecen normas similares, al prescribir que ciertos actos contrarios a las mismas son nulos” Pág 185

“El segundo caso de nulidad absoluta, conforme al ordinal 2° del Artículo 19 de la Ley Orgánica se produce respecto de los actos administrativos violatorios de la cosa juzgada administrativa”. Pág.186

“El tercer supuesto, regulado en el ordinal 3° del Artículo 19 de la Ley es el vicio en el objeto, cuando el objeto sea de imposible o de ilegal ejecución”. Pág.186

“El cuarto caso de nulidad absoluta, regulado en el ordinal 4° del Artículo 19 de la Ley se produce cuando el funcionario que dictó el acto sea manifiestamente incompetente”. Pág.186

“Por último, en quinto lugar, conforme al ordinal 4° del Artículo 19, también hay nulidad absoluta, cuando ha habido en la producción del acto prescindencia absoluta y total del procedimiento legalmente pautado”.Pág.186

Entre sus efectos destacan: “El acto nulo de nulidad absoluta no podría nunca adquirir firmeza, y debería ser impugnabile en cualquier momento. Así sucede en vía administrativa, pues el Artículo 83 de la Ley Orgánica de la Administración Pública permite que a solicitud de parte, en cualquier momento, la administración pueda revocarlo”. Pág. 186

“Por tanto, no importaría, frente a los actos nulos de nulidad absoluta, que los lapsos para intentar los recursos administrativos estén vencidos, pues el acto no adquirirá firmeza”. Pág.187

“(…) La declaratoria de la nulidad absoluta de un acto administrativo, sea que se haga por revocatoria de la Administración o por anulación por parte de los tribunales

contencioso-administrativos, produce efectos hacia el futuro, es decir el acto no podría producir efectos después de su revocación o anulación, y además, produce también efectos hacia el pasado y se tiene el acto como nunca dictado”. (Pág. 188)

### **En cuanto a la nulidad relativa.**

Con respecto a la nulidad relativa Brewer Carías (2010) expone: *“Todos los vicios de los actos administrativos que no produzcan la nulidad absoluta -lo cual sólo sucede en los cinco casos señalados- producen la anulabilidad del acto, es decir, la nulidad relativa”*. (Pág.189)

“Los actos administrativos viciados de nulidad relativa, en primer lugar, producen todos sus efectos mientras no sean anulados y, por supuesto, pueden crear derechos a favor de particulares y establecer obligaciones. Por tanto, mientras el acto anulable no sea revocado o anulado, produce todos sus efectos, y cuando sea revocado o anulado, si lo es, la revocación o anulación tiene efectos en principio, sólo hacia el futuro, por lo que los efectos cumplidos mientras el acto estuvo en vigencia, son válidos. Pág. 189

En cuanto a los efectos el autor expresa:

“(…) puede ser impugnado sólo en determinados lapsos, tanto en vía administrativa, mediante los recursos administrativos, como en vía contencioso-administrativa, por lo que vencidos estos lapsos el acto queda firme, ya no podrá ser revocado por la Administración si crea derechos a favor de los particulares”. Pág 189

“(…) los efectos de la anulación son hacia el futuro, con lo cual estos actos cumplen sus efectos una vez que se han dictado, hasta que se anulen o se revoquen. Los efectos cumplidos en el pasado por lo tanto, quedan vigentes, al contrario de lo que sucede en la nulidad absoluta”. Pág 190

“(…) estos vicios de anulabilidad pueden afectar la totalidad o parte de los actos administrativos. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en efecto en su Artículo 21, establece que en los supuestos de nulidad relativa, si el vicio afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que sea independiente, tendrá plena validez. La Constitución, por su parte, al delimitar en su Artículo 206 la competencia de anulación de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, establece que puede declarar la nulidad total o parcial del acto, y sin duda, la posibilidad de anulación parcial sólo procedería cuando los vicios sean de nulidad relativa”(Pág. 191)

### **Fundamentos del Proceso Contencioso Administrativo**

Moya Millán (2010)

La jurisdicción contencioso administrativa o Contencioso Administrativo como técnica impugnatoria existe porque a las Administraciones Públicas la ley les reconoce y otorga privilegios, potestades y poderes extraordinarios del Derecho común. En bases a estos privilegios, solo pueden hacer lo que la ley le permite realizar, ya que la Administración está vinculada a la ley, que les otorga potestad es o competencias que en uso de ellas actúa y dicta actos administrativos que se presumen válidos, son eficaces y pueden ser ejecutados forzosamente. A través de estas ventajas o privilegios, la Administración Pública declara unilateralmente su derecho, dicta actos administrativos siguiendo unas normas procedimentales previas, ya que su actuación radica en el interés público que configura una actuación privilegiada se salga de su cauce legal y deje de ser un instrumento al servicio de los administrados, es necesario un equilibrio y ese equilibrio es el Contencioso Administrativo como técnica de control, principio de orden e instrumento de garantía individual. (p. 2.324)

## **Bases Legales.**

### **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999)**

En el artículo 49 del debido proceso el cual se debe aplicar a todas las actuaciones judiciales y administrativas, en el numeral 1 establece “la defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación, y del proceso. Además este artículo establece el derecho que tiene toda persona a acceder a los distintos medios de prueba y disponer del tiempo necesario para ejercer su defensa, por lo cual toda prueba obtenida en violación del debido proceso es nula.

**Artículo 257** establece al proceso como el principal instrumento para la realización de la justicia. Las leyes procesales establecerán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y adoptarán un procedimiento breve, oral y público. No se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales.

### **Artículo 259. Establece la jurisdicción contencioso administrativa**

La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa

### **Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. (LOJCA) (2010)**

**Artículo 11. Órganos que componen la jurisdicción contencioso administrativa**

1. La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.
2. Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
3. Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
4. Los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

**Artículo 27. Quienes tienen la capacidad procesal para actuar ante la jurisdicción contencioso administrativa**

Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, las irregulares o de hecho, las asociaciones, consorcios, comités, consejos comunales y locales, agrupaciones, colectivos y cualquiera otra entidad

**Artículo 31. Como se tramitan las demandas ante la jurisdicción contencioso administrativa.**

Se tramitarán conforme a lo previsto en esta Ley; supletoriamente, se aplicarán las normas de procedimiento de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y del Código de Procedimiento Civil. Cuando el ordenamiento jurídico no contemple un procedimiento especial, el Juez o Jueza podrá aplicar el que considere más conveniente para la realización de la justicia

**Artículo 76.** Procedimiento común para la recepción de las demandas ante en contencioso administrativo, rige para: Nulidad de actos de efectos particulares y generales, Interpretación de leyes. Y Controversias administrativas

**Artículo 77.** Recibida la demanda el tribunal tiene tres días (3) para pronunciarse sobre su admisibilidad

**Artículo 78.** Admitida la demanda se ordena su notificación. En los casos de recursos de nulidad, al representante del órgano que haya dictado el acto; en los casos de recursos de interpretación, al órgano del cual emanó el instrumento legislativo; y en los de controversias administrativas, al órgano o ente contra quien se proponga la demanda. Al Procurador o Procuradora General de la República y al o la Fiscal General de la República, A cualquier otra persona, órgano o ente que deba ser llamado a la causa por exigencia legal o a criterio del tribuna

**Artículo 79. Del expediente administrativo.**

Con la notificación se ordenará la remisión del expediente administrativo o de los antecedentes correspondientes, dentro de los diez días hábiles siguientes

**Artículo 80.** Este artículo contempla el emplazamiento del cartel, el cual no es necesario para la nulidad de los actos de efectos particulares, al menos de que el tribunal lo justifique.

**Artículo 82.** En caso de los actos de efectos particulares como no es necesario el emplazamiento por cartel una vez que conste en autos la notificación el tribunal, dentro de los cinco (5) días de despacho siguientes, fijará la oportunidad para la audiencia de juicio, a la cual deberán concurrir las partes y los interesados. Dicha audiencia deberá realizarse dentro de los 20 días de despacho siguiente.

**Artículo 83.** Dentro de la audiencia el juez fija a las partes el tiempo que tendrán para hacer sus exposiciones orales, y además de ello es la oportunidad que tienen para promover las pruebas.

**Artículo 84.** Establece el lapso de pruebas, tres días después de la audiencia tendrá el tribunal para admitir las pruebas y desechar las ilegales, impertinentes, o inconducentes, posterior a ello las partes tienen un lapso de diez (10) días de despacho para evacuar los cuales pueden ser prorrogables por diez (10) días más, posterior a ello las partes tienen tres (3) días para oposición.

**Artículo 85.** Cinco (5) días de despacho siguiente al vencimiento del lapso de evacuación pueden las partes presentar sus informes.

**Artículo 86. Lapso para sentenciar.**

Vencido el lapso para informes, el tribunal sentenciará dentro de los treinta días de despacho siguientes. Dicho pronunciamiento podrá diferirse justificadamente por un lapso igual. La sentencia publicada fuera de lapso deberá ser notificada, sin lo cual no correrá el lapso para interponer los recursos.

**Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.**

**Artículo 7. Definición de acto administrativo**

Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los órganos de la administración pública.

**Artículo 18.** Establece todos aquellos requisitos que debe cumplir el acto administrativo al momento de ser elaborado, e indica todos los elementos que deben estar descrito en el mismo

**Artículo 19. Cuando están viciados de Nulidad absoluta los actos administrativos**

- Cuando así este expresamente determinado por una norma constitucional o legal.
- Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la ley.
- Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución.

- Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido

#### **Artículo 20. Nulidad relativa.**

Los vicios de los actos administrativos que no llegaren a producir la nulidad de conformidad con el artículo anterior, los harán anulables.

#### **Artículo 21. Nulidad parcial**

Si en los supuestos del artículo precedente, el vicio afectare sólo una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que sea independiente, tendrá plena validez

#### **Código de Procedimiento Civil.**

#### **Artículo 389.**

No habrá lugar al lapso probatorio:

1°. Cuando el punto sobre el cual versare la demanda, aparezca, así por ésta como por la contestación, ser de mero derecho.

2° Cuando el demandado haya aceptado expresamente los hechos narrados en el libelo y haya contradicho solamente el derecho.

3° Cuando las partes, de común acuerdo, convengan en ello, o bien cada una por separado pida que el asunto se decida como de mero derecho, o sólo con los elementos de prueba que obren ya en autos, o con los instrumentos que presentaren hasta informes.

4° Cuando la ley establezca que sólo es admisible la prueba instrumental, la cual, en tal caso, deberá presentarse hasta el acto de informes.

## **Artículo 392.**

Si el asunto no debiere decidirse sin pruebas, el término para ellas será de quince días para promoverlas y treinta para evacuarlas, computados, como se indica en el artículo 197, pero se concederá el término de la distancia de ida y vuelta para las que hayan de evacuarse fuera del lugar del juicio.

### **Definición de Términos Básicos.**

Stracuzzi Palella S y Martins P F (2002) *“Consiste en conceptualizar de manera operativa un conjunto de términos en el contexto de la investigación planteada, para ampliar la comprensión de la misma. Se extraen del planteamiento del problema y de los objetivos. No deben representar una repetición de los fundamentos teóricos. Es muy importante acotar que, al igual que las referencias, los términos que sean señalados deben encontrarse en el desarrollo de la investigación”*. (Pág. 21)

### **Contencioso Administrativo.**

Procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la Administración Pública.

### **Procedimiento.**

Modo de tramitar las actuaciones judiciales o administrativas, o sea, el conjunto de actos, diligencias y resoluciones que comprenden la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, fallo y ejecución en un expediente y proceso.

### **Prueba.**

Demostración de la existencia de un hecho material o de un acto jurídico mediante las formas determinadas por la ley.

**Nulidad.**

Ineficacia de un acto jurídico, proveniente de la ausencia de las condiciones de fondo o de forma requeridas para su validez. Es el vicio del que adolece un acto, de tal gravedad que implica su nulidad y aún su inexistencia.

**Acto administrativo.**

Atendiendo a su contenido, desde su significado material, sería acto administrativo toda manifestación de voluntad de un órgano del Estado sea administrativo o no, Si lo vemos desde un criterio formal, a la naturaleza del órgano que manifiesta la voluntad, sólo serán actos administrativos los que provengan de la Administración Pública, de los órganos de la Administración del Estado.

## **CAPÍTULO III**

### **MARCO METODOLÓGICO**

Este capítulo consiste en un plan que se traza el investigador, conformado por las estrategias, métodos y procedimientos que considera necesarios para alcanzar los objetivos propuestos. Entre los objetivos más resaltantes del marco metodológico se encuentran: Mostrar al lector la manera cómo se realizará la investigación, e informar detalladamente, cómo se lleva a cabo el estudio.

#### **Diseño de la investigación.**

Sabino C. (2002) Cuando, los datos a emplear han sido ya recolectados en otras investigaciones y son conocidos mediante los informes correspondientes nos referimos a datos secundarios, porque han sido obtenidos por otros y nos llegan elaborados y procesados de acuerdo con los fines de quienes inicialmente los obtuvieron y manipularon. Cómo estas informaciones proceden siempre de documentos escritos, pues esa es la forma uniforme en que se emiten los informes científicos, damos a estos diseños el nombre de bibliográficos.

#### **Métodos y Técnicas de Investigación Jurídica.**

#### **Fases de la investigación.**

Fase I. Determinar los momentos procesales en la LOJCA y su compatibilidad con el CPC.

Esta fase, trata a través de la revisión de estas normas establecer que fases procesales están previstas en la LOJCA y cómo el CPC puede ser o no compatible en su aplicación al momento de suplir los vacíos previstos en la Ley de conformidad con lo previsto en el artículo 31 de la LOJCA.

Fase II. Establecer la incidencia en el debido proceso de la limitación probatoria de la LOJCA.

En la siguiente fase se analiza los efectos que tiene el lapso probatorio breve previsto en la ley, en los supuestos que se requiera la evacuación de medios de prueba que por su naturaleza requieran un lapso mayor y de cómo los particulares se ven restringidos a llevarlos al proceso viendo afectado así su derecho a la defensa que por consiguiente influye en su garantía al debido proceso.

Fase III. Proponer alternativas de corrección al lapso probatorio.

Esta última fase busca exponer posibles vías para que se corrija el lapso que establece la ley a fin de solucionar la dificultad existente al momento de llevar las pruebas al proceso o al momento de que se evidencie que el vicio que adolece el acto es de tal magnitud que exista la posibilidad de resolverse de mero derecho para así dar cumplimiento a la eficacia, celeridad y demás principios establecidos por la norma.

## **CAPÍTULO IV**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **Conclusiones**

En consecuencia de lo antes expuesto, la concepción de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se toma como equilibrio entre las determinaciones unilaterales de la administración que justifica su actuación y el uso de sus prerrogativas en vista de sus fines que involucran los intereses generales; mientras que por el otro lado el particular cuando se ve afectado en su esfera jurídica por esas determinaciones tiene la posibilidad de acudir ante esta vía (ya sea que agotara o no previamente los recursos ante la administración) para solventar esta controversia y según sea el caso solicitar el restablecimiento de la situación jurídica infringida o la indemnización de los daños y perjuicios.

De esta forma, debe hacerse mención al cambio que esta generando el pasar de concebir al Contencioso Administrativo de un sistema de medios de impugnación que se centraba en la dependencia de un acto administrativo previo, a ser una vía para ejercer la acción (pretensión procesal administrativa) que incluye cualquier actividad o inactividad de la administración siendo que el acto administrativo no es la única forma de manifestación de la administración por lo que en el caso que nos ocupa se controlara cualquier determinación que sea violatoria de las normas sin reparar en el Derecho aplicable que lo regule.

Por esto es necesario que exista una regulación en la Ley que mientras obedezca el principio de celeridad también tenga en cuenta al particular al momento del lapso de pruebas siendo que la administración cuenta con el expediente de actuaciones previas o antecedentes, se presume que sus actuaciones son legales por lo que recae en el particular la carga de desvirtuar lo alegado, a fin de poder obtener un restablecimiento de su situación jurídica infringida, lo cual puede verse obstaculizado al contar con un lapso tan breve para evacuar las pruebas lo que puede constituir una limitación en sus garantías constitucionales.

### **Recomendaciones**

La recomendación de los autores a la luz de lo investigado es una reforma parcial de la LOJCA que verse sobre los siguientes puntos: 1) Establecimiento de los medios de prueba pertinentes especialmente los que no estén regulados en otras normas como el CPC a raíz de que son exclusivos del procedimiento administrativo; 2) completar los supuestos en los que no hay lugar a la apertura del lapso probatorio ya sea porque la causa deba resolverse de mero derecho o porque la contraparte acepta los hechos mas no los fundamentos de derecho alegados; 3) ampliación del lapso probatorio y por ultimo 4) que se establezca la posibilidad de demandar conjuntamente la nulidad del acto con los daños y perjuicios, para así evitar que el particular deba llevar a cabo dos procedimientos aun cuando los daños y perjuicios son consecuencia de los efectos que genera el acto que está siendo objeto del recurso.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

**BREWER A. (2010) El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del Procedimiento Administrativo.** Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.

**CALVO E. (2010) Terminología Jurídica Venezolana.** Ediciones Libra C.A Caracas.

**HERNÁNDEZ J. (2015). Del recurso de nulidad del acto administrativo a la revisión integral de la administración en el marco del arbitraje internacional de inversiones.** Derecho Procesal: Reforma, realidad y perspectivas XVIII Jornadas Centenarias Internacionales del Colegio de Abogados del Estado Carabobo. Lito-Forma. Táchira Venezuela

**LARES MARTÍNEZ ELOY (2001) Manual de derecho administrativo. Caracas: Universidad Central de Venezuela.**

**MOYA MILÁN EDGAR JOSÉ (2010) Derecho Contencioso Administrativo.** Editorial Mobilibros

**PALELLA S. y MARTINS F. (2002) Metodología de la investigación cuantitativa.** Fedupal. Caracas. Venezuela.

## **REFERENCIAS NORMATIVAS**

**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.** (Asamblea Nacional Constituyente 1999). Gaceta Oficial N° 5453 (Extraordinaria) del 24 de marzo de 2000.

**Código Civil de la República de Venezuela.** (1982). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2.990 (Extraordinaria), del 26 de Julio de 1982.

**Código de Procedimiento Civil de la República de Venezuela.** (1986). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 3.970 (Extraordinaria), del 13 de Marzo de 1987.

## REFERENCIAS ELECTRÓNICAS EN LÍNEA

Díaz, Finol, Goicetti López (2011) **Análisis procesal del recurso de nulidad contra actos administrativos previsto en la ley orgánica.** Trabajo especial de grado, para optar al título de Abogado ante la Universidad Dr. Rafael Belloso Chacín, Facultad De Ciencias Jurídicas y Políticas.

<http://virtual.urbe.edu/tesispub/0094517/cap02.pdf>

Sabino Carlos (2002) **El Proceso de Investigación.**

[http://paginas.ufm.edu/sabino/ingles/book/proceso\\_investigacion.pdf](http://paginas.ufm.edu/sabino/ingles/book/proceso_investigacion.pdf)

Rodríguez Rodríguez Libardo (2008) **El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Colombia.**

[www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/338/109](http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/338/109)