

LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE VENEZUELA, DE 2010

VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE*
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Católica Andrés Bello

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL NUEVO PROCESO ADMINISTRATIVO EN LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA: 1. *La regulación de los principios que gobiernan el proceso administrativo.* 2. *Los órganos jurisdiccionales en el nuevo proceso administrativo.* 3. *El proceso de demandas de contenido patrimonial.* 4. *El proceso breve en caso de reclamos de servicios públicos, de vías de hecho y de abstenciones.* 5. *El proceso de demandas de nulidad, de interpretación de normas legales y de controversias administrativas de autoridades.* 6. *El proceso de segunda instancia.* 7. *El proceso de juridicidad.* 8. *El proceso de ejecución de sentencias.* 9. *El proceso cautelar.*—III. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN

La recién aprobada Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa tiene la virtud de conservar muchos de los avances jurisprudenciales alcanzados durante el último medio siglo en favor de la tutela judicial efectiva y, a su vez, plantea novedades en la regulación del proceso administrativo con la introducción de las audiencias. No obstante, tal regulación no se encuentra plenamente acorde con las exigencias constitucionales que deben regir el proceso administrativo.

Palabras clave: jurisdicción contencioso administrativa; proceso administrativo; audiencias; tutela judicial efectiva.

ABSTRACT

The recently approved Contentious-Administrative Jurisdiction Law has the virtue of conserve many of the advances of the last fifty years jurisprudence in matter of effective remedy judicial. Also, introduce innovations in the regulation of the administrative procedures, like the instauration of the hearings. However, these regulations are not fully consistent with the constitutional requirements in this matter.

Key words: contentious-administrative jurisdiction; administrative procedure; hearings; effective remedy judicial.

* Profesor invitado en la Universidad Externado de Colombia y redactor del primer anteproyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, luego de entrada en vigencia la Constitución de 1999. www.hernandezmendible.com.

I. INTRODUCCIÓN

Una vez entrada en vigencia la Constitución de 1999¹ surgió la necesidad de ajustar todos los procesos, y en particular el proceso administrativo, a los principios procesales establecidos en la suprema norma jurídica.

Ello demandaba que el Poder Legislativo elaborase un texto que trazase los rasgos de la organización jurisdiccional, la distribución de las competencias y los trámites procesales simples, uniformes y eficaces, para asegurar que el proceso administrativo garantizase la tutela judicial efectiva.

Es así como luego de diez años de vigencia de la Constitución se ha producido un acontecimiento trascendental en el ámbito del proceso administrativo, pues, por una parte, se ha expedido la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa² y, por la otra, se ha reformado el modelo de proceso tradicional, mediante la introducción por vía legislativa del proceso administrativo con audiencias, donde se realizan unas actuaciones escritas y otros actos del proceso se llevan a cabo oral o verbalmente.

El Constituyente ha apostado porque en el proceso existan actuaciones orales que se conviertan en el modo o forma más adecuada de expresión de las partes, para contribuir a la realización efectiva de la justicia expedita y sin dilaciones indebidas, cualquiera que sea la materia a la cual se aplique. Es justamente allí donde aparece la audiencia, que constituye el mejor espacio para la escenificación del proceso donde predomina la oralidad, a través del denominado proceso por audiencias, en el que se combinan, por una parte, las actuaciones escritas previas al juicio e incluso aquellas que se producen durante la tramitación del proceso y, por la otra, asisten y participan concomitantemente los diferentes sujetos en conflicto, constituyéndose así en el proceso de las presencias conjuntas, concentradas en el mismo lugar y momento³. Es esto lo que inspiraba la introducción del proceso por audiencias, en el orden jurisdiccional administrativo.

En anteriores oportunidades el análisis se había centrado en la constitucionalización del proceso en general⁴ y de la aplicación del principio de la oralidad en el proceso administrativo⁵, entre cuyas reflexiones se había analizado

¹ *Gaceta Oficial* núm. 36860, de 30 de diciembre de 1999; reimpresa por error material en *Gaceta Oficial* núm. 5453, de 24 de marzo de 2000, y enmendada según *Gaceta Oficial* núm. 5908, de 19 de febrero de 2009.

² A. R. BREWER-CARIÁS, «Introducción General al Régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa», en *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2010, págs. 10-149.

³ A. GELSI BIDART, «Oralidad en el proceso», en *Derecho Procesal Civil y Comercial*, Rosario, Ed. Juris, 1999, pág. 163.

⁴ V. R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE, «Constitución y Proceso Administrativo Oral», en *Pruebas y Oralidad en el Proceso*, Barquisimeto, Librería Jurídica Rincón, 2007, págs. 503-552.

⁵ V. R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE, «La Oralidad en el Orden Jurisdiccional Administrativo», en *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público (1980-2005)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2006, págs. 905-930; también puede consultarse en *Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, págs. 265-298.

el debate sobre la pertinencia de haber elevado a rango constitucional este principio y se había estudiado la discusión sobre la conveniencia o no respecto a que el legislador modificase el proceso administrativo existente, mediante la incorporación de las fases orales.

Ese análisis cede parcialmente su protagonismo con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues lo que ahora corresponde analizar es si efectivamente la legislación se encuentra ajustada a la Constitución, y a ello se dedicarán las siguientes reflexiones.

II. EL NUEVO PROCESO ADMINISTRATIVO EN LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

El orden jurisdiccional administrativo tiene pleno y expreso reconocimiento constitucional en el artículo 259 de la Constitución⁶ y debe organizarse de manera tal que garantice la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses personales, colectivos y difusos (art. 26 de la Constitución), de conformidad con los principios que deben inspirar el proceso concebido en la Constitución. En función de ello se analizará cómo se encuentran regulados estos principios en la recién promulgada Ley.

1. *La regulación de los principios que gobiernan el proceso administrativo*

En sus disposiciones fundamentales, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa comienza por mencionar que los órganos jurisdiccionales deben orientarse por los principios de justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, breve, oral, pronta, inmediata (art. 2) y pública (arts. 2 y 3).

Además, se le reconocen los poderes de oficio al juez como rector del proceso, para impulsarlo *motu proprio* o a petición de parte hasta su conclusión (arts. 4 y 30), e igualmente se faculta a los jueces para promover la utilización de medios alternativos de solución de conflictos en cualquier grado y estado del proceso, siempre que sea acorde con la especial naturaleza de las materias jurídicas sometidas a su conocimiento (art. 5).

Aunque la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no menciona expresamente todos los principios de los procesos por audiencias, como la concentración y continuidad, ni tampoco menciona directamente el

⁶ El artículo 259 de la Constitución dispone que: «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».

principio de contradicción, sin embargo, constituyendo éstos parte integrante de los denominados Principios generales del Derecho, aquellos ausentes de referencia expresa en la Ley, en tanto tales, deben ser aplicados por todos los órganos jurisdiccionales⁷.

En conclusión, con fundamento en la Constitución, todos los principios que inspiran el proceso por audiencias deben ser cumplidos por los tribunales del orden jurisdiccional administrativo.

2. *Los órganos jurisdiccionales en el nuevo proceso administrativo*

Tal como dispone la Constitución, el orden jurisdiccional administrativo lo conforman el Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales que determine la ley.

Ha sido justamente la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa la que asume como propio el principio de la universalidad del control jurisdiccional sobre las autoridades públicas que actúan en ejercicio de la función administrativa, en virtud de lo que distribuye la competencia para llevar a cabo dicho control entre los órganos jurisdiccionales administrativos, tomando como referencia los distintos tipos de actividad (actos administrativos, contratos, actuaciones materiales constitutivas de vías de hecho) o inactividad (silencio administrativo, abstenciones u omisiones), que les pueden ser imputables.

Es así como en la cúspide del orden jurisdiccional se encuentra la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, a la cual se le atribuyen un número determinado de competencias, en unos casos como tribunal de primera y única instancia, en otros supuestos actúa como tribunal de apelación y en algunos sólo será tribunal de revisión de la juridicidad.

Siguiendo inmediatamente en orden descendente se encuentran los denominados Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. El empleo de la palabra «nacionales» no se corresponde en absoluto con la verdad, porque es la propia Ley la que se encarga de delimitar su ámbito competencial a determinadas circunscripciones judiciales dentro del país. Al respecto reconoce que uno de estos Juzgados tendrá competencia en la región oriental, otro en la región occidental y dos en la región central, lo que pone de manifiesto la impropiedad de denominarlos como Juzgados «nacionales».

En todo caso, hay que advertir que estos Juzgados en unos supuestos se desempeñan como tribunales de primera instancia y en otros como tribunales de apelación.

Un peldaño más abajo se encuentran los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuya competencia primordial es servir de tribunal de primera instancia en el orden jurisdiccional ad-

⁷ Sobre este tema, véase V. R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE, «Los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo», en *Actas del VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Valladolid-Salamanca, Netbiblo y Junta de Castilla y León, 2008, págs. 1601-1636.

ministrativo para un importante número de causas y de tribunal de apelación únicamente respecto a los procesos que conocen en el primer grado de jurisdicción los Juzgados de Municipio, a que se hará referencia inmediatamente.

La Ley ha creado los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que tienen atribuidas competencias específicas para conocer en primera instancia de las pretensiones relacionadas con los reclamos por la prestación de servicios públicos y, eventualmente, de cualquier otra que le puedan atribuir las leyes.

Adicionalmente, hay que advertir que también integran el orden jurisdiccional administrativo, aunque regulados por leyes especiales y con tribunales diferentes a los aquí mencionados, los que controlan la actividad e inactividad de las Administraciones públicas respecto de los asuntos de naturaleza agraria, ambiental, tributaria y electoral.

No obstante, el siguiente análisis versará sobre la tramitación del proceso en primera y segunda instancia, así como del recurso especial de jurisdicción, del proceso de ejecución de sentencias y del proceso cautelar en la reciente legislación.

3. *El proceso de demandas de contenido patrimonial*

A continuación se hará referencia a la configuración del proceso de demandas de contenido patrimonial establecido en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, teniendo presente todos los aspectos precedentemente analizados.

a) *La supletoriedad de las disposiciones en todos los procesos.*

Las regulaciones concernientes a la tramitación de las pretensiones de contenido patrimonial tendrán carácter supletorio, tanto para el proceso breve dirigido a tramitar las pretensiones contra la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos, contra actuaciones materiales constitutivas de vías de hecho y contra las abstenciones, como para el proceso destinado a sustanciar las pretensiones de nulidad, de interpretación de normas legales y de controversias administrativas, en virtud de la remisión expresa contenida en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

b) *La presentación de la demanda.*

La presentación de la demanda debe efectuarse por escrito ante los órganos jurisdiccionales administrativos competentes por la cuantía, según la atribución establecida en la Ley, y en caso que se presente ante un tribunal incompetente, éste deberá remitirla inmediatamente a aquel que se considere es el competente⁸.

⁸ Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, en sentencia 97, de 2 de marzo de 2005, y en Sala Político Administrativa, en sentencia 2586, de 5 de mayo de 2005.

El escrito del libelo debe cumplir con los requisitos formales y las condiciones procesales indicados en la Ley.

c) *La oportunidad de realización de la audiencia preliminar.*

En el proceso de demandas de contenido patrimonial se establece la realización de una audiencia preliminar, que debe efectuarse el décimo día de despacho siguiente; lo que no precisa esa norma es si el «día siguiente» se refiere a la presentación de la demanda, a la admisión de la demanda, a la citación de todas las partes para la contestación o a que haya ocurrido la contestación, hipótesis esta última que queda descartada en virtud de que posteriormente se indica que la contestación deberá realizarse por escrito dentro de los diez días de despacho siguientes a la celebración de la audiencia preliminar.

En lo atinente a las otras hipótesis puede señalarse que la audiencia preliminar no se debe realizar al décimo día siguiente de la presentación de la demanda o de la admisión de la misma, porque las partes demandadas no tienen conocimiento de ella y, en consecuencia, no podrían acudir a dicha audiencia.

Por tanto, la única hipótesis en la cual procede fijar la audiencia preliminar es dentro del décimo día de despacho siguiente a la citación de todas las partes que deben intervenir en el proceso, en virtud de que la citación tiene el efecto de darles a conocer a los demandados la existencia de las distintas pretensiones que se han formulado y, además, la orden de comparecencia que acompaña a la citación contiene el emplazamiento a las personas a quien va dirigida para que asistan y ejerzan su defensa en el acto procesal al que se les cita.

Incluso esta conclusión se puede inferir de la redacción de la disposición que contempla la posibilidad de que el órgano jurisdiccional, de oficio o a petición de parte, notifique para que asistan a la audiencia preliminar a personas y entidades comunales, o colectivos cuyo ámbito de actuación se encuentre vinculado al objeto de la controversia, con la finalidad de que opinen sobre el asunto debatido, en cuyo caso no se fijará la audiencia hasta que no conste en el expediente la notificación respectiva.

En consecuencia, la audiencia preliminar debe fijarse para que tenga lugar dentro del décimo día de despacho siguiente a que conste en el expediente que las partes demandadas han sido efectivamente citadas y que se ha notificado a las personas, entidades colectivas o comunales, en caso que el órgano jurisdiccional lo haya dispuesto en el auto de admisión.

d) *La finalidad de la audiencia preliminar.*

Habiéndose incoado la demanda y habiéndose convocado la audiencia preliminar, sin que se haya efectuado la contestación de la demanda, el debate en este acto procesal se centra en la finalidad de sanear el proceso mediante la resolución de las incidencias o de aquellos aspectos de forma, de naturaleza procesal, que puedan impedir y afectar una decisión sobre el mérito del proceso.

Además, tiene una finalidad esclarecedora, que se proyecta a través de la obligación del demandado de expresar con claridad si contraviene los hechos alegados por la contraparte, a fin de que el órgano jurisdiccional pueda fijar con precisión aquellos no controvertidos.

En virtud de la posibilidad otorgada a los órganos jurisdiccionales de promover la utilización de medios alternativos de solución de conflictos en cualquier grado y estado del proceso, el tribunal podrá promover la conciliación para buscar la solución del conflicto; y en caso que no se logre una solución de la controversia a través de la conciliación, puede proceder a la preparación de la próxima etapa del proceso.

Todo lo que resuelva el órgano jurisdiccional, bien sea de oficio o a petición de parte interesada, tanto sobre los defectos del procedimiento como sobre aquellos aspectos o asuntos que permiten que la audiencia preliminar cumpla con su finalidad, deberá hacerse constar en el acta de la audiencia que al efecto se elaborará.

e) *Las consecuencias de la no presencia de las partes en la audiencia preliminar.*

La obligación de actuar con lealtad procesal exige que las partes acudan al recinto del tribunal a la realización de los actos procesales en lo que sea requerida su presencia, pues así contribuyen a la realización de una justicia efectiva, expedita y sin dilaciones indebidas.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que si el demandante no comparece el día fijado para la realización de la audiencia preliminar, el órgano jurisdiccional debe declarar desistida la pretensión en ese proceso, lo que produce como consecuencia la extinción de la instancia, pudiendo el demandante volver a proponer una nueva demanda de manera inmediata.

En cambio, si quien no comparece el día fijado para la realización de la audiencia preliminar es el demandado, no existe consecuencia alguna y el proceso seguirá su curso, por lo que el demandado no tiene ninguna motivación para asistir a la audiencia preliminar.

Esto lleva a preguntarse qué utilidad tiene la audiencia preliminar si la parte demandada no asiste y no le aporta al órgano jurisdiccional los argumentos de hecho o de Derecho, a los fines de sanear el proceso, de precisar el objeto de la controversia y de preparar la audiencia conclusiva.

f) *La oportunidad para la contestación de la demanda.*

Una vez que finaliza la audiencia preliminar y que se ha determinado el objeto de la controversia, las partes demandadas deberán dar contestación a la demanda dentro del lapso de diez días de despacho siguientes. Este lapso debe dejarse transcurrir íntegramente, a los fines de los actos procesales subsiguientes.

g) *La forma para la contestación de la demanda.*

Aunque la audiencia preliminar se realizó de manera oral, el acto procesal de contestación de la demanda debe realizarse de forma escrita y junto a

él deberán presentarse los instrumentos (públicos, privados o administrativos) que sirvan de medios probatorios, quedando el resto de los medios probatorios reservados para la siguiente etapa procesal.

h) *El lapso probatorio.*

El lapso probatorio se encuentra integrado por fases preclusivas de promoción, postulación o presentación de los medios probatorios; luego viene el lapso de oposición a los medios probatorios, seguido del lapso de admisión o no de los medios propuestos, y, finalmente, se pasa a la producción o evacuación de los medios probatorios que hayan propuesto las partes y hayan sido admitidos por el órgano jurisdiccional.

Es así como, de tramitarse íntegramente el lapso probatorio, éste tendrá una duración de 21 días de despacho, que puede ampliarse a requerimiento de parte interesada hasta 31 días de despacho, y que puede quedar reducido a 11 días de despacho si los medios probatorios promovidos no requieren evacuación.

i) *La forma de presentación de los medios probatorios.*

La promoción o proposición de los medios probatorios se hará mediante escrito que presentarán las partes; la oposición a los medios probatorios también debe formularse por escrito; la decisión sobre la admisión o no de los medios promovidos debe efectuarse mediante auto escrito, y la producción o evacuación de los medios probatorios deberá verificarse conforme a la naturaleza de cada medio.

j) *La oportunidad para realizar la audiencia conclusiva.*

La audiencia conclusiva se ha concebido para realizarla una vez que ha finalizado el lapso de evacuación de los medios probatorios, que fueron admitidos por el órgano jurisdiccional.

La Ley no dispone que sea en un día determinado, sino que habilita al órgano jurisdiccional para que dentro de los cinco días de despacho siguientes se fije la oportunidad para la celebración de la audiencia conclusiva.

k) *La forma de realizar la audiencia conclusiva.*

Corresponde al juez, como director del proceso, indicar al inicio de la audiencia cómo va a ser el desarrollo de la misma, para lo cual debe establecer prudencialmente y en atención a la complejidad del caso el tiempo de que dispondrán las partes para efectuar sus alegatos finales y realizar sus conclusiones, en función de lo que quedó demostrado a través de los medios probatorios, e igualmente debe indicarles el tiempo de que dispondrán para efectuar la réplica y contrarréplica.

En la audiencia conclusiva únicamente se efectuará la exposición oral —no existe lectura de escritos— de los argumentos finales, sin perjuicio del derecho que asiste a las partes de consignar un escrito que contenga dichas conclusiones, lo que incluso ha sido admitido que se puede efectuar al final de la audiencia o dentro de los tres días de despacho siguientes⁹.

⁹ Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa, en sentencia 474, de 21 de marzo de 2007, ratificada en sentencia 402, de 2 de abril de 2008.

l) *La oportunidad de dictar sentencia.*

Una vez finalizada la audiencia conclusiva, el proceso entra en estado de sentencia, que deberá producirse dentro de los treinta días continuos siguientes, acto procesal éste que podrá diferirse, mediante auto debidamente justificado, por un período de treinta días continuos.

No obstante, el legislador reconoce la posibilidad que la sentencia pueda ser publicada fuera del lapso original como de su prórroga, es decir, fuera del lapso de sesenta días continuos, en cuyo caso dispone que deberá ser notificada a las partes, sin lo cual no correrá el lapso para recurrir.

Es pertinente destacar que la sentencia no se dicta ni al finalizar la audiencia conclusiva ni tampoco se dicta en una audiencia inmediatamente siguiente o posterior, sino dentro de un plazo bastante extenso, lo que frustra la aplicación de los principios de brevedad, oralidad, intermediación, concentración y continuidad que deben caracterizar el proceso por audiencias.

4. *El proceso breve en caso de reclamos de servicios públicos, de vías de hecho y de abstenciones*

La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ha establecido un proceso denominado breve para tramitar las pretensiones que no tengan contenido patrimonial y, en caso de tenerlo, únicamente se tramitarán por este proceso las pretensiones relacionadas con los reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos, las actuaciones materiales constitutivas de vías de hecho y las abstenciones.

a) *Los requisitos de la demanda.*

En este proceso se deberán cumplir los requisitos establecidos en la Ley para todas las demandas, y en el caso específico de pretensión de reclamación por la prestación de los servicios públicos y por abstención se debe acreditar la prueba documental que evidencie haber efectuado las gestiones previas ante el prestador del servicio o la autoridad pública que ha incurrido en la inactividad.

b) *La admisión de la demanda.*

El órgano jurisdiccional, luego de verificar el cumplimiento de las condiciones de admisibilidad y los medios de prueba documental que deben acompañarse en el caso de reclamos de prestación de servicios públicos y de abstención, procederá a admitir la demanda.

c) *La citación del demandado.*

Luego de admitida la demanda, el órgano jurisdiccional ordenará la citación del demandado y, junto a la orden de comparecencia, le requerirá informe sobre la actividad o inactividad que afecta al actor.

La citación del demandado en los casos de pretensiones de reclamación por la prestación de servicios públicos será practicada en la dependencia u oficina correspondiente.

d) *La oportunidad para presentar el informe.*

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa introduce una novedad a los efectos del cómputo del lapso, pues no se refiere a los días de despacho, sino a días «hábiles», lo que siempre genera incertidumbre, por lo impropio de la utilización de esta expresión en el ámbito procesal judicial.

Al leer la Ley de manera integral, parece que el empleo de la expresión días hábiles constituye más un descuido en el uso de los términos que una intención manifiesta de cambiar la manera de efectuar el cómputo de los lapsos. En razón de ello puede interpretarse que la expresión días «hábiles» hace alusión a los días de despacho del órgano jurisdiccional que conoce del proceso.

En consecuencia, el lapso que tiene el demandado para presentar el informe requerido no debe ser mayor de los cinco días de despacho siguientes a que se deje constancia en el expediente de la realización de la citación.

e) *La forma de presentar el informe.*

Aun cuando la Ley no señala expresamente la forma de presentar el informe, al no establecer un acto procesal para realizar una audiencia donde se pueda rendir el informe oralmente, sino que indica un plazo máximo de días de despacho, se puede deducir que la manera de presentación es escrita.

f) *La consecuencia procesal de no presentar el informe oportunamente.*

La consecuencia jurídica atribuida a la omisión o extemporaneidad en la presentación del informe la dispone el propio legislador —con la excepción de la Administración pública— al señalar que se le tendrá por confeso.

Tiene particular importancia esta regulación en lo atinente a los efectos de la incomparecencia o de la comparecencia tardía a presentar el informe, porque, sin necesidad de cumplir ningún otro requisito legal, se establece una presunción legal de declaración de aceptación de los hechos y del derecho reclamado.

Sin embargo, en caso que se trate de la Administración pública esta presunción legal no opera. Aquí cabe destacar que la mención genérica de la Administración pública involucra tanto a la central como a la descentralizada funcionalmente, tanto a nivel nacional, estatal y municipal, lo que no deja de resultar extraño porque si bien es cierto que algunas leyes les otorgan privilegios y prerrogativas procesales a algunos de los órganos que ejercen el Poder Público o de los entes descentralizados funcional o territorialmente, también se debe reconocer que no todos tienen legalmente atribuido el privilegio de que al no asistir directamente a contestar la demanda de manera expresa se entienden contradichos los hechos y el derecho.

En fin, se trata de una consecuencia procesal contemplada exclusivamente en el proceso dirigido a resolver las pretensiones de condena por los reclamos en materia de prestación de servicios públicos, de vías de hecho y de abstención.

g) *La consecuencia personal de no presentar el informe oportunamente.*

La persona responsable de presentar el informe requerido que no lo presente o lo presente extemporáneamente puede ser sancionada con una multa.

Aquí cabrá precisar qué se entiende por «responsable», si sería el encargado de la prestación del servicio, la persona que tenía la obligación jurídica y se abstuvo, el funcionario que cumpliendo equivocadamente lo dispuesto en un acto administrativo ha incurrido en una vía de hecho, o aquel que actuó sin el título legitimante que suponía la presencia del acto administrativo previo regularmente dictado, o incluso si se puede considerar como tal al representante legal del ente público, al apoderado judicial que tenía el deber de consignar el informe ante el órgano jurisdiccional, o incluso a todos aquellos que deban intervenir en la gestión para que el informe sea presentado.

Esta situación no aclarada por el legislador va a generar problemas en su aplicación, pues podrían terminar siendo sancionadas personas que no tenían responsabilidad en la elaboración y presentación del informe, según lo aprecie el órgano jurisdiccional.

h) *La convocatoria y realización de la audiencia.*

Una vez recibido el informe o transcurrido el término para su presentación, el órgano jurisdiccional convocará la audiencia dentro de los diez días de despacho siguientes.

La audiencia se realizará oyendo tanto a las partes, a los notificados y demás interesados, quienes podrán presentar sus medios de pruebas.

i) *La falta de comparecencia de las partes.*

Si el demandante no asiste a la audiencia se entenderá desistida la demanda, a menos que alguna otra persona que comparezca manifieste su interés en la resolución del asunto. Legalmente, no se estableció consecuencia jurídica alguna a la incomparecencia del demandado.

j) *El contenido de la audiencia.*

En la oportunidad de la audiencia, el órgano jurisdiccional propiciará la conciliación y, en caso de no lograrse ésta, admitirá los medios de pruebas y, ese mismo día o el siguiente, ordenará la evacuación de aquellas que así lo requieran.

k) *La duración de la audiencia.*

El órgano jurisdiccional podrá prolongar la audiencia en «casos especiales», lo que le otorga discrecionalidad de evaluación para ordenar la prórroga.

l) *El contenido y oportunidad de la sentencia.*

Una vez finalizada la audiencia, el órgano jurisdiccional deberá expedir la sentencia, que deberá contener, además de los requisitos contemplados en el Código de Procedimiento Civil, la indicación de las medidas inmediatas necesarias para restablecer la situación jurídica infringida; cuando se trate de un reclamo por la prestación de servicios públicos, las medidas que garanticen su eficiente continuidad, y de las sanciones a que haya lugar. La sentencia será publicada dentro de los cinco días de despacho siguientes.

m) *La integración de los medios audiovisuales al expediente judicial.*

Las audiencias, por ser orales, deberán registrarse en medios audiovisuales, además de las actas correspondientes, y dichas grabaciones formarán parte del expediente llevado por el órgano jurisdiccional.

5. *El proceso de demandas de nulidad, de interpretación de normas legales y de controversias administrativas de autoridades*

El proceso para la tramitación de las pretensiones de nulidad, de interpretación de normas legales o surgidas de los conflictos administrativos de autoridades, técnicamente no puede ser catalogado como un proceso por audiencias.

Dicho proceso, por la manera como fue conformado, constituye la negación de la oralidad y no pasa de ser otra cosa que el tradicional proceso para la impugnación de actos administrativos, que ha sido preeminentemente escrito, aunque para pretender atenuar esa característica se introduce un acto procesal denominado «audiencia de juicio», sin que siquiera los informes del juicio, único acto procesal donde obligatoriamente se exigía la oralidad en la legislación derogada, se haya mantenido plenamente, pues la realización de la audiencia ha quedado librada a la solicitud de alguna de las partes.

a) *La presentación de las pretensiones.*

La presentación de las pretensiones deberá efectuarse, en principio, ante los órganos jurisdiccionales competentes de conformidad con la Ley, pero en caso que se presenten ante un tribunal incompetente, éste deberá proceder a remitir el escrito con sus recaudos a aquel que estime competente.

El actor deberá cumplir en su escrito con todos los requisitos y las condiciones previstos en la Ley y el órgano jurisdiccional los revisará para pronunciarse sobre su admisibilidad.

b) *La oportunidad para la admisión de la demanda.*

El órgano jurisdiccional debe pronunciarse sobre la admisión de la pretensión, dentro del lapso de tres días de despacho siguientes a su recepción.

c) *El contenido del auto de admisión.*

En el auto de admisión se ordenarán las notificaciones indicadas en la Ley, según el tipo de conflicto que se deba tramitar, y se solicitará el expediente administrativo o los antecedentes del caso.

d) *Los sujetos destinatarios de las notificaciones personales.*

En el auto de admisión de la demanda se dispondrán las notificaciones, teniendo presente el tipo de pretensión, de la siguiente manera:

1) En los procesos de nulidad de actos administrativos, se ordenará la notificación del representante del órgano que haya dictado el acto, del Procurador General de la República, del Procurador General del Estado, del

Síndico Procurador Municipal, según corresponda, y del Fiscal General de la República, así como de cualquier otra persona, órgano o ente que deba ser llamado a la causa por exigencia legal o requerimiento del órgano jurisdiccional.

2) En los procesos de interpretación de normas legales, se ordenará la notificación del órgano del cual emanó el instrumento legislativo, del Procurador General de la República y del Fiscal General de la República, así como de cualquier otra persona, órgano o ente que deba ser llamado a la causa por exigencia legal o requerimiento del órgano jurisdiccional.

3) En los procesos de controversias administrativas, se notificará al órgano o ente contra quien se proponga la demanda, del Procurador General de la República, del Procurador General del Estado, del Síndico Procurador Municipal, según corresponda, y del Fiscal General de la República, así como de cualquier otra persona, órgano o ente que deba ser llamado a la causa por exigencia legal o requerimiento del órgano jurisdiccional.

e) *La forma de efectuar las notificaciones personales.*

Todas las notificaciones mencionadas se llevarán a cabo mediante oficio, que será entregado por el alguacil en la oficina receptora de correspondencia de que se trate o en la dirección postal que se encuentre indicada en el libelo y, una vez verificada tal notificación, él dejará constancia inmediatamente de haberlas cumplido y de los datos de identificación de la persona que recibió el oficio.

f) *La solicitud del expediente administrativo.*

En el auto de admisión se ordenará requerir a quien corresponda que, a partir de la recepción de la solicitud contenida en el oficio, remita al órgano jurisdiccional el expediente administrativo o los antecedentes, dentro de los diez días hábiles siguientes, que deberán contarse conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

g) *La responsabilidad personal de quien no remite el expediente.*

Las personas que incumplen el requerimiento o retardan la remisión del expediente administrativo o los antecedentes al órgano jurisdiccional podrán ser sancionadas por éste con una multa.

h) *Los sujetos emplazados mediante el cartel.*

Según se mencionó anteriormente, el órgano jurisdiccional debe ordenar la notificación de los interesados, entendiéndose por tales aquellos terceros que tengan el mismo interés jurídico que el demandante para actuar como colaboradores del actor (coadyuvantes) o como colaboradores de la autoridad pública demandada (oposidores al actor).

i) *La forma de realizar el emplazamiento.*

Los interesados deben ser emplazados mediante un cartel, que será publicado en un diario que indicará el tribunal.

j) *La finalidad del emplazamiento.*

El emplazamiento tiene como finalidad que los interesados comparezcan a darse por notificados, manifestar que tienen interés en ser parte y quieren participar en el proceso e informarse de la oportunidad en que se fijará la audiencia de juicio, para intervenir en ella.

k) *Los supuestos en que procede el emplazamiento.*

La Ley dispone que en los procesos de nulidad de actos individuales no será obligatorio el cartel de emplazamiento, a menos que el órgano jurisdiccional lo justifique de manera razonada.

Por argumento en contrario, en los procesos de nulidad de actos generales, de interpretación de textos legales y de controversias administrativas siempre será obligatorio el cartel de emplazamiento.

l) *Los lapsos de expedición, retiro, publicación y consignación del cartel.*

El cartel será librado el día siguiente a aquel en que conste en el expediente judicial que se han cumplido todas las notificaciones personales ordenadas.

El demandante deberá retirar el cartel de emplazamiento de la secretaría del órgano jurisdiccional, dentro del plazo de los tres días de despacho siguientes a su expedición.

Una vez retirado, el cartel deberá publicarse y consignarse dentro de los ocho días de despacho siguientes a su retiro.

m) *La consecuencia del incumplimiento de las cargas procesales respecto al cartel.*

El incumplimiento de las cargas mencionadas dará lugar a que el tribunal declare el desistimiento de la pretensión y ordene el archivo del expediente.

n) *La excepción a la consecuencia del incumplimiento de las cargas procesales respecto al cartel.*

El órgano jurisdiccional no declarará el desistimiento y ordenará el archivo del expediente cuando el actor no haya cumplido con algunas de las cargas de retiro, publicación o consignación tempestiva, siempre que algún interesado se dé por notificado y consigne un ejemplar de la publicación del cartel.

ñ) *El lapso para que los interesados comparezcan a darse por notificados.*

La Ley no ha sido muy clara para indicar cuál es el plazo que tienen los interesados luego de la publicación del cartel para oportunamente darse por notificados. Al respecto, el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, textualmente, dispone que:

«El demandante deberá retirar el cartel de emplazamiento dentro de los tres días de despacho siguientes a su emisión, lo publicará y consignará la publicación, dentro de los ocho días de despacho siguientes a su retiro.

El incumplimiento de las cargas antes previstas, dará lugar a que el tribunal declare el desistimiento del recurso y ordene el archivo del expediente, salvo que dentro del lapso indicado algún interesado se diera por notificado y consignara su publicación».

Ahora bien, dado que la norma tiene una redacción poco clara, se podrían deducir dos posibles interpretaciones.

La primera interpretación conduciría a considerar que al referirse a «... salvo que dentro del lapso indicado algún interesado se diera por notificado y consignara su publicación», se hace alusión a que dicho lapso es aquel de ocho días de despacho siguiente al retiro del cartel que tiene el actor para publicarlo y consignarlo.

No obstante, esta interpretación presenta una dificultad lógica en su aplicación, que le estaría cercenando el derecho a la defensa al interesado, pues le transcurriría un lapso dentro de un proceso cuya instauración desconocía y, por tanto, tampoco podía conocer el momento en que fue expedido el cartel, pues hasta que éste no se hubiese publicado eran inexistentes para el interesado tanto el proceso como el cartel.

Por ello, si el cartel se publica en el último de los ocho días de despacho y el interesado tiene conocimiento ese mismo día, el lapso se le reduciría a ese día para actuar, pero si se entera al día siguiente de la publicación, ni siquiera tendría oportunidad de actuar, porque el lapso ya habría fenecido, en detrimento de todas las garantías procesales de jerarquía constitucional.

La segunda interpretación lleva a entender que con la expresión «salvo que dentro del lapso indicado algún interesado se diera por notificado y consignara su publicación», quiere decir que a partir del día siguiente en que se haya publicado el cartel en la prensa, cuya finalidad es hacer del conocimiento de los interesados la existencia de la incoación de la pretensión en ese proceso, es que les comienza a transcurrir un lapso de ocho días de despacho para que manifiesten que tienen interés jurídico en el proceso, se den por notificados y consignen un ejemplar del cartel publicado.

De aparecer algún interesado dentro de este plazo de ocho días de despacho siguientes a la publicación y realizar la actuación procesal indicada anteriormente, el órgano jurisdiccional no deberá proceder a declarar el desistimiento y el archivo del expediente, aunque el actor no haya dado cumplimiento a la carga procesal establecida en la norma comentada.

Esta última interpretación es la que parece más racional, justa y acorde con el espíritu de los artículos 26 (justicia efectiva, sin formalidades no esenciales ni reposiciones inútiles), 49.1 (derecho a disponer de tiempo para la defensa), 49.3 (derecho a ser oído con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable) y 257 de la Constitución (eficacia de los trámites procesales).

En todo caso, ante la escasa claridad en la redacción que presenta la norma legal, corresponde a los órganos jurisdiccionales al momento de elaborar el cartel dejar claramente indicado en él que los interesados tienen un lapso de ocho días de despacho siguientes a la publicación del mismo en la pren-

sa para acudir al proceso, manifestar su interés en intervenir; darse por notificados y consignar un ejemplar de la publicación a cuyo llamado se encuentran atendiendo.

o) *Los requisitos para la convocatoria de la audiencia de juicio.*

El órgano jurisdiccional debe verificar que existe constancia en el expediente que se han realizado todas las notificaciones personales ordenadas en el auto de admisión y que fue consignado oportunamente un ejemplar de la publicación del cartel para convocar la audiencia de juicio.

p) *La oportunidad para fijar la realización de la audiencia de juicio.*

La audiencia de juicio deberá fijarse dentro de los cinco días de despacho siguientes a que conste en el expediente haberse dado cumplimiento a lo dispuesto en el auto de admisión.

q) *Las personas que deben concurrir a la audiencia.*

Están llamados a asistir a la audiencia de juicio tanto las partes como los interesados que hayan atendido al llamado efectuado en el cartel de emplazamiento.

r) *La oportunidad de celebración de la audiencia.*

La audiencia será celebrada dentro del plazo de los veinte días de despacho siguientes, en el lugar y hora fijados por el órgano jurisdiccional.

s) *La consecuencia de la incomparecencia del actor a la audiencia.*

Si el demandante no comparece el día fijado para la realización de la audiencia de juicio, el órgano jurisdiccional debe declarar desistida la pretensión, lo que produce como consecuencia la extinción de la instancia, en cuyo caso el demandante podrá volver a proponer una nueva demanda de manera inmediata y le será admitida siempre que no haya operado la caducidad.

En cambio, si quien no comparece el día fijado para la realización de la audiencia de juicio es el demandado o los interesados, no existe consecuencia alguna y el proceso seguirá su curso.

t) *La designación de ponente.*

En la oportunidad para realizar la audiencia de juicio, se designará ponente cuando quien deba conocer del proceso sea un tribunal colegiado.

u) *Las actuaciones que se pueden realizar en la audiencia de juicio.*

El juez como director del proceso debe indicar al inicio de la audiencia cómo será el desarrollo de la misma, para lo cual debe establecer prudentemente el tiempo de que dispondrán las partes y los interesados para efectuar sus alegatos, en atención a la complejidad del asunto controvertido.

En la audiencia de juicio, el debate procesal se encuentra destinado a escuchar la exposición de los alegatos y pretensiones del actor; así como alegatos

y pretensiones de los demandados y de los interesados que hayan sido notificados para intervenir en el proceso.

Tales planteamientos van a permitir que la audiencia de juicio sirva para sanear el proceso, mediante la resolución de las incidencias o de aquellos aspectos de forma que puedan impedir y afectar una decisión sobre el fondo del proceso.

En dicha audiencia, la parte demandada debe manifestar los hechos que contraviene y aquellos que admite, con la finalidad que el órgano jurisdiccional pueda fijar con precisión aquellos no controvertidos, permitiendo así esclarecer el objeto de la litis.

En esta oportunidad, estando presentes las partes en conflicto, el órgano jurisdiccional puede instar la resolución del mismo a través de la conciliación e, igualmente, al no lograrse la solución o una propuesta de solución del litigio en este acto procesal, el órgano jurisdiccional debe seguidamente recibir los escritos de alegatos de las partes y de los medios de pruebas que pretendan producir en el proceso.

De todo ello debe dejarse constancia en el acta que se debe elaborar para registrar lo ocurrido en el desarrollo de la audiencia de juicio.

v) *Los lapsos de pruebas.*

Una vez promovidos los medios probatorios en la audiencia de juicio, las partes y los interesados podrán, dentro de los tres días siguientes, expresar si convienen en algún hecho u oponerse a las pruebas que aparezcan manifiestamente ilegales o impertinentes.

El órgano jurisdiccional, dentro de los tres días de despacho siguientes a la celebración de la audiencia de juicio, admitirá las pruebas que no sean manifiestamente ilegales o impertinentes y ordenará evacuar los medios que lo requieran.

El lapso de evacuación será de diez días de despacho, prorrogables por diez días adicionales de despacho.

Este lapso no se abrirá si no se promueven pruebas o las que se promuevan no requieren evacuación.

En este proceso el lapso probatorio tendrá una duración de quince días de despacho en caso de tramitarse íntegramente, y podría ampliarse a requerimiento de parte interesada hasta veinticinco días de despacho, existiendo la posibilidad de que pueda quedar reducido a seis días de despacho si los medios probatorios promovidos no requieren evacuación.

w) *La forma de presentación de los medios probatorios.*

La promoción o proposición de los medios probatorios se harán oralmente en la audiencia de juicio, sin perjuicio de que en esa misma oportunidad se consigne un escrito de promoción por las partes o los interesados.

La oposición a los medios probatorios también debe formularse por escrito; la decisión sobre la admisión o no de los medios promovidos debe efectuarse mediante auto escrito, y la producción o evacuación de los medios probatorios deberá verificarse conforme a la naturaleza de cada medio.

x) *La oportunidad para realizar los informes.*

Los informes deberán presentarse dentro de los cinco días de despacho siguientes al vencimiento del lapso de evacuación de medios probatorios o de la audiencia de juicio, en los casos en que no se hayan promovido éstos o que aquellos promovidos no requieran evacuación.

y) *La forma de efectuar los informes.*

La Ley expresamente señala que los informes deben presentarse de manera escrita, lo que viene a consolidar aquello que venían reclamando algunos jueces del orden jurisdiccional administrativo, ante la carga de trabajo que les suponen las diarias y sucesivas audiencias para la realización de los informes orales. No obstante, tal como se ha señalado, se admite la posibilidad de que los informes sean en una audiencia, siempre que una de las partes lo solicite previamente.

z) *La oportunidad para dictar sentencia.*

Luego que vence el lapso para presentar el escrito de informes, el proceso entra en estado de sentencia, que deberá producirse dentro de los treinta días continuos siguientes, salvo que, mediante auto motivado, el órgano jurisdiccional resuelva diferir el lapso por un período de treinta días continuos.

De llegar a producirse la sentencia fuera del lapso original y su prórroga, el órgano jurisdiccional deberá proceder a notificar a las partes, sin lo cual no correrá el lapso para recurrir.

Al igual que sucede en el proceso de demandas de contenido patrimonial, la sentencia no se dicta inmediatamente después de presentados los informes escritos y tampoco se dicta en audiencia pública, por lo que este proceso —salvo en lo relacionado a la audiencia de juicio— no cumple con las características que deben guardar los procesos por audiencias.

6. *El proceso de segunda instancia*

El recurso ordinario para instar el proceso en segunda instancia es la apelación, que debe formular la parte a quien se le hayan negado total o parcialmente sus pretensiones o los terceros interesados que se puedan ver afectados por la sentencia o auto¹⁰. La apelación siempre debe ser presentada por escrito, ante el órgano jurisdiccional que emitió el fallo en primera instancia.

¹⁰ En virtud de la remisión expresa que efectúa la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa al Código de Procedimiento Civil respecto a los asuntos no regulados en aquella, procede aplicar en materia de apelación lo dispuesto en el artículo 297 del citado Código, que dispone lo siguiente: «No podrá apelar de ninguna providencia o sentencia la parte a quien en ella se hubiere concedido todo cuanto hubiere pedido; pero, fuera de este caso, tendrán derecho de apelar de la sentencia definitiva, no sólo las partes, sino todo aquel que, por tener interés inmediato en lo que sea objeto o materia del juicio, resulte perjudicado por la decisión, bien porque pueda hacerse ejecutoria contra él mismo, bien porque haga nugatorio su derecho, lo menoscabe o desmejore».

a) *Las decisiones contra las que procede la apelación.*

Las sentencias definitivas, así como los autos y decisiones que resuelven incidencias.

b) *El lapso de apelación.*

Las sentencias definitivas pueden ser apeladas dentro del lapso de cinco días de despacho siguientes a su publicación o a la notificación, cuando dicha publicación se haya efectuado extemporáneamente.

Los autos serán apelables dentro del lapso de tres días de despacho siguientes a su publicación o a la notificación, cuando dicha publicación se haya efectuado extemporáneamente.

c) *Los efectos de la apelación.*

La apelación de las sentencias definitivas se oye libremente o en ambos efectos, es decir, suspensivo y devolutivo; en tanto que la apelación contra los autos se escuchará en ambos efectos únicamente cuando la decisión judicial produzca un gravamen irreparable; en caso contrario, solamente se oirá en efecto devolutivo.

d) *La oportunidad de resolver sobre la apelación.*

Luego de presentado tempestivamente el recurso de apelación, el órgano jurisdiccional debe pronunciarse sobre su admisión o negativa de admisión, dentro del lapso de tres días de despacho siguientes al vencimiento del lapso para formular la apelación.

e) *La actuación del tribunal una vez que admite la apelación.*

El tribunal que admite la apelación deberá proceder a remitir el expediente al superior de manera inmediata.

f) *La actuación del tribunal que debe conocer en segunda instancia.*

El tribunal de alzada al recibir el expediente debe dejar constancia de tal actuación y en los tribunales colegiados, además, se debe designar ponente.

g) *La actuación de la parte apelante.*

La parte apelante deberá presentar un escrito que contenga los fundamentos de hecho y de derecho de la apelación.

h) *La oportunidad de actuación de la parte apelante.*

El escrito de fundamentación debe presentarse dentro de los diez días de despacho siguientes a que el órgano jurisdiccional deje constancia de la recepción del expediente.

i) *La consecuencia del incumplimiento de la carga procesal del apelante.*

La extemporaneidad en la fundamentación de la apelación, así como la ausencia absoluta de fundamentación, producen como consecuencia que se considere desistida la apelación, por imperio de la ley.

j) *La iniciativa para efectuar la declaración de desistimiento.*

La declaración de desistimiento de la apelación, por la presentación extemporánea del escrito de fundamentación o la carencia absoluta de funda-

mentación de la misma, debe efectuarla el órgano jurisdiccional de oficio o a instancia de parte interesada.

k) *Los efectos procesales del incumplimiento de la carga procesal del apelante.*

El incumplimiento de la fundamentación de la apelación en tiempo y forma conduce a que quede firme la sentencia o el auto apelado.

l) *La actuación de la contraparte en la segunda instancia.*

El sujeto procesal que haya resultado vencedor en primera instancia, total o parcialmente, tiene derecho a oponerse a la fundamentación de la apelación, mediante la presentación del escrito de contestación.

m) *La oportunidad para realizar la contestación.*

Una vez finalizado el lapso de fundamentación de la apelación, y siempre que ésta se haya producido, se inicia un lapso de cinco días de despacho para la contestación a la fundamentación de la apelación.

n) *Los medios probatorios admisibles en segunda instancia.*

En esta instancia sólo se admitirán los medios de pruebas documentales, lo que pone en evidencia que en el proceso administrativo, aparentemente, tales medios se encuentran más limitados que en el proceso civil.

No obstante, debe tenerse presente que esta limitación constituye el reconocimiento expreso de una regulación que tiene aproximadamente un siglo. En efecto, mientras en el proceso civil se admiten como medios probatorios en segunda instancia los instrumentos, las posiciones juradas y el juramento decisorio, estos dos últimos medios probatorios no se admiten en los supuestos que se promuevan contra las autoridades públicas y los representantes legales del Estado, por disposición legal expresa.

ñ) *La oportunidad para la promoción de los medios probatorios.*

Los medios probatorios admisibles en segunda instancia deberán ser producidos con los escritos de fundamentación de la apelación y de la contestación respectiva.

o) *La procedencia de la consulta de la sentencia.*

Cuando ninguna de las partes haya apelado pero la sentencia deba ser consultada, se decidirá sin la intervención de aquéllas.

p) *El lapso para dictar sentencia.*

Una vez finalizado el lapso de contestación a la fundamentación de la apelación o cuando se trate de una sentencia que es objeto de consulta por disposición legal, luego que se deje constancia de la recepción del expediente, el proceso entrará en estado de sentencia, que deberá producir el órgano jurisdiccional dentro del lapso de treinta días de despacho siguientes y que podrá ser prorrogado, mediante auto de manera debidamente motivada, por una sola vez.

7. El proceso de juridicidad

Resulta bastante curioso que estando contemplada en la Constitución la posibilidad de instauración del recurso de casación en el orden jurisdiccional administrativo, cuyo conocimiento quedaría atribuido a la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia¹¹, el legislador haya renunciado a desarrollar la disposición constitucional y en su lugar haya optado por crear un recurso especial de juridicidad¹² —un recurso inspirado en la casación administrativa que existe en el Derecho comparado¹³—, cuya tramitación ha sido atribuida a la misma Sala del Máximo Tribunal de la República, con la advertencia expresa que este recurso no constituye una tercera instancia de conocimiento de la causa.

¹¹ Es pertinente recordar que, conforme al artículo 266.8 de la Constitución, se le atribuye a la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el conocimiento del recurso de casación dentro del orden jurisdiccional administrativo, lo que fue objeto de desarrollo en la propuesta contenida en el proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocido como Hernández-Mendible, que planteaba por primera vez en Venezuela en un texto legal el recurso de casación administrativa.

¹² La paternidad de la palabra «juridicidad» se le atribuye al austriaco Adolf MERKEL, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Granada, Comares, 2004, y tiene como correspondiente la expresión «legalidad» empleada por el francés Maurice HAURIUO, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 12.ª ed, París, Sirey, 1933, págs. 577-578.

Es así como se ha señalado que «... el término legalidad ha recibido una acepción más amplia y ha pasado a ser sinónimo de regularidad jurídica, de juridicidad; el "bloque de legalidad" (Hauriou) abarca hoy día el conjunto de reglas de derecho que limitan la acción administrativa». P. WEIL, *Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 1986, pág. 138.

En el ámbito del Derecho administrativo venezolano, tanto legalidad como juridicidad se emplean como sinónimos y significan conformidad a Derecho, es decir, a la Constitución, la ley en sentido tanto material como formal y los Principios generales del Derecho. En consecuencia, el *recurso especial de juridicidad* es una suerte de casación administrativa, bautizada con otro nombre, que tiene como finalidad que el Máximo Tribunal de la República verifique la conformidad a Derecho de las sentencias dictadas por los tribunales de segunda instancia en el orden jurisdiccional administrativo.

¹³ En América, la casación administrativa fue recientemente establecida en el Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica de 2006, que entró en vigencia el 1.º de enero de 2008, que tiene entre sus grandes reformas el haber introducido los procesos por audiencias, pero, a diferencia de Venezuela, en ese texto las audiencias se encuentran desarrolladas en todas las fases del proceso donde tienen justificación técnico-jurídica.

En Europa, la casación administrativa fue incorporada en Francia por el Consejo de Estado en el *arrêt D'Ailleres*, de 7 de febrero de 1947, posteriormente ratificado en el *arrêt L'Etang*, de 12 de julio de 1969; en tanto que en España se introdujo a partir de 1992, manteniéndose en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998, actualmente vigente.

En Venezuela, el debate sobre la casación administrativa lo introduce la Procuraduría General de la República en el dictamen emitido en el caso *Marizta Josefina Alvarado Mendoza*, de 31 de enero de 1986, publicado en la *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*, núm. 2, Caracas, 1987, págs. 171-208, y luego le brindó apoyo el voto salvado del Magistrado Luis Enrique Farías Mata en la sentencia de 1.º de julio de 1986. Por su parte, en la doctrina científica, Enrique IRIBARREN MONTEVERDE ha analizado el tema en el trabajo «El recurso de casación contra alguna de las sentencias que dicte la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo», *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*, núm. 3, Caracas, 1989, págs. 81-112.

a) *Las decisiones contra las que procede el recurso de jurisdicción.*

El recurso de jurisdicción podrá intentarse contra las sentencias definitivas, dictadas en segunda instancia por los órganos jurisdiccionales administrativos, que presuntamente contravengan el ordenamiento jurídico.

b) *La cualidad para incoar el recurso de jurisdicción.*

Es pertinente destacar que el recurso debe ser formulado por las partes que hayan intervenido en el proceso en primera o segunda instancia, por lo que en ningún caso se le atribuye competencia para conocer de oficio a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

c) *El tribunal competente para recibir el recurso de jurisdicción.*

El órgano jurisdiccional competente para recibir el recurso de jurisdicción es aquel que haya dictado la sentencia de segunda instancia, que sea susceptible de ser impugnada a través de este recurso¹⁴.

d) *La oportunidad para interponer el recurso de jurisdicción.*

El recurso de jurisdicción deberá interponerse dentro de los diez días de despacho siguientes a la publicación de la sentencia definitiva de segunda instancia.

e) *La manera de formular el recurso de jurisdicción.*

El recurso de jurisdicción se debe presentar mediante escrito, y en el mismo se debe hacer mención expresa de las normas transgredidas.

Esto permite señalar que no existiendo unos vicios concretos que se le puedan imputar a la sentencia definitiva de segunda instancia, se pueden denunciar la infracción o desconocimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que integran el bloque de la constitucionalidad, la propia Constitución, los instrumentos jurídicos que conforman el Derecho de la integración, los tratados internacionales multilaterales o bilaterales, las leyes nacionales y los reglamentos de desarrollo, así como de los Principios generales del Derecho.

f) *La remisión del recurso de jurisdicción.*

Una vez recibido el escrito que contiene el recurso de jurisdicción, el órgano jurisdiccional que dictó la sentencia definitiva de segunda instancia deberá remitir inmediatamente el expediente, dejando constancia en el auto que ordena la remisión de los días de despacho transcurridos para su interposición.

g) *El tribunal competente para admitir y resolver el recurso de jurisdicción.*

La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia tiene atribuida la competencia para admitir el recurso de jurisdicción y revisar la sen-

¹⁴ Hay que tener presente que las sentencias definitivas dictadas en segunda instancia por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia no son susceptibles del recurso de jurisdicción, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, que expresamente niega la posibilidad de recursos contra las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo de Justicia en cualquiera de sus salas.

tencia definitiva dictada en segunda instancia, a los fines de verificar su conformidad a Derecho.

h) *La oportunidad para admitir el recurso de juridicidad.*

El lapso para pronunciarse sobre la admisión del recurso será de diez días de despacho siguientes a que se haya dado cuenta del recibo del expediente.

i) *La oportunidad para la contestación del recurso de juridicidad.*

Luego de admitido el recurso, la parte que no lo haya formulado dispondrá de diez días de despacho para contestarlo.

j) *La forma para la contestación del recurso de juridicidad.*

La contestación deberá efectuarse por escrito, que no deberá exceder de diez páginas, restricción cuantitativa desafortunada en cuanto no existen límites para la redacción del escrito que contiene el recurso de juridicidad.

Una restricción de esta naturaleza podría atentar contra el artículo 21 de la Constitución, al establecer una desigualdad jurídica que procesalmente se traduce en una desigualdad de armas en el ejercicio del derecho a la defensa reconocido en el artículo 49.1 de la Constitución, al limitar su efectivo ejercicio a unas cuantas páginas o, mejor dicho, a elegir en formular unos argumentos en perjuicio de otros.

k) *La oportunidad para producir la sentencia.*

Una vez transcurrido el lapso establecido para la contestación, el órgano jurisdiccional deberá proceder a dictar la sentencia dentro de los treinta días de despacho siguientes.

l) *El contenido de la sentencia.*

En la decisión del recurso de juridicidad, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia podrá declarar la nulidad de la sentencia recurrida, ordenar la reposición del proceso al estado y grado en que lo considere pertinente o resolver el mérito de la causa, para restablecer el ordenamiento jurídico infringido.

m) *Las consecuencias por la interposición temeraria del recurso de juridicidad.*

El órgano jurisdiccional podrá imponer al recurrente, el apoderado de éste o el abogado asistente la sanción de multa, que deberá motivar, siempre que considere que el recurso de juridicidad fue interpuesto temerariamente.

8. *El proceso de ejecución de sentencias*

La ejecución de la sentencia o de cualquier otro acto que tenga fuerza de tal le corresponderá al tribunal que haya conocido de la causa en primera instancia, y ésta podrá llevarse a cabo de manera voluntaria o forzosa.

a) *La ejecución voluntaria de los entes descentralizados territoriales.*

Si la ejecución de la sentencia debe ser llevada a cabo por la República o algún Estado, cuando hayan sido condenados en juicio, se seguirán las normas establecidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En el caso que la ejecución de la sentencia proceda contra los municipios, se aplicarán las normas establecidas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y, de manera supletoria, se aplicará lo dispuesto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

b) *La ejecución voluntaria de los entes descentralizados funcionalmente.*

En los casos que resultasen condenados por sentencia definitivamente firme los institutos autónomos, fundaciones, sociedades del Estado o empresas en los cuales estas personas públicas tengan participación decisiva, el órgano jurisdiccional, a petición de parte interesada, ordenará su ejecución.

c) *La oportunidad para la ejecución voluntaria.*

A tales fines, el órgano jurisdiccional notificará a la parte condenada para que dé cumplimiento voluntario a la sentencia, dentro de los diez días de despacho siguientes a su notificación.

Durante ese lapso se podrá proponer al ejecutante una forma de cumplir con la sentencia y las partes, de mutuo acuerdo, podrán suspender el lapso establecido para la ejecución voluntaria por el tiempo que consideren pertinente.

d) *La forma y oportunidad de la ejecución forzosa.*

Una vez vencido el lapso para el cumplimiento voluntario, el órgano jurisdiccional, a instancia de parte, determinará la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia, teniendo en consideración lo siguiente:

1) La ejecución de una obligación de pago de suma de dinero: Cuando la condena hubiese recaído sobre una cantidad líquida de dinero, el tribunal ordenará a la máxima autoridad administrativa condenada en el proceso que, en el caso de que no exista provisión de fondos suficientes en el presupuesto vigente, se incluya el monto a pagar en el presupuesto del año próximo y del siguiente.

El monto anual de dicha partida no excederá del cinco por ciento de los ingresos ordinarios de la autoridad pública obligada a la ejecución. En el caso que la orden de ejecución del tribunal no fuese cumplida o la partida prevista no fuese ejecutada, el órgano jurisdiccional, a petición de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil para la ejecución de sentencias de condena sobre cantidades líquidas de dinero.

2) La ejecución de una obligación de entrega de bienes: Cuando en la sentencia se hubiese ordenado la entrega de bienes, el tribunal la llevará a efec-

to. Si tales bienes estuvieren afectados al uso público, servicio público o actividad de utilidad pública, el órgano jurisdiccional acordará que el precio sea fijado mediante peritos, en la forma establecida por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y una vez fijado el precio se procederá como si se tratase del pago de cantidades de dinero.

3) La ejecución de una obligación de hacer: Cuando en la sentencia se hubiese condenado al cumplimiento de una obligación de hacer, el tribunal fijará un lapso de treinta días consecutivos para que la parte condenada cumpla lo establecido, y si no se le diese cumplimiento el tribunal procederá a ejecutar la sentencia. A estos fines se trasladará a la oficina correspondiente y requerirá su cumplimiento. Si, a pesar de este requerimiento, la obligación no fuese cumplida, el órgano jurisdiccional hará que la obligación se cumpla.

Cuando por la naturaleza de la obligación no fuere posible su ejecución en la misma forma como fue contraída, el tribunal podrá estimar su valor conforme a lo previsto en este artículo y proceder a su ejecución como si se tratase de cantidades de dinero.

4) La ejecución de una obligación de no hacer: Cuando en la sentencia se hubiese condenado a una obligación de no hacer, el tribunal ordenará el cumplimiento de dicha obligación.

e) *La ejecución de sentencias contra particulares.*

La ejecución voluntaria o forzosa de sentencias, cuando el condenado sea un particular, deberá realizarse conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

9. *El proceso cautelar*

Uno de los atributos del derecho a la tutela judicial efectiva consiste en el derecho de solicitar y obtener del órgano jurisdiccional las medidas judiciales que garanticen la protección cautelar de los derechos e intereses en conflicto, mientras se resuelve quién tiene la razón en el proceso¹⁵.

Conforme a estas ideas, se ha admitido que el órgano jurisdiccional debe contar con plenos poderes para conceder las medidas cautelares idóneas, adecuadas y eficaces para garantizar la efectividad de la tutela jurisdiccional que resuelva la controversia.

Atendiendo al desarrollo de la tutela judicial cautelar en el proceso administrativo, que ha sido objeto de extraordinarios comentarios tanto por la doctrina científica internacional¹⁶ como nacional¹⁷, se ha regulado —aunque no siempre utilizando la mejor técnica legislativa— el proceso cautelar.

¹⁵ J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 4.ª ed., Madrid, Civitas, 2001.

¹⁶ P. CALAMANDREI, *Providencias Cautelares*, trad. Santiago SENTIS MELENDO, Buenos Aires, Depalma, 1984; C. CHINCHILLA MARÍN, «El Derecho a la Tutela Cautelar como Garantía de la Efectividad de las Resoluciones Judiciales», núm. 131 de esta REVISTA, Madrid, CEPC, 1991, págs. 167-189; R. GÓMEZ-FERRER MORANT, «Apariencia de Buen Derecho y Suspensión en Vía Contenciosa de los Actos de Carácter Tributario», en *La Protección Jurídica del Ciudadano*

a) *El proceso común.*

El proceso que regirá la tramitación de las medidas cautelares —incluyendo la protección cautelar de derechos fundamentales¹⁸— será el contemplado en el capítulo especialmente dedicado a ello, salvo en lo relativo a las medidas cautelares previstas para los procesos breves, dirigidos a sustanciar las pretensiones de reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos; las actuaciones materiales constitutivas de vías de hecho o de las abstenciones a cumplir obligaciones jurídicas¹⁹.

b) *La legitimación para solicitar las medidas cautelares.*

La Ley les reconoce cualidad a las partes dentro del proceso para formular la pretensión de medidas cautelares, pero también hace referencia expresa a la posibilidad de que el órgano jurisdiccional ejerza la potestad de oficio para conceder las medidas cautelares, idóneas, adecuadas y eficaces para garantizar la tutela judicial efectiva.

c) *La oportunidad de otorgamiento de las medidas cautelares.*

Las medidas cautelares pueden ser solicitadas por las partes y acordadas por el órgano jurisdiccional en cualquier estado —desde la presentación de la demanda hasta el momento anterior de la producción de la sentencia— y grado —primer o segundo grado de jurisdicción, así como durante la tramitación del recurso especial de jurisdicción— del proceso.

d) *Los presupuestos de las medidas cautelares.*

Conforme al desarrollo jurisprudencial de más de cuatro décadas, la pretensión cautelar debe fundamentarse en el resguardo de la apariencia del

no. *Estudios Homenaje al Profesor Jesús González Pérez*, tomo II, Madrid, Civitas, 1993, págs. 1167-1171; V. AGUADO I CUDOLA, «La reciente evolución de la tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo», en *La Protección Jurídica del Ciudadano. Estudios Homenaje al Profesor Jesús González Pérez*, tomo II, Madrid, Civitas, 1993, pág. 1707; E. JINESTA LOBO, *La tutela cautelar atípica en el proceso contencioso-administrativo*, Ediciones Colegio de Abogados de Costa Rica, 1996, págs. 138-147; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Batalla por las Medidas Cautelares. Derecho Comunitario Europeo y proceso contencioso-administrativo español*, 3.ª ed, Madrid, Civitas, 2004.

¹⁷ L. ORTIZ, *La protección cautelar en el Contencioso Administrativo*, Caracas, Ed. Sherwood, 1999; V. R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE, *La Tutela Judicial Cautelar en el Contencioso Administrativo*, 2.ª ed., Caracas, Vadell Hermanos Editores, 1998; «Cuarenta años de historia de las medidas cautelares en el proceso administrativo venezolano», *Revista de Derecho Público*, núm. 30, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2007, págs. 153-184; y, recientemente, «El desarrollo de las medidas cautelares en el proceso administrativo en Venezuela», en *Derecho Administrativo Iberoamericano (Discrecionalidad, Justicia Administrativa y Entes Reguladores)*, vol. II, Panamá, Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo-Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá, 2009, págs. 531-567.

¹⁸ V. R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE, «El amparo constitucional desde la perspectiva cautelar», en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios en Homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, tomo I, Madrid, Thomson-Civitas, 2003, págs. 1253-1254.

¹⁹ El artículo 69 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que: «Admitida la demanda, el tribunal podrá de oficio o a instancia de parte, realizar las actuaciones que estime procedentes para constatar la situación denunciada y dictar medidas cautelares. La oposición a la medida cautelar será resuelta a la mayor brevedad».

buen derecho invocado (*fumus boni iuris*) y garantizar las resultas del juicio que genera el peligro en la mora (*periculum in mora*), teniendo en cuenta las circunstancias del caso y los intereses públicos generales concretizados y de ciertas gravedades en juego (*intereses en presencia*), siempre que dichas medidas no prejuzguen sobre la decisión definitiva.

e) *La potestad del órgano jurisdiccional en el proceso cautelar.*

El tribunal contará con los más amplios poderes cautelares, en virtud de lo cual debe garantizar tanto la tutela judicial efectiva reconocida en el bloque de la constitucionalidad y debe ponderar los intereses en presencia, representados por la Administración pública, por los ciudadanos, así como los intereses colectivos y difusos, a los fines de cumplir con el mandato que le atribuye la Constitución de restablecer las situaciones jurídicas infringidas mientras dure el proceso.

En atención a ello, en las causas de contenido patrimonial, el órgano jurisdiccional podrá exigir garantías suficientes a quien formula la pretensión cautelar.

f) *La tramitación de la solicitud de las medidas cautelares.*

Una vez efectuada la solicitud de medida cautelar, el órgano jurisdiccional debe abrir un cuaderno separado para tramitar el pronunciamiento.

En los tribunales colegiados, el juzgado de sustanciación deberá remitir inmediatamente el cuaderno separado al Pleno del tribunal.

Luego de abierta la pieza separada o de recibido el cuaderno, de ser el caso se designará ponente y se decidirá sobre la pretensión cautelar, dentro de los cinco días de despacho siguientes, debiendo darse prioridad a este trámite.

g) *La oposición a las medidas cautelares.*

Todo el trámite de oposición a las medidas cautelares concedidas se regirá por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

III. CONSIDERACIONES FINALES

Aunque se ha logrado un notable avance con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa frente a la situación precedente, en lo concerniente a la regulación del orden jurisdiccional, la distribución de las competencias y del proceso administrativo en general —al romperse con algunos de los antiguos esquemas—, dándose un importante paso en la reforma hacia la instauración del proceso por audiencias, para tramitar toda clase de pretensiones que se pueden formular ante el orden jurisdiccional administrativo, con la finalidad de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos y libertades públicas de las personas, todavía quedan varios pasos pendientes para lograr que la reforma se ajuste efectivamente a la Constitución, mediante el estableciendo de un proceso simple, uniforme y eficaz, breve, oral y público.

Ello lleva a concluir que, en general —salvo el proceso breve—, los procesos administrativos regulados en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, desde la perspectiva técnica jurídica, no se corresponden exactamente a lo que debería comprender el proceso preeminentemente oral, que se ha denominado «proceso *por* audiencias»²⁰, sino más bien al proceso preeminentemente escrito con algún acto oral, que es mejor calificar como «proceso *con* audiencias», razón por la que se puede sostener que respecto a este asunto continúa latente el gran desafío tanto para el legislador como para el resto de los operadores jurídicos.

²⁰ V. R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE, «El proceso administrativo por audiencias», en *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2010, págs. 150-216.