

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

RESEÑA DE LA OBRA: “TENDENCIAS DE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO IBEROAMERICANO (CON ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA, PERÚ, COSTA RICA, COLOMBIA Y VENEZUELA)” DEL PROFE- SOR DOCTOR MIGUEL ÁNGEL TORREALBA SÁNCHEZ

Daniela Urosa Maggi*

Abogada

Resumen: *La obra que se reseña acomete el estudio integral de la ejecución de sentencias en el proceso administrativo en Iberoamérica, muy particularmente en España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela, desde la óptica del Derecho Procesal, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. Analiza, los principales problemas dogmáticos y prácticos del tema y aporta posibles soluciones teniendo en cuenta la naturaleza de las sentencias administrativas objeto de ejecución.*

Palabras Clave: *Ejecución de sentencias, proceso contencioso administrativo, pretensión procesal administrativa, poder de sustitución del juez administrativo.*

Abstract: *The book that is commented studies integrally the topic of the execution of judicial decisions in the administrative process in Iberoamérica, especially in Spain, Perú, Costa Rica, Colombia, and Venezuela, with a Procedural Law, Constitutional Law, and Administrative Law perspective. The author analyzes the main dogmatic and practical problems of this topic, and contributes to find possible solutions according to the type of judicial decision to be executed.*

Key words: *Judicial decisions execution, administrative process, administrative procedural petition, power of judicial substitution.*

El profesor y ahora Doctor en Derecho Miguel Ángel Torrealba Sánchez me ha honrado al solicitarme que escriba una reseña de su más reciente obra titulada *Tendencias de la ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano (con especial referencia a España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela)*. Se trata de su tesis doctoral, leída y aprobada con honores en enero de 2017 en el marco del Doctorado en Derecho Administrativo Iberoamericano, Universidad de La Coruña, España. Bajo la dirección de la profesora de la Universidad de La Coruña Doctora Marta García Pérez, quien es una autoridad en el estudio de la justicia administrativa desde la óptica de la pretensión procesal y los principios del Derecho Procesal, y la dirección del profesor venezolano Doctor Víctor Rafael Hernández-Mendible, el mencionado veredicto de la tesis adquiere aún más importancia cuando se conoce que el jurado evaluador estuvo conformado por los profesores Jaime Rodríguez Arana Muñoz, Catedrático de la Universidad de Coruña (Presidente),

* Profesora de Derecho Procesal Constitucional y Derecho Procesal Administrativo, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas. Doctora en Derecho, Universidad Complutense de Madrid (2002), Visiting Scholar, Boston College, Boston, Massachusetts (2017).

Fernando López Ramón, Catedrático de la Universidad de Zaragoza y Ricardo Rivero Ortega, Catedrático de la Universidad de Salamanca y Decano de la Facultad de Derecho de esa Universidad.

El primer gran acierto de esta tesis doctoral es la escogencia del tema: el estudio de la ejecución de sentencias en el proceso administrativo, tema transcendental, del que depende en definitiva el éxito o fracaso de cada proceso administrativo condenatorio y que como bien indica Torrealba en la introducción de su tesis, no ha sido estudiado ni desarrollado suficientemente por la doctrina administrativista ni ha sido –agregamos– bien entendido y aplicado por el juez contencioso administrativo. Pero no se queda allí el acierto de Miguel Ángel.

Abona a ello, en segundo lugar, el enfoque desde el que aborda el tema: el estudio del contencioso administrativo desde su óptica procesal, desde la pretensión procesal administrativa, sin olvidar que en su origen el contencioso no tuvo esa vocación ni esa naturaleza, y que ello implica un “peso en el ala” que lo moldea y define aun en la actualidad. Enfoque procesal que, claro está, engrana a la perfección con su estudio desde el Derecho Constitucional y las normas constitucionales vigentes en los diferentes ordenamientos jurídicos iberoamericanos y es que el estudio del asunto de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas debe partir de la premisa de que uno de los atributos esenciales del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva es el derecho a la efectividad del fallo, una de cuyas principales garantías, junto a la tutela cautelar, es la ejecución de la sentencia definitiva. Por tanto, Derecho Constitucional, Derecho Procesal y Derecho Administrativo convergen en un estudio integral del tema de la ejecución de sentencias en la justicia administrativa, como acertadamente lo plantea la tesis doctoral del Profesor Torrealba.

El tercer gran acierto del libro que se reseña, desde una perspectiva general, es el estudio realizado desde el Derecho comparado, tomando en cuentas las legislaciones de los principales ordenamientos jurídicos iberoamericano, lo que conlleva a una excelente simbiosis en la que algunas legislaciones pueden tomar ejemplos concretos de otras, a fin de mejorar su sistema particular de ejecución de sentencias contencioso-administrativas y en definitiva implica un gran aporte a ese Derecho Procesal Administrativo Iberoamericano por el que tanto ha bregado en su dilatada trayectoria académica nuestro Maestro D. Jesús González Pérez, cuyas inmejorables palabras, tomadas de su obra *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano* son citadas por Torrealba en la Epígrafe de su tesis doctoral¹.

Haciendo una revisión a detalle de cada Capítulo, destacar que el Capítulo Primero de la obra hace referencia a la paulatina superación del carácter revisor y objetivo de proceso administrativo centrado en el control del acto administrativo y la tendencia a su reemplazo por la pretensión procesal administrativa en tanto objeto del proceso administrativo. En este sentido, es fundamental la consideración de Torrealba en el sentido de que cuando se asume que la pretensión procesal es el objeto del proceso “*la tutela procesal se centra en lo pedido*”

¹ La cita contenida en el epígrafe es la siguiente: “*No es que pueda hablarse de la influencia histórica que pueda haber ejercido el derecho español en los ordenamientos hispanoamericanos, ni de la que pueda haber ejercido la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa española de 1956, o de la que puedan ejercer los distintos ordenamientos jurídico procesales administrativos entre sí y sobre el derecho español. Es que estamos en presencia de unas legislaciones que son expresión de una misma concepción del Estado y del derecho, del hombre y de sus libertades. Que, indudablemente, requieren una técnica. Y en esta elaboración técnica debemos colaborar todos, a fin de lograr acercarnos lo más posible a ese ideal inaccesible que es garantizar el imperio de la justicia en las relaciones entre la administración y los administrados*”. Jesús González Pérez. *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*, Temis, Bogotá, 1985, pp. 19-20.

por el actor, en atención al principio de congruencia procesal –aunque el mismo pueda encontrar matices e incluso excepciones en el caso del proceso administrativo–, lo que determinará entonces el diseño de la correlativa garantía jurisdiccional, y en última instancia, el tipo y contenido de decisión judicial a dictarse en caso de acogerse la pretensión”. Tal como hemos expuesto en otras oportunidades, coincidimos plenamente con esa postura, en la convicción de que el derecho a la tutela judicial efectiva exige estructurar el proceso administrativo sobre el eje de la pretensión procesal administrativa y no de la “actuación administrativa impugnables”².

La concepción de la pretensión procesal como objeto del proceso y el estudio de los distintos tipos de pretensiones en el proceso administrativo, tiene una incidencia directa en la regulación y modos de ejecución de sentencia, pues ella será consecuencia de los principios de congruencia declarativa y congruencia ejecutiva. Es por ello que el segundo Capítulo del estudio que se reseña se dedica a analizar los tipos de pretensiones procesales administrativas y sus correlativas clases de sentencias en el marco de las tendencias legislativas actuales del proceso administrativo iberoamericano, así como los efectos generales y específicos de la sentencia en el proceso administrativo. Interesante en este sentido es la comparación de los diferentes ordenamientos jurídicos iberoamericanos, finamente analizados cada uno por Torrealba y cómo es tratado el tema, con sus aciertos y carencias en cada caso.

Luego de plasmar con claridad a los cimientos constitucionales y procesales del proceso administrativo, Miguel Torrealba acomete, en el Capítulo Tercero los principales problemas dogmáticos y prácticos que se presentan en la actualidad en el tema de la sentencia y su ejecución en el proceso administrativo, tanto de manera general como en específico en los distintos ordenamientos jurídicos estudiados. En este sentido, comienza con una útil revisión panorámica de las regulaciones contenidas en tales ordenamientos, determinando así que se está en presencia de principios jurídicos comunes y por ende es posible y necesario establecer como común denominador de todos ellos ciertas garantías del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y demás derechos procesales de alcance constitucional, en especial aquéllas que incumben a la efectividad de la tutela mediante la institución procesal de la ejecución de la sentencia. Especial mención merece el análisis del poder de sustitución del juez, tanto declarativa como ejecutiva y los límites de éstos, aspectos cuyo estudio es fundamental en el análisis del tema de la ejecución de sentencias. En este sentido, Torrealba analiza a profundidad, sin dejar cabo suelto, los límites de mayor relevancia respecto del poder de sustitución ejecutiva y cumplimiento *in natura* de la sentencia: potestades discrecionales, inactividad administrativa y actuaciones materiales, en estos dos últimos casos por tratarse, en palabras del autor, de “*pretensiones procesales administrativas que desbordan del mero control de juridicidad de las actuaciones formalizadas*”.

Los Capítulos Cuarto y Quinto se dedican al asunto medular del tema de la tesis doctoral, al estudiar los regímenes de ejecución de la sentencia en el proceso administrativo en las leyes bajo estudio, haciendo hincapié en las modalidades de sustitución según el tipo de sentencia, esto es, sentencias mero-declarativas, sentencias constitutivas y sentencias de condena. En este último supuesto, el autor hace especial referencia a las sentencias que condenan al pago de sumas de dinero y los supuestos en que la ejecución judicial queda a cargo de un tercero. Asimismo, en el Capítulo Quinto, acomete el análisis la ejecución de senten-

² Daniela Urosa Maggi. *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho español y venezolano*, FUNEDA, Caracas, 2003; asimismo, Daniela Urosa Maggi. “La pretensión procesal administrativa”, A.A.V.V. *El Contencioso Administrativo hoy*, FUNEDA, Caracas, 2003, pp. 122 y ss.

cias de codenas a hacer, bien se trate de condenas a entregar bienes genéricos o bienes específicos, así como a realizar prestaciones de hacer y de no hacer, determinando su tratamiento en cada una de las legislaciones estudiadas.

Por último, culmina la tesis analizando las limitaciones para la ejecución forzada de sentencias en el proceso administrativo impuestas por las prerrogativas procesales de la Administración y es que ciertamente, la ejecución forzosa de sentencias es en la actualidad el “Talón de Aquiles” del proceso administrativo, su punto de mayor debilidad, y tal debilidad deriva, en buena medida, de las prerrogativas procesales de la Administración pública, las cuales en algunos de los ordenamientos jurídicos estudiados, como es el caso venezolano, se han desnaturalizado al punto de ser la regla general y no solo la excepción, como debería ser, en aras del derecho a la tutela judicial efectiva del ciudadano y el derecho a la igualdad procesal de las partes.

Finalmente, el autor plantea sus principales conclusiones, las cuales compartimos plenamente. De ellas queremos destacar en particular las siguientes:

(i) Cómo se evidencia una afortunada tendencia creciente a superar el primigenio carácter revisor y objetivo del contencioso-administrativo, y a sustituirlo, con mayor o menor amplitud y acierto según el caso, por la adopción del instituto de la pretensión procesal administrativa, lo cual es, agregamos, un estadio más en la evolución y subjetivación del proceso administrativo. Ello permite dar una mayor garantía judicial al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del ciudadano frente a la Administración Pública –derecho cuyo reconocimiento es también denominador común en las legislaciones estudiadas, según concluye la tesis de Torrealba– y evidentemente un modo más eficiente de ejecución forzosa de la sentencia, apegada al principio de congruencia declarativa y ejecutiva, es decir, afin a la pretensión procesal y no a la actividad administrativa impugnada.

(ii) En segundo lugar, destacar en especial la conclusión a la que llega el autor en relación al carácter imperativo del poder de sustitución del juez cuando se hace necesario ejecutar forzosamente la sentencia: *“En el plano dogmático y conceptual, no parecen haber dudas de que una vez dictada y no acatada la sentencia de mérito, la sustitución del Juez contencioso administrativo en la actividad de la Administración no solo es posible, sino en muchos casos imperativa. Sustitución que viene a ser una consecuencia obligada tanto de las garantías del respecto al derecho a que la tutela judicial sea efectiva, como de la potestad del juez para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (facetas subjetiva y objetiva), y que ni las genéricas invocaciones al principio de separación de poderes, a la legalidad presupuestaria o a la protección del interés general que se asigna como cometido a la Administración, pone en tela de juicio en la actualidad. Ello, puesto que tal subrogación, lejos de alterar tales reglas, las confirma, al poner en práctica la garantía de la jurisdicción propia de todo Estado”*. Poder de sustitución judicial que, claro está, consigue ciertas limitaciones, concretamente el ejercicio de potestades administrativas discrecionales, el carácter infungible de la obligación impuesta o bien razones excepcionales de interés general que impidan el cumplimiento en especie de la obligación, casos en los cuales se opta en principio por el cumplimiento por equivalente de la sentencia.

(iii) Concluye finalmente Torrealba señalando cómo, con la excepción venezolana y en menor medida la peruana, las recientes leyes procesales administrativas iberoamericanas prestan especial atención a la ejecución de la sentencia, como consecuencia lógica de la óptica procesal de la justicia administrativa, en palabras del autor *“A tal fin, esas Leyes, con mayor o menor prolijidad y acierto según el caso, tienden entonces a materializar el desiderátum constitucional en cuanto a tutela jurisdiccional y control integral de jurisdicción, me-*

diante el establecimiento de diversos mecanismos tendientes a superar los escollos tradicionales y también los recientes y a lograr la ejecución de la sentencia, también la que se dicta en el proceso administrativo. De ser necesario, incluso prescindiendo de la colaboración de la Administración perdidoso y aún en contra de esta última. Abandonado entonces ese vestigio de <<Justicia Retenida>>, se aproxima más el contencioso administrativo Iberoamericano hacia su <<normalización>> dentro de las reglas de la Teoría General del Proceso en todos sus aspectos, sin menoscabo de que el mismo también presente sus peculiaridades derivadas de la necesidad de seguir tomando en cuenta la posible afectación del interés general, interés que es el de la persona considerada en su contexto social en última instancia, y que siempre habrá de estar presente guiando como norte la actuación de las Administraciones Públicas”.

Bienvenida sea la obra reseñada, que ha de insertarse en la bibliografía de consulta obligada para el estudio de la justicia administrativa iberoamericana y que esperamos de sus frutos, más temprano que tarde, en el –por ahora– estéril campo de la justicia administrativa venezolana.