

III

Las demandas de contenido patrimonial en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*

Sumario: **1. ¿Qué se entiende por «demanda de contenido patrimonial» y qué tipo de pretensiones se intentan mediante este procedimiento?** **2. La demanda** 2.1. *Requisitos formales* 2.2. *El despacho subsanador* 2.3. *Las causales de inadmisibilidad. Especial referencia a la inepta acumulación de pretensiones y al procedimiento administrativo previo a las demandas contra los entes públicos* 2.3.1. *La inepta acumulación de pretensiones* 2.3.2. *El incumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, los estados, o contra los órganos o entes del Poder Público a los cuales la ley les atribuye tal prerrogativa* **3. La citación personal del demandado** **4. La audiencia preliminar** 4.1. *La parcial asunción de la oralidad como característica fundamental* 4.2. *Las distintas finalidades de la audiencia preliminar* 4.3. *El objeto de la audiencia preliminar según el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* 4.3.1. *Depuración del proceso* 4.3.2. *Fijación del objeto de la controversia y de las pruebas* 4.3.3. *Promoción de pruebas* 4.3.4. *La intervención de terceros en la audiencia preliminar* 4.3.5. *Efectos de la incomparecencia de las partes a la audiencia preliminar* **5. La contestación de la demanda. Su duplicidad de objeto y finalidad con la audiencia preliminar (fijación del objeto de la controversia y promoción de pruebas documentales)** **6. El lapso probatorio. Otro caso de duplicidad de fases** **7. La conversión de la audiencia preliminar en una audiencia de**

* Una primera versión de este trabajo fue publicada en: AA. VV.: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. II. FUNEDA. Caracas, 2011.

puntos previos por obra de la Sala Político-Administrativa 8. La audiencia conclusiva. Diferencia con la audiencia de juicio del proceso oral. Su limitación a la presentación de los informes 9. La sentencia 9.1. Oportunidad y contenido 9.2. Breve referencia a la ejecución forzada. El artículo 110.1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 10. La distribución de competencias en las demandas de contenido patrimonial 11. Balance de los criterios interpretativos de la Sala Político-Administrativa: La conversión del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial en una deficiente versión del juicio ordinario del Código de Procedimiento Civil

1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR «DEMANDA DE CONTENIDO PATRIMONIAL» Y QUÉ TIPO DE PRETENSIONES SE INTENTAN MEDIANTE ESTE PROCEDIMIENTO?

La sección primera del Capítulo II del Título IV de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aparece intitulada como «demandas de contenido patrimonial». A su vez, el encabezamiento del artículo 65 de la misma Ley excluye expresamente de la tramitación por el procedimiento breve, a aquellas demandas «que (...) tengan contenido patrimonial o indemnizatorio», y la misma norma en su parte final señala que la inclusión en las demandas relacionadas con servicios públicos, vías de hecho o abstención de «peticiones de contenido patrimonial» no impide que el tribunal dé curso a las que no tengan tal naturaleza por el trámite del aludido procedimiento breve. Adicionalmente, la referencia a las «demandas de contenido patrimonial» también se encuentra en los artículos 37 y 104 *eiusdem*.

De allí que tanto la denominación de tal vía procesal como la exclusión de demandas así caracterizadas por el trámite del procedimiento breve obligan a intentar precisar qué es una demanda de ese tipo conforme al referido texto legal. En ese sentido, mientras que en la regulación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se empleaba el término «demandas

en que sea parte la República»¹, la nueva denominación apunta a que el criterio de identificación no radica únicamente en la naturaleza del legitimado pasivo, sino también en la índole de la pretensión².

Ahora bien, la expresión «contenido patrimonial» no es especialmente precisa³ aunque tiene ciertos antecedentes próximos⁴, pues ella implica

¹ Sección Primera del Capítulo II del Título IV. Véanse también los artículos 103 y 104 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el artículo 21, encabezamiento, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004. La denominación fue objeto de crítica doctrinaria, puesto que no se trataba de «todas» las demandas en que la República fuera parte, sino en que fuera parte «demandada» (cfr. CABALLERO ORTIZ: *Contencioso de plena jurisdicción...*, p. 68).

² El punto será desarrollado en el epígrafe final referido a la competencia.

³ Hasta donde tenemos noticia, la denominación no encuentra antecedentes en los proyectos de leyes en materia contencioso-administrativa (cfr. el texto de varios de esos textos en: INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO: *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*. UCV. Caracas, 1979, pp. 273-356). Respecto a los anteproyectos más recientes, se evidencia, por ejemplo, en el «Anteproyecto de Ley Reguladora del Sistema Contencioso-administrativo» elaborado bajo la iniciativa de Hildegard RONDÓN DE SANSÓ, que la referencia es a demandas por daños y perjuicios o de responsabilidad contractual o extracontractual (artículos 33 y 62). El texto del anteproyecto puede consultarse en: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. N.º 137. Caracas, 2000, pp. 425-464, http://aciempol.msinfo.info/bases/biblio/texto/boletin/2000/BolACPS_2000_67_137_425-464.pdf. En similar sentido, véase: «Proyecto de ley de la jurisdicción contencioso-administrativa» elaborado por Alexander ESPINOZA (artículo 40.6), <http://www.estudiosconstitucionales.com/site2008/nuevos/legislativo/jurisdiccion.pdf>. Por su parte, refiriéndose a «acciones» contractuales o extracontractuales (artículos 14 al 16) califica lo que se corresponde con este tipo de pretensiones el «Anteproyecto de Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa» elaborado por Víctor Rafael HERNÁNDEZ-MENDIBLE (cuyo texto fue publicado en: *Revista de Derecho*. N.º 2. TSJ. Caracas, 2000, pp. 283-340). A «demandas» (siguiendo la terminología de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) se refiere el documento de trabajo: *Anteproyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, elaborado por Freddy J. ORLANDO S., publicado por el Tribunal Supremo de Justicia en el año 2001.

⁴ El vocablo era ya empleado en nuestra legislación, por ejemplo, a partir del Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 2001 (y así se ha mantenido en las sucesivas reformas), al referirse, en los títulos del

básicamente una pretensión valorable pecuniaria o económicamente, se trate de derechos reales o de crédito⁵. Por tanto, si nos atenemos al contenido semántico del término, en principio, prácticamente cualquier pretensión constitutiva y, aún más, de condena, sería entonces susceptible de encauzarse por esa vía procesal⁶.

Esa interpretación textual de la denominación, que se basa en nociones fundamentales del Derecho Civil patrimonial, no resulta coherente con el hecho de que, como ya se señaló, el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa excluya del ámbito del procedimiento breve a las pretensiones referidas a los servicios públicos, la vía de hecho o la abstención en el supuesto de que ostenten peticiones «de contenido patrimonial o indemnizatorio».

Capítulo respectivo, al procedimiento administrativo previo a las «acciones» contra la República, para luego establecer que se trata de «demandas de contenido patrimonial contra la República» (artículo 54 de la Ley de 2001, sustituyendo así en el texto del precepto la expresión «acciones» contra la República que era la empleada en el artículo 30 de la Ley de 1965 que derogó). También era usual encontrarlo en la práctica forense sin especial rigor. Por nuestra parte, señalamos en anterior oportunidad, al comentar la regulación de las demandas contra los entes públicos en la LOTSJ: «... en la práctica se canalizan a través de este medio, en la mayoría de los casos, las pretensiones de condena derivadas de responsabilidad patrimonial contractual o extra-contractual por parte de la Administración. Por ello, aunque no es absolutamente precisa en todos los casos, resulta valedera —como premisa general— la identificación de estas “demandas contra los entes públicos”, como demandas patrimoniales contra la Administración, o mejor aún, demandas por responsabilidad patrimonial contra la Administración, tal como generalmente se las concibe en la doctrina, jurisprudencia y práctica forense» (TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel: «Las demandas contra los entes públicos». En: *Manual de Práctica Forense. Contencioso-administrativo*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2009, p. 56).

⁵ Cfr. ARCE y FLÓREZ-VALDÉS, Joaquín: *El Derecho Civil Constitucional*. Civitas. Madrid, 1986, pp. 50 y 51. Véase, recopilando la posición similar de la doctrina venezolana: DOMÍNGUEZ GUILLÉN, María Candelaria: *Diccionario de Derecho Civil*. Panapo. Caracas, 2009, pp. 124 y 125.

⁶ Ello por cuanto son escasas las demandas que no ostenten de alguna forma contenido patrimonial, como, por ejemplo, las que tengan por objeto el estado y capacidad de las personas (artículo 39 del Código de Procedimiento Civil).

Lo anterior, habida cuenta de que en esos casos difícilmente puede señalarse que tales pretensiones –con independencia del *petitum*, así el mismo se limite al restablecimiento de la situación jurídica infringida– carezcan de contenido patrimonial, pues el petitorio en la mayoría de las ocasiones será valorable económicamente (se trate de una petición de condena a dar, hacer o deshacer).

De igual forma, no cabe excluir *a priori* de todo contenido patrimonial a las pretensiones de nulidad de actos administrativos, pues si en el petitorio se incluye no solo la correspondiente solicitud de anulación sino de restablecimiento de la situación jurídica infringida (acumulación objetiva de pretensiones constitutiva y de condena), también la misma será, en muchos casos, valorable económicamente⁷.

De tal forma que, dada la amplitud del término «contenido patrimonial» en el Derecho Civil, cabe concluir que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al referirse a las demandas de este tipo, no está vinculando estas con la noción general de patrimonio, pues de ser así comprendería prácticamente a la mayoría de las pretensiones que, de acuerdo con el texto legal, se tramitan por otros procedimientos. Por ende, expresa a algo más restringido, que, en nuestra opinión, no es otra cosa que a las «pretensiones de condena al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originados por responsabilidad contractual o extracontractual de los órganos que ejercen el Poder Público» a que se refiere el artículo 9.4 *eiusdem*, supuesto competencial que desarrolla parcialmente el artículo 259 de la Carta Magna⁸.

⁷ Y es que la regla general postula que toda pretensión tiene contenido patrimonial, salvo las de mera declaración. En ese sentido, señala MORÓN PALOMINO, Manuel: *Derecho Procesal Civil (Cuestiones fundamentales)*. Marcial Pons. Madrid, 1993, p. 202, «La pretensión de mera declaración genera un proceso en el que no se reclaman prestaciones de alcance económico».

⁸ En el mismo sentido, se ha señalado que: «Con la LOJCA 2010, la competencia en materia de demandas de contenido patrimonial, sea derivadas de responsabilidad contractual o extracontractual corresponde a todos los tribunales de la Jurisdicción

A su vez, la referida norma legal armoniza con la correspondiente exigencia formal que debe contener todo escrito libelar en cuanto a la indicación del fundamento del reclamo y su estimación «... si lo que se pretende es la indemnización de daños y perjuicios», que establece el artículo 33.5 de la misma Ley.

Esa conclusión apunta entonces a entender que la conjunción «o» contenida en el artículo 65 al referirse al petitório de «contenido patrimonial o indemnizatorio» (como supuesto de exclusión de su trámite por el procedimiento breve) no es alternativa sino equivalente, es decir, se refiere con dos términos distintos al mismo instituto⁹; equiparando, a los efectos de la disposición, contenido patrimonial a contenido indemnizatorio¹⁰.

Bajo esas premisas, debe concluirse entonces que las «demandas de contenido patrimonial» a que se refiere la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, comprenden aquellas contentivas de pretensiones de condena al pago de cantidades de dinero, por responsabilidad patrimonial, contractual o extracontractual¹¹.

distribuida solo conforme a criterios de cuantía» (BREWER-CARÍAS: «Introducción general...», p. 105).

⁹ Esto es, conforme a la tercera acepción de la conjunción «o» del *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española, 22.^a edición: 3. conj. disyunt. Denota equivalencia, significando «o sea, o lo que es lo mismo». El protagonista, o el personaje principal de la fábula, es Hércules.

¹⁰ Valga aclarar que a los efectos de la referida disposición, pues no toda pretensión de condena al pago es por concepto de indemnización, toda vez que la misma podría limitarse a exigir el cumplimiento en especie de una obligación existente, y no la reparación de daños y perjuicios causados por lesión como consecuencia del incumplimiento obligacional. Téngase en cuenta que, si bien toda pretensión indemnizatoria es patrimonial, no toda demanda patrimonial tiene su causa en una pretendida indemnización. De allí que el artículo 259 constitucional se refiere a la competencia de los tribunales contencioso-administrativos para «condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración», pues no toda sentencia condenatoria a prestación de entrega de dinero es por concepto de indemnización. En igual sentido, véase el artículo 9.4 de la LOJCA.

¹¹ En este punto coincidimos parcialmente con: KIRIAKIDIS LONGHI: ob. cit., p. 113.

A ello hay que agregar dos supuestos en los que, en nuestro criterio, resulta procedente que pretensiones que no sean de condena al pago de cantidades de dinero se tramiten por el procedimiento destinado a estas, a saber:

i. En el caso de la acumulación de pretensiones en las que una sea de condena al pago de cantidad de dinero con otra distinta que, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa deba tramitarse por el procedimiento breve (pretensiones frente a vías de hecho, prestación de servicios públicos o inactividad, según lo dispone el artículo 65), o por el procedimiento destinado a obtener la anulación de actos administrativos, la interpretación de leyes o a la resolución de controversias administrativas (artículo 76 *eiusdem*)¹².

Esta interpretación la sostenemos tanto sobre la base de la supletoriedad del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial (artículo 56 único aparte) como por el hecho de que se trata del más completo diseño procesal de toda la Ley¹³. Diseño que establece un proceso de plena cognición en el cual, luego del saneamiento que se produce con ocasión de la realización de la audiencia preliminar, se ventilan las pretensiones y pruebas de las partes en diversos actos y fase procesales (contestación de la demanda, promoción, oposición, admisión y evacuación de pruebas, audiencia conclusiva), para culminar en una decisión producto de un amplio debate procesal y probatorio.

De allí que el procedimiento que está siendo analizado en este trabajo es, según entendemos, el verdadero procedimiento ordinario en materia contencioso-administrativa a partir de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹⁴.

¹² No obstante, al menos en una ocasión, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha condenado a la Administración Pública al pago de una cantidad de dinero en una pretensión de condena frente a la inactividad administrativa tramitada por el procedimiento breve. A saber, la decisión N.º 1478, del 29-10-14.

¹³ A pesar de que ostenta notables deficiencias y lagunas que se verán más adelante.

¹⁴ Sobre esta noción señala la doctrina: «... el procedimiento ordinario es pues el procedimiento tipo o general, aplicable a todas las controversias que no tengan

Optamos, pues, por una interpretación «correctiva» del artículo 65 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa teniendo como norte el derecho constitucional a la tutela del juez, en el sentido de entender que en tales casos no procede la inadmisión parcial de pretensiones distintas a las expresamente admitidas en tal norma para su trámite por el procedimiento breve, como parece ser la solución legal. En su lugar, más bien, se propone aplicar a las demandas contentivas de diversas pretensiones que se encauzan por distintas vías procesales, el procedimiento instaurado para las demandas de contenido patrimonial¹⁵.

expresamente pautado un procedimiento especial y al mismo tiempo, las reglas del procedimiento ordinario son de aplicación supletoria o subsidiaria al trámite de los procedimientos especiales en tanto no se opongan a sus reglas específicas...», RENGEL-ROMBERG, Aristides: *Tratado de Derecho Procesal Civil venezolano (según el nuevo Código de Procedimiento Civil de 1987)*. Vol. III (El procedimiento ordinario). Editorial Arte. Caracas, 1992, p. 23. En la doctrina española se pone de relieve que: «Proceso ordinario es el previsto, como su propia denominación hace notar, para hipótesis ordinarias, en el sentido de genéricas o indeterminadas, en las cuales la decisión del conflicto tiene lugar previo conocimiento total del mismo por parte del juez y mediante declaración del derecho en la sentencia (...) En el proceso ordinario la discusión y por tanto el conocimiento del litigio es pleno, es decir, se extiende sin restricciones a los derechos o relaciones jurídicas que constituyen materia de debate...», para agregar: «... proceso ordinario solo debería existir uno: aquél que se regule como juicio tipo y a cuya tramitación se remitan todas aquellas cuestiones para las que la ley no prevea una sustanciación específica» (MORÓN PALOMINO: ob. cit., p. 168). De allí que somos del criterio de que acudir al procedimiento previsto para la tramitación de las pretensiones de nulidad de actos administrativos en el supuesto de acumulación de pretensiones de nulidad y condena –o de diversas pretensiones de condena– resultaba procedente durante la vigencia de la LOCSJ y luego de la LOTSJ de 2004, mas no a partir de la LOJCA, instrumento que establece como procedimiento supletorio aplicable a los casos de acumulación de pretensiones de diversa naturaleza, el de las demandas de contenido patrimonial. En contra: BREWER-CARÍAS: «Introducción general...», pp. 139 y 140.

¹⁵ Ello por cuanto la prohibición legal establecida en el artículo 65 en lo que respecta a acumular en un mismo libelo pretensiones de condena (a hacer o deshacer y a dar una cantidad de dinero, que usualmente será consecuencia de un petitorio de indemnización de daños y perjuicios), se constituye en un obstáculo ilegítimo e irrazonable al derecho a la tutela judicial efectiva del administrado. En efecto, la consecuencia de la

ii. También serán susceptibles de tramitación por el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial, todas aquellas pretensiones que, no habiendo sido enunciadas en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ni existiendo cauce procesal expreso para su trámite, su conocimiento corresponda a la jurisdicción contencioso-administrativa en virtud de lo dispuesto en el artículo 259 constitucional, como por ejemplo, pretensiones mero declarativas que no sean de interpretación de leyes. La ya referida supletoriedad de este procedimiento determina que el mismo sea aplicable en caso de inexistencia de norma legal, solución expresamente acogida en el artículo 31, único aparte, *eiusdem*.

La anterior posición ha sido cuestionada por un respetable sector de la doctrina¹⁶, por lo que tuvimos la oportunidad de reiterarla y detallarla, explicando con mayor profusión las razones que, a nuestro juicio, abonan para sostener que el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa hace las veces de procedimiento ordinario de ese texto legal. Vale la pena entonces recordar lo que sostuvimos como argumentos en ese sentido¹⁷:

En primer lugar: Que el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial es el que tiene el más completo diseño procesal de toda la Ley. Basta

solución legal obliga a intentar previamente pretensiones de condena no indemnizatorias como medio de defensa frente a la defectuosa prestación de servicios públicos, la vía de hecho o la inactividad, para que, obtenida una sentencia favorable a tal pretensión como consecuencia de la tramitación del procedimiento breve, pueda plantearse la correspondiente demanda de condena al pago de indemnización por daños y perjuicios ahora mediante el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial, lo cual resulta, además de absurdo y contrario a la lógica procesal, de cuestionable constitucionalidad. El punto será retomado en el capítulo correspondiente al procedimiento breve.

¹⁶ KIRIAKIDIS LONGHI: ob. cit., pp. 48-50. Posición que se sostienen en la primera edición de 2012, pp. 49 y 50.

¹⁷ TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel: «Notas sobre algunos criterios recientes de la Sala Político-Administrativa en la aplicación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (primera parte)». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 128. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 218 y 219.

compararlo con el *iter* procesal del procedimiento breve, similar este último al trámite jurisprudencial del amparo constitucional y que hasta por su propio nombre es evidente que no puede tomarse como procedimiento ordinario. Ello, con independencia de las deficiencias técnicas que presenta la regulación del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial. De hecho, con la interpretación jurisprudencial a que haremos referencia más adelante se evidencia que el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial resulta en su aplicación bastante similar a la estructura al juicio ordinario contenido en los artículos 338 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, salvo en lo que respecta a la audiencia preliminar que se constituye en una suerte de incidencia oral de las cuestiones previas. De modo que no negamos que el procedimiento sea deficiente. Lo que afirmamos es que es el más completo.

En segundo lugar: Conforme al artículo 56, único aparte, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la regulación del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial es supletorio de los otros dos, lo cual es una característica típica de todo procedimiento ordinario con relación a los especiales. A estas dos argumentaciones cabe añadir dos más:

En tercer lugar: uno de tipo topográfico o de localización. El procedimiento de las demandas de contenido patrimonial es el primero de los tres procedimientos contenidos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por lo que su ubicación evidencia también su naturaleza de procedimiento ordinario.

Y en cuarto y último lugar: Si el procedimiento común (a las pretensiones de nulidad de actos administrativos, interpretación de textos legales de contenido administrativo y de controversias administrativas), dada su inspiración en el diseño procedimental del recurso contencioso-administrativo de nulidad de actos administrativos regulado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en su lamentable continuación, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, es un proceso con marcados rasgos «objetivos». Diseño anclado en la superada concepción impugnatoria y revisora del

contencioso-administrativo, en el cual no hay ni citación propiamente dicha ni emplazamiento para la contestación de la demanda (lo cual mereció atención jurisprudencial): ¿Cómo puede ser este procedimiento común entonces, el procedimiento ordinario de una Ley que, pese a todas sus deficiencias, pretende superar tales esquemas? ¿Tiene sentido continuar con las nociones superadas, simplemente porque sean las más usuales o las más conocidas?

Lo cierto es que la actividad judicial de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, parece proclive a nuestra posición, al señalar, por ejemplo en sentencia N.º 619 del 12 de mayo de 2011, que, a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial sustituye al juicio del Código de Procedimiento Civil previsto para los juicios ordinarios. Mayor claridad, deseable quizá, resulta poco probable en los pronunciamientos de esa instancia jurisdiccional.

Determinado entonces el ámbito de aplicación de este procedimiento, veamos someramente sus principales fases.

2. LA DEMANDA

2.1. *Requisitos formales*

El artículo 33 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece las exigencias formales que debe contener todo escrito libelar contentivo de pretensiones procesales administrativas, requisitos que resultan los usuales y necesarios para identificar tanto a los elementos subjetivos (identificación de las partes, de sus representantes y apoderados, domicilio procesal) y objetivos (relación de los hechos y derecho aplicable¹⁸ e instrumentos fundamentales) de la misma¹⁹.

¹⁸ Sobre los fundamentos de hecho y de derecho, véanse, entre otros: DEVIS ECHANDÍA, Hernando: *Teoría General del Proceso*. 3.ª, Editorial Universidad. Buenos Aires, 2004, pp. 393-396.

¹⁹ La doctrina se refiere a los requisitos de la demanda vinculándolos a los elementos que configuran la pretensión procesal: sujetos, objeto y título. Sobre ello, véase, entre otros: RENGEL-ROMBERG: *Tratado...*, vol. III, pp. 27-35.

Quizá faltó hacer expresa referencia en esta norma al objeto de la pretensión, de forma similar a lo establecido en el artículo 340.4 del Código de Procedimiento Civil²⁰, a objeto de dotar de la mayor claridad posible al escrito libelar. En todo caso, en materia de demandas de contenido patrimonial, ya se destacó que una exigencia especialmente aplicable resultará la indicación del fundamento del reclamo y la estimación de la indemnización de los daños y perjuicios reclamados (artículo 33.5), empleando una redacción similar a lo dispuesto en el artículo 340.7 del Código de Procedimiento Civil. Se trata de un requerimiento ínsito a todo escrito libelar contentivo de una pretensión indemnizatoria, y que implicará también el necesario cumplimiento de las cargas probatorias en las oportunidades correspondientes²¹.

²⁰ Última reforma publicada en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N.º 4209 extraordinario, del 18-09-90.

²¹ Señalamos en anterior oportunidad de forma somera respecto a las cargas de alegación y prueba en materia de demandas por responsabilidad patrimonial del Estado: «En ese sentido, en atención a lo dispuesto en el artículo 140 de la Carta Fundamental, los requisitos que deben alegarse y probarse para obtener la condenatoria de los entes públicos serían en la actualidad: Que se haya producido un daño a los administrados en la esfera de cualquiera de sus bienes y derechos, que el daño infligido sea debido a una actuación de la Administración con motivo de su funcionamiento, y que haya relación de causalidad entre el hecho imputado a la Administración y el daño producido por tal hecho. Es recomendable que el cumplimiento de estos requisitos se expliquen y detallen pormenorizadamente para el caso de la pretensión que se está intentando en el libelo de demanda, preferiblemente en capítulos separados, narrando y especificando los hechos y su subsunción con las normas aplicables, y deben igualmente ser objeto de demostración, cada uno de ellos, a través de los medios procesales idóneos en el lapso correspondiente. Como ha señalado la Sala Político-Administrativa, es necesario que concurren los tres elementos citados, es decir, el hecho perjudicial debe ser directamente imputable a la Administración y debe constituir una afección cierta al patrimonio de bienes y derechos del administrado. A ello cabe agregar que no será resarcible el daño cuyo objeto indemnizatorio comporte una actividad de naturaleza ilícita por parte de los afectados, por lo que la noción de responsabilidad objetiva de la Administración admite límites que derivan de las eximentes de responsabilidad que consagra el Derecho común, como son las constituidas por la falta de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor», TORREALBA SÁNCHEZ: «Las demandas contra los entes...», pp. 83 y 84.

2.2. *El despacho subsanador*

Establece el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa lo siguiente:

Admisión de la demanda

Si el tribunal constata que el escrito no se encuentra incurso en los supuestos previstos en el artículo anterior y cumple con los requisitos del artículo 33, procederá a la admisión de la demanda, dentro de los tres días de despacho siguientes a su recibo. En caso contrario, o cuando el escrito resultase ambiguo o confuso, concederá al demandante tres días de despacho para su corrección indicándole los errores u omisiones que se hayan constatado.

Subsanados los errores, el tribunal decidirá sobre su admisibilidad dentro de los tres días de despacho siguientes. La decisión que inadmita la demanda será apelable libremente dentro de los tres días de despacho siguientes ante el tribunal de alzada, el cual deberá decidir con los elementos cursantes en autos dentro de los diez días de despacho siguientes a la recepción del expediente, la que admita será apelable en un solo efecto.

Respecto a este instituto procesal, cuyo origen ubica la doctrina en la legislación portuguesa de principios del siglo pasado y su continuación en la brasileña a partir de 1939²², en líneas generales los autores le asignan una función mayor a la que se evidencia de la referida norma, la cual se limita a establecer para el Tribunal la potestad de ordenar la corrección de los defectos meramente formales del escrito libelar. Mientras que el Despacho

²² Cfr. ZEPEDA, José Antonio: «El saneamiento del proceso y la audiencia preliminar». En: *Revista de Derecho Procesal*. N.º 1. Instituto de Estudios Jurídicos de Derecho Procesal “José Rodríguez Urraca”-Paredes Editores. Caracas, 1990, p. 277. En el mismo sentido véase: INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO PROCESAL: *El Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica. Exposición de motivos*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1994, p. 63.

«saneador» o «regulador», tiene por fin la corrección de los vicios subsanables, incluyendo los atinentes a los presupuestos procesales²³.

De allí que en el caso de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se trata de una mera orden de subsanación de los defectos formales del libelo en lo que concierne a la inteligibilidad del mismo. Es decir, se destina a que el contenido del escrito libelar sea lo suficientemente claro para que el juez pueda determinar quién pide (parte demandante), contra quién se pide (parte demandada), qué se pide (objeto de la pretensión) y por qué se pide (fundamentos fácticos y jurídicos) y a los recaudos indispensables para la admisión de la demanda²⁴. En cambio, el Despacho saneador, como instituto procesal abstracto, tiende a cumplir una función similar a la de la audiencia oral en el caso del procedimiento breve (artículo 70), y a la de la audiencia preliminar en el caso del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial (artículo 60)²⁵.

2.3. Las causales de inadmisibilidad. Especial referencia a la inepta acumulación de pretensiones y al procedimiento administrativo previo a las demandas contra los entes públicos

El artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece como causales de inadmisibilidad de la demanda

²³ Cfr. ZEPEDA: ob. cit., pp. 277-279. Véase también: BERIZONCE, Roberto Omar: «La audiencia preliminar en el Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica». En: *Revista de Derecho Probatorio*. N.º 3. Editorial Jurídica Alva. Caracas, 1994, p. 242; VÉSCOVI, Enrique: *Teoría general del proceso*. Temis. Bogotá, 1984, p. 97; LOUTAYF RANEA, Roberto G.: «Audiencia preliminar». En: MORELLO, A. M. et al.: *Códigos procesales de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación*. T. x-A (actualización parte general). Abeledo-Perrot-La Plata-Librería Editora Platense. Buenos Aires, 2004, pp. 732 y ss.

²⁴ Véase también lo expuesto en: TORREALBA SÁNCHEZ: *Problemas fundamentales...*, pp. 91-101, así como la bibliografía allí citada.

²⁵ Al punto de señalarse que el Despacho saneador es un modo de saneamiento del proceso, y el otro es la audiencia preliminar (ZEPEDA: ob. cit., p. 278). Véase también: BERIZONCE: ob. cit., p. 247; VÉSCOVI: ob. cit., p. 97. Sobre el punto se volverá en el epígrafe que se refiere a la audiencia preliminar.

contentiva de pretensiones procesales administrativas: 1. La caducidad de la acción; 2. la acumulación de pretensiones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles; 3. el incumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, los estados, o contra los órganos o entes del Poder Público a los cuales la ley les atribuye tal prerrogativa; 4. no acompañar los documentos indispensables para verificar la admisibilidad; 5. existencia de cosa juzgada; 6. existencia de conceptos irrespetuosos; y 7. cuando la demanda sea contraria al orden público, a las buenas costumbres o a alguna disposición expresa de la ley.

No es nuestro propósito en esta ocasión analizar en detalle cada una de estas causales, por cuanto ello se correspondería más bien con un estudio analítico del texto legal en cuestión o bien un artículo monográfico²⁶. De allí que solamente nos referiremos de forma breve a las que resultan más afines con el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial.

2.3.1. La inepta acumulación de pretensiones

Siguiendo las orientaciones del Código de Procedimiento Civil, el artículo 35.2 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa prevé como causal de inadmisibilidad la acumulación en una misma

²⁶ En todo caso, pueden verse, entre otros: MÁRQUEZ CABRERA, Juan Carlos: «Las defensas previas en el proceso contencioso-administrativo venezolano». En: *Ensayos de Derecho Administrativo. Libro homenaje a Nectario Andrade Labarca*. Vol. III. TSJ. F. PARRA ARANGUREN Editor. Caracas, 2004, pp. 47-60; KIRIAKIDIS LONGHI, Jorge: «Las causas de no admitir el recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos de efectos particulares con especial referencia a la situación de la legitimación y el agotamiento de la vía administrativa». En: *El contencioso-administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. III Jornadas de Derecho Administrativo en homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó*. FUNEDA. Caracas, 2006, pp. 93-113; HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael: «Las condiciones de admisibilidad de las demandas y el contenido del auto de admisión en el proceso administrativo». En: BREWER-CARÍAS, A. R. y HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 267-304.

demanda de pretensiones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles. Sin embargo, ya hemos señalado que, en nuestra opinión, aunque el artículo 65 *in fine* de la referida Ley proscriba la inclusión de pretensiones de condena al pago de cantidades de dinero en el caso del procedimiento breve, ordenando la admisión parcial de la correspondiente demanda solo en lo atinente a las pretensiones de otra índole frente a la prestación de servicios públicos, vías de hecho o inactividad, en nuestro criterio, siguiendo una interpretación conforme a la Constitución, sí resulta admisible la acumulación de tales pretensiones.

Así, por ejemplo, de condena a prestación de no hacer y deshacer con la condena al pago de tipo indemnizatorio por concepto de los daños causados por la defectuosa prestación del servicio, actividad material o inactividad, solo que en tal caso, el procedimiento aplicable no será el breve sino el de las demandas de contenido patrimonial²⁷. De allí que en tal caso no se trata de una inepta acumulación de pretensiones propiamente dicha, y por tanto, no cabe la inadmisión.

En cambio, la acumulación de una pretensión mero-declarativa (*v.g.*, el llamado «recurso de interpretación») no luce compatible con pretensiones de condena, de la especie que sean estas últimas. Nótese, sin embargo, que se trata más de la incompatibilidad lógica de la acumulación de múltiples pretensiones por la exclusión intrínseca de sus diversos petitorios, que de su inepta acumulación por corresponder procedimientos distintos para la sustanciación de cada una, pues, en este último caso, insistimos en que cabe considerar la posibilidad de que se tramite la demanda contentiva de diversas pretensiones (*v.g.*, constitutivas y de condena) por el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial.

²⁷ A reserva de que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia proceda a realizar en su oportunidad el examen de compatibilidad constitucional del artículo 65 de la LOJCA, como ha sugerido un sector de la doctrina (solución planteada por UROSA MAGGI: «Las pretensiones procesales...», *passim*). Véase también lo expuesto en: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. I. FUNEDA. Caracas, 2010, en el capítulo del procedimiento breve.

Por último, si bien la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no contempla el tercer supuesto de inepta acumulación de pretensiones, a saber, la hipótesis atinente a que el conocimiento de cada una corresponda a tribunales distintos en razón de la materia (artículo 78 del Código de Procedimiento Civil), también ese caso de prohibición de acumulación de pretensiones resultaría aplicable en razón, tanto de su necesidad lógica como en virtud de la aplicación supletoria de la ley adjetiva civil (artículo 31, encabezamiento, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Ello, salvo disposición legal en contrario.

2.3.2. El incumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, los estados, o contra los órganos o entes del Poder Público a los cuales la ley les atribuye tal prerrogativa Cabe aclarar, en primer término, que, soslayando la defectuosa redacción del precepto, una demanda de contenido patrimonial no se intenta contra un órgano, sino contra un ente, dado que son estos quienes ostentan personalidad jurídica y por tanto capacidad para ser titular de un patrimonio. De allí que tampoco procede la tramitación del procedimiento administrativo previo a las demandas en el caso de los órganos, pues siempre este formará parte de una persona moral o jurídica a la cual se imputarán tanto sus actos como los efectos de estos, incluyendo las consecuencias en el ámbito de la responsabilidad patrimonial²⁸. Por ende, se trata de una impropiedad terminológica legislativa.

Este requisito, concebido originalmente solo para la República, en la actualidad se encuentra regulado en los artículos 68 al 74 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la

²⁸ Véase el artículo 15, primer aparte, del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Sobre la noción de órgano en la doctrina venezolana, véase: PEÑA SOLÍS: ob. cit., vol. II, pp. 153-215. En la doctrina española puede consultarse, además de las obras generales, entre otros: SANTAMARÍA PASTOR: «La teoría del órgano...», pp. 43 y ss.

República²⁹. Consiste en la obligatoriedad de tramitar un procedimiento administrativo de reclamación en caso de demandas de contenido patrimonial, y por vía jurisprudencial en el caso de acumulación de pretensiones de nulidad y condena en materia contractual³⁰. La exigencia tiene como finalidades fundamentales la de poner en conocimiento de la Administración la existencia de una reclamación así como permitir una eventual conciliación extrajudicial entre esta y el reclamante³¹.

Respecto al ámbito de aplicación de esta prerrogativa en la actualidad, remitimos a lo expuesto en el subepígrafe de las prerrogativas procesales en el capítulo sobre la sentencia y su ejecución en el proceso administrativo, contenida en esta misma obra.

Admitida la demanda, se haya producido o no la necesidad de la subsanación, procede entonces comentar brevemente la citación del demandado, lo que se hace de seguida.

²⁹ Su más reciente reforma acudiendo a la fraudulenta práctica de la reimpresión por error material: *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6220 extraordinario, del 15-03-16.

³⁰ Véase sents. de la SPA N.ºs 2280, del 18-10-06 (caso Constructora Franma, C. A. contra el Instituto Municipal de la Vivienda Andrés Eloy Blanco del Estado Barinas) y 1197, del 04-07-07 (caso León Arocha Carvajal contra el Ministerio de Infraestructura).

³¹ Sobre este procedimiento, véase, entre otros: BELANDRIA GARCÍA, José Rafael: *El procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República*. FUNEDA. Caracas, 2008, pp. 43-51; JIMÉNEZ JIMÉNEZ, Mara: «El procedimiento administrativo previo a las demandas de responsabilidad del Estado en ejercicio de la función jurisdiccional». En: *Revista de Derecho*. N.º 28. TSJ. Caracas, 2008; ROMERO PAYARES, Rozaida: «El antejuicio administrativo a la luz de los criterios del Tribunal Supremo de Justicia. Nociones generales e implicaciones prácticas». En: *Anuario de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela*. CIDEP-UCV. Caracas, 2018, pp. 137-154.

3. LA CITACIÓN PERSONAL DEL DEMANDADO

Uno de los méritos de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa lo constituye el haber instaurado como regla general la citación personal de la parte demandada, conforme lo dispone su artículo 37, superando la técnica de la mera notificación a la Administración autora del acto y la citación por carteles a los demás interesados, establecida como regla general en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y continuada en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004 (aunque no aplicable a las demandas contra los entes públicos, que se tramitaban por el juicio ordinario de la legislación procesal civil).

De esta forma, se abandona una de las características del esquema del proceso administrativo que determinaban su orientación como proceso «objetivo» de un juicio a la legalidad, de difícil sustento constitucional y lógico, producto de la expresa intención del proyectista de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en la regulación del procedimiento para la tramitación de los recursos de nulidad³².

³² La objetividad del diseño procesal se evidenciaba aún en el caso del recurso contencioso-administrativo de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, aun en contra de lo expuesto por el proyectista. *Cfr.* CSJ: «Presentación (Exposición de motivos) del Anteproyecto de Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia elaborado por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y enviado a la Cámara de Diputados en fecha 15-08-75». En: *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*. UCV. Caracas, 1979, p. 508. Véanse los comentarios a esa regulación en la LOCSJ y la LOTSJ de 2004, en: TORREALBA SÁNCHEZ: «El acto administrativo...», *in totum*, así como la bibliografía allí citada. Sin embargo, el esquema de esas leyes persiste en la LOJCA para el caso del procedimiento destinado a la tramitación de las pretensiones de nulidad contra actos administrativos, pretensiones de mera declaración atinentes a la interpretación de leyes y controversias administrativas (artículos 78 al 82), lo que en algunos aspectos resulta cuestionable. En todo caso, el asunto es abordado en esta misma obra en el capítulo atinente al procedimiento común. Para una visión general del tema en la reciente doctrina venezolana: ARAUJO-JUÁREZ: *La Justicia Administrativa...*, *passim*.

Por otra parte, dispone el artículo 36, primer aparte, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que, a partir de que conste en autos la práctica de la citación de la parte demandada, comenzará a transcurrir el lapso de comparecencia en el caso de las demandas de contenido patrimonial. Veamos entonces las etapas siguientes a la citación.

4. LA AUDIENCIA PRELIMINAR

La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa asume parcialmente el mandato del artículo 257 constitucional en lo relativo a la oralidad de los procesos, adoptando un proceso con tales características. Aunque, como bien ha destacado la doctrina, se trata más de un proceso con audiencias, que de un verdadero proceso por audiencias³³. Veamos con más detalle esa innovación legal en el Derecho Procesal Administrativo venezolano.

4.1. *La parcial asunción de la oralidad como característica fundamental*

Las audiencias contenidas en los diversos procedimientos de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa son los institutos que se regulan de forma más acorde con las tendencias del moderno Derecho Procesal³⁴. En el caso del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial, se trata de dos audiencias, una preliminar y otra conclusiva.

³³ HERNÁNDEZ-MENDIBLE: «El proceso administrativo...», p. 219. Véase también: TORREALBA SÁNCHEZ, *Problemas fundamentales...*, pp. 46-52, así como la bibliografía allí citada.

³⁴ Tendencias recogidas en algunas leyes venezolanas previas a la LOJCA, como el Código Orgánico Procesal Penal, la Ley Orgánica Procesal del Trabajo y la reforma de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Véase, entre otros, sobre la audiencia preliminar en el proceso laboral, los comentarios de: MORA DÍAZ, Omar Alfredo: «Ley Orgánica Procesal del Trabajo». En: *Ley Orgánica Procesal del Trabajo. Ensayos*. TSJ. Caracas, 2004, pp. 52 y 53; y en la misma obra colectiva *ut supra* citada: DUQUE CORREDOR, Román J.: «Apuntaciones sobre el procedimiento oral contemplado en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo», pp. 169-172 y 191 y CARBALLO MENA, César Augusto: «La audiencia preliminar en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo», pp. 484-488.

La audiencia preliminar tiene como finalidad fundamental depurar el proceso en cuanto a la determinación de si se encuentran o no cumplidos los presupuestos procesales para la válida constitución del juicio³⁵. Pero en el caso de la contenida en el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial, debe tener otros propósitos. Veamos con más detalle las posibles finalidades de esta audiencia de seguida.

4.2. Las distintas finalidades de la audiencia preliminar

En ese sentido, la audiencia preliminar deberá procurar en primer término el logro de una conciliación entre las partes³⁶, y en caso de no resultar

³⁵ Prescindiendo de que la propia noción de presupuesto procesal, su determinación y su distinción con los requisitos de la demanda y con los presupuestos para la emanación de un fallo de mérito, resultan controvertidos en la doctrina procesal: *cf.* CALAMANDREI, Piero: *Instituciones de Derecho Procesal Civil según el nuevo Código*. Vol. I. Ediciones Jurídicas Europa-América. Trad. y estudio preliminar de S. SENTÍS MELENDO. Buenos Aires, 1973, pp. 345-356; COUTURE, Eduardo J.; *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. 3.ª, Depalma. Buenos Aires, 1981, pp. 104-113; DEVIS ECHANDÍA: *ob. cit.*, pp. 273-281; VÉSCOVI: *ob. cit.*, pp. 93-99. En todo caso, las finalidades de la audiencia preliminar o previa en el proceso oral se vinculan con dilucidar asuntos tales como: Determinación sobre la competencia; procedencia de la vía, legitimación procesal de las partes y sus representantes; presupuestos para la existencia del proceso; subsanación de los vicios e irregularidades que correspondan; precisión de los hechos controvertidos y de las pretensiones; decisión sobre la legitimación en la causa, litispendencia, conexidad o cosa juzgada; intento de conciliación total o parcial respecto de las pretensiones y de los hechos planteados; decisión de la causa si fuere de mero derecho; admisión e inadmisión de pruebas y eventual orden de preparación de éstas (*cf.* ZEPEDA: *ob. cit.*, p. 282). Véase también: INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO PROCESAL: *ob. cit.*, p. 68.

³⁶ Por mandato de los artículos 258, *in fine*, constitucional y 6 de la LOJCA. Véase, entre otros: BADELL MADRID, Rafael: «Medios alternativos de solución de conflictos en el Derecho Administrativo venezolano». En: *Congreso Internacional de Derecho Administrativo. En homenaje al prof. Luis Henrique Fariás Mata*. T. II. UCAB-Universidad de Margarita-Universidad Da Coruña. Caracas, 2006, pp. 119-125; BLANCO-URIBE QUINTERO, Alberto: «La conciliación, el arbitraje y la transacción como métodos de resolución de conflictos administrativos». En: *Revista de la Facultad de Derecho*. N.º 57. UCAB. Caracas, 2002, p. 18. Más recientemente: AGUILAR CAMERO, Ramón Alfredo: «La conciliación en el proceso contencioso-administrativo».

posible: i. La fijación del *thema decidendum* previa depuración de asuntos previos al mismo, estableciéndose con precisión las pretensiones y defensas invocadas; ii. la determinación de los hechos controvertidos y la exclusión del debate probatorio de los no controvertidos; y iii. la fijación de las pruebas admisibles por su pertinencia y relevancia³⁷.

En ese mismo orden de ideas, el instituto de la audiencia preliminar está contenido en el Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica, y ostenta como finalidad esencial el saneamiento del proceso³⁸. Para ello, tiene como funciones: la conciliadora (exclusión del proceso); saneadora (depuración de cuestiones no atinentes al mérito de la causa); abreviadora (establecer el objeto del proceso y de la prueba); y ordenadora (tomar las medidas relativas al diligenciamiento o preparación para la evacuación de la prueba)³⁹.

En: BREWER-CARÍAS, A. R. y V. R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 695-722; GALLOTI, Alejandro: *Las prerrogativas del Estado en el Derecho Procesal Administrativo*. 2.ª, FUNEDA. Caracas, 2011, pp. 233-252; REVERÓN BOULTON, Carlos: «La conciliación en el contencioso-administrativo venezolano». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N.º 7. Universidad Monteávila. Caracas, 2015, pp. 41-80.

³⁷ ZEPEDA: ob. cit., pp. 280 y 281. Sin embargo, como ya se señaló, en el caso de la LOJCA ciertos puntos previos ya deben haber sido objeto de resolución en el auto de admisión de la demanda, en el cual se examina la presencia de algunas causales de inadmisibilidad (artículo 35). Ese ha sido un basamento del criterio judicial imperante, bastante restrictivo respecto al alcance del saneamiento en la audiencia preliminar, como se verá más adelante.

³⁸ Véase: INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO PROCESAL: ob. cit., p. 61. Sobre el diseño de la audiencia preliminar en el referido Código modelo y sus finalidades (conciliación, saneamiento anticipado, fijación del objeto del proceso y de las pruebas, ordenación de las siguientes fases) véase: BERIZONCE: ob. cit., pp. 243-263; LOUTAYF RANEA: ob. cit., pp. 723 y ss.

³⁹ INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO PROCESAL: ob. cit., pp. 67-72. Sobre las finalidades de la audiencia preliminar o preparatoria, también se ha señalado que son: «a. La finalidad saneadora, que impone al órgano jurisdiccional conocer y resolver, tanto de oficio como a instancia de parte, los asuntos relacionados con

Bajo ese marco conceptual, revisemos someramente la finalidad que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa le asigna a la audiencia preliminar en el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial.

*4.3. El objeto de la audiencia preliminar según el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*⁴⁰

Establece el dispositivo en cuestión:

los presupuestos procesales para la admisibilidad de la pretensión, con los actos jurídicos que puedan afectar la validez del proceso y las defensas previas que le hayan sido alegadas. El objeto de la finalidad saneadora no consiste en desechar las pretensiones por aspectos meramente procesales, sino en depurar el proceso de manera anticipada a los fines de la sustanciación y únicamente rechazar el litigio, en aquellos casos donde existen impedimentos insanables, para evitar así tramitaciones innecesarias e inútiles a los jueces llamados a la producción de la sentencia de mérito. b. La finalidad esclarecedora y de abreviación conduce a determinar el auténtico o real objeto del proceso, lo que efectivamente es materia de discusión o debate entre los contendientes, dejando por fuera aquellos asuntos donde las partes se han allanado o que no resulten relevantes, es decir, la audiencia cumple la función de precisar los límites de la controversia. c. La finalidad conciliatoria entre las partes, a través de la que se puede pretender poner fin a la controversia, mediante el acuerdo de las partes (...) d. La finalidad preparatoria, constituye un objetivo fundamental para la realización de la vista de la causa en la audiencia definitiva, es decir, sirve para preparar la audiencia final, en la cual se expondrán los alegatos y sus respectivas pretensiones, las actuaciones procesales probatorias subsecuentes, las conclusiones que deberán formular las partes, así como la expedición de la decisión correspondiente. En conclusión, a través de la audiencia preliminar, una vez depurado el proceso y ante la imposibilidad de resolver satisfactoriamente el conflicto de manera negociada (...) se debe proceder en primer lugar, a que el órgano jurisdiccional brinde asesoría a las partes, con la finalidad de aclarar los asuntos que no hayan sido precisados adecuadamente en la formulación de sus escritos; en segundo lugar, a la fijación del objeto de la controversia; y en tercer término, en lo atinente a los medios de pruebas, a la determinación de los que se podrán promover y producir en tanto sean necesarios y útiles, y en cuanto no sean ilegales e impertinentes», HERNÁNDEZ-MENDIBLE: «El proceso administrativo...», pp. 192 y 193.

⁴⁰ El análisis de los preceptos de la LOJCA aquí realizado debe complementarse con la consideración de los criterios judiciales que más adelante se reseñan.

Audiencia preliminar:

La audiencia preliminar tendrá lugar el décimo día de despacho siguiente a la hora que fije el tribunal. Dicha audiencia será oral, con la asistencia de las partes. En este acto, el juez o jueza podrá resolver los defectos del procedimiento, de oficio o a petición de parte, lo cual hará constar en acta.

El demandado deberá expresar con claridad si contraviene los hechos alegados por la contraparte, a fin de que el juez o jueza pueda fijar con precisión los controvertidos. En esta oportunidad, las partes deberán promover los medios de prueba que sustenten sus afirmaciones.

4.3.1. Depuración del proceso

La primera finalidad es la «resolución de los defectos del procedimiento». Se trata de la típica finalidad depuradora⁴¹, si bien la redacción de la norma es lacónica, pues no parece que deba interpretarse como la mera solución de defectos o vicios en la tramitación del procedimiento (*v.g.*, un defecto formal en la citación), sino en la depuración de cualquier vicio que afecte la constitución del proceso mismo (capacidad de ser parte, capacidad procesal, representación o legitimidad de los apoderados y representantes, competencia, legitimación en la causa⁴², entre otros).

⁴¹ *Cfr.* LOUTAYF RANEA: ob. cit., pp. 723 y ss.

⁴² Un sector de la doctrina incluye la legitimación en la causa o cualidad como punto a resolver en la audiencia preliminar (ZEPEDA: ob. cit., p. 282), lo cual es un punto controversial, pues dependerá de si se la entiende como un presupuesto procesal o un presupuesto para la estimación de la pretensión en la sentencia de mérito (*cfr.* entre otros, en nuestra doctrina procesal: LORETO, Luis: «Contribución al estudio de la excepción de inadmisibilidad por falta de cualidad». En: *Ensayos jurídicos*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1987, pp. 177-231, y más recientemente: RENGEL-ROMBERG: *Tratado...*, vol. II, pp. 27-32. En la doctrina española pueden verse, entre otros: MORÓN PALOMINO: ob. cit., pp. 213-227; MONTERO AROCA, Juan: *De la legitimación en el proceso civil*. Bosch. Barcelona, 2007, *in totum*). Lo cierto es que el tema de la legitimación es especialmente controvertido, en cuanto a determinar en qué consiste (la titularidad de la relación material o la afirmación de tal titularidad), su naturaleza sustantiva o procesal, su tratamiento adjetivo y hasta su propia utilidad (y no se trata de un debate desatendido, como puede verse en reciente doctrina al postular el

No obstante, más adelante se verán los criterios sentados por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia al respecto.

4.3.2. Fijación del objeto de la controversia y de las pruebas

La norma refiere expresamente como finalidad de la audiencia la fijación de los hechos controvertidos por parte del juez, para lo cual el demandado debe expresar si contraviene o no las afirmaciones fácticas de su contraparte. Se trata de la función abreviadora a que ya se hizo referencia, que tiene por fin precisar los límites de la controversia y fijar el *thema decidendum*. Sin embargo, veremos que el trámite procedimental es, por decir lo menos, poco coherente.

4.3.3. Promoción de pruebas

Adicionalmente, conforme a la parte final del artículo 57 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la audiencia preliminar deben promoverse los correspondientes medios de prueba (función ordenadora y preparatoria), con el fin de que en las fases siguientes –normalmente en la audiencia de juicio– se proceda a la práctica o evacuación de las mismas en presencia del juez y de las partes (principio de intermediación procesal, orientador en el proceso oral)⁴³.

abandono de tal noción, sostenida por NIEVA FENOLL, Jordi: *La sustitución procesal*. Marcial Pons-Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid-Barcelona, 2004, pp. 32-41). De allí que dependerá de la posición que se adopte al respecto el que se entienda que debe examinarse en la audiencia preliminar del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial, o como asunto de fondo (*cf.* entre otros: ORTELLS RAMOS, Manuel *et al.*: *Derecho Procesal Civil*. 2.^a, Editorial Aranzadi. Navarra, 2001, pp. 151-167). A todo ello hay que agregarle que en líneas generales, la doctrina procesal administrativa vincula la legitimación con el interés. Véase para el caso de la LOJCA: TORREALBA SÁNCHEZ: *Problemas fundamentales...*, pp. 83-91.

⁴³ Véase sobre la intermediación, en el Derecho Procesal Administrativo venezolano: HERNÁNDEZ-MENDIBLE: «El proceso administrativo...», pp. 173-177. En materia de teoría general del proceso, entre otros: VÉSCOVI: *ob. cit.*, pp. 58-61; DEVIS ECHANDÍA: *ob. cit.*, pp. 68-70. En la reciente doctrina venezolana: MARTÍN TORTABÚ, Miguel Ángel: *La oralidad en el proceso civil*. FUNEDA. Caracas, 2016.

4.3.4. La intervención de terceros en la audiencia preliminar

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la audiencia preliminar, el juez: «podrá, de oficio o a petición de parte, convocar para su participación (...) a las personas, entes, consejos comunales; colectivos o cualquier otra manifestación popular de planificación, control y ejecución de políticas y servicios públicos, cuyo ámbito de actuación se encuentre vinculado con el objeto de la controversia, para que opinen sobre el asunto debatido».

Para lograr tal asistencia, el mismo dispositivo en su parte final estatuye que: «se les notificará, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de esta Ley, fijándose la audiencia cuando conste en autos la notificación respectiva. Las personas y entes antes señalados, no requerirán representación ni asistencia de abogado. El juez o jueza facilitará su comparecencia y deberá informarles sobre los aspectos relevantes de la controversia».

Adicionalmente, conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la misma Ley, con el fin de instrumentar tal participación en la audiencia preliminar, el juez escogerá a tal fin un representante de los comparecientes.

Esta norma es un desarrollo del contenido del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, intitulado «La participación popular en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», el cual establece la posibilidad de que: «Los entes, consejos comunales, colectivos y otras manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios público» opinen «... en los juicios cuya materia debatida esté vinculada a su ámbito de actuación, aunque no sean partes».

Parece evidente entonces que tal intervención no la hacen los referidos entes (en caso de que ostenten personalidad jurídica) ni en calidad de partes (la propia norma así lo aclara) ni en calidad de terceros excluyentes, adhesivos o coadyuvantes⁴⁴.

⁴⁴ Respecto a los terceros en el contencioso-administrativo patrio, véase: TORREALBA SÁNCHEZ: *Manual de Contencioso...*, pp. 149-156, así como la bibliografía allí citada.

De allí que se está en presencia de una intervención que no parece encontrar acomodo en las tradicionales instituciones del proceso administrativo venezolano, lo que no deja de suscitar dudas y problemas a medida que se planteen. En todo caso, parece tratarse de una intervención inspirada en figuras propias del *common law*, en la que existe la posibilidad de llamar a personas ajenas al litigio para emitir una opinión calificada sobre aspectos relevantes del mismo⁴⁵.

Al respecto, consideramos, en la primera versión de este trabajo, que ese novedoso instituto, de tener cabida práctica, lo sería más en el caso de pretensiones de nulidad de actos administrativos normativos o que afecten a la generalidad de las personas, controversias administrativas, o bien en materia de intereses difusos y colectivos, antes que en el supuesto de demandas de contenido patrimonial. Ello por cuanto el tema debatido en esos últimos supuestos (pretensiones de condena pecuniaria como regla general) no parece en principio resultar idóneo para que sea necesaria considerar la opinión de terceros ajenos a la controversia en cuanto a los efectos de la decisión a dictar.

Ese parecer ha sido aparentemente confirmado por la actividad judicial de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo, que en pocas ocasiones

Sobre los terceros en el Derecho Procesal Civil venezolano puede consultarse, entre otros: RENGEL-ROMBERG: *Tratado...*, vol. III, pp. 157-213. Más recientemente, un panorama del tema en el Derecho Procesal venezolano se encuentra en: MARTÍNEZ RIVIELLO, Fernando: *Las partes y los terceros en la teoría general del proceso*. UCV. Caracas, 2006, *in totum*.

⁴⁵ El llamado *amicus curiae* o su traducción al inglés: *friend of the court*. Esta ha sido la opinión sostenida por HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael: «Los proyectos de ley y la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», Ponencia presentada en el Seminario sobre la nueva LOJCA, organizado por FUNEDA, en Caracas, el 23 de julio de 2010. Véase también: VILLEGAS MORENO, José Luis: «La participación popular en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo: ¿Una metáfora postmoderna?». En: *20 años de FUNEDA y el contencioso-administrativo*. Vol. II. FUNEDA. Caracas, 2015, pp. 106-108.

ha considerado relevante la participación de esos terceros⁴⁶. Y lo que es más importante, el órgano judicial ha ordenado tales notificaciones con el propósito de que los llamados a juicio sobre la base del precepto referido, opinen sobre la controversia, a los fines del resguardo de sus derechos e intereses que pudieran resultar afectados por sus resultados (sent. N.º 668, del 30-10-19). Así pues, no se ha entendido que se trate de una intervención distinta a las previstas en la legislación procesal civil como intervenciones voluntarias, por lo que el régimen legal ha resultado de muy escasa relevancia práctica. En similar sentido, puede verse la decisión N.º 998 del 09-09-17.

4.3.5. Efectos de la incomparecencia de las partes a la audiencia preliminar

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 60, encabezamiento, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la falta de comparecencia del demandante a la audiencia preliminar determina que se entienda desistida la demanda⁴⁷. En nuestra opinión, se trata más de una perención especial que de un desistimiento propiamente dicho, toda vez que la terminación del proceso se produce como consecuencia del incumplimiento de una carga procesal⁴⁸.

⁴⁶ Incluso, ha llegado a ordenar la notificación de un Ministerio, siendo la parte demandante la República (sent. N.º 1214, del 12-11-17). Con lo cual ha llamado a juicio a una parte que ya lo estaba, como si fuera un tercero ajeno a la controversia, en manifiesto olvido de reglas jurídicas básicas. Ese caso presenta la curiosidad adicional de que el Juzgado de Sustanciación, al ordenar tal notificación (auto N.º 7 del 17-10-17), advierte expresamente que no se trata de una intervención «formal o forzosa». Entendemos que se refirió a la intervención forzada regulada en el CPC. En otro caso, se ordenó la notificación de la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, siendo la parte actora una fundación estatal (decisión N.º 510, del 10-05-18), y en otro, a una persona jurídica estatal, accionista de la parte demandante (decisión N.º 100, del 12-03-20).

⁴⁷ Véanse recientemente, por ejemplo, decisiones de la Sala Político-Administrativa N.ºs 681, del 13-06-18; 1167, del 20-11-18, 889, del 02-08-18 y 106, del 06-03-19.

⁴⁸ Reiteramos nuestra posición ya expuesta en: *Manual de Contencioso...*, p. 219. Cabe señalar que el desistimiento es una declaración de voluntad de renunciar o abandonar la pretensión (RENGEL-ROMBERG: *Tratado...*, vol. II, p. 351), mientras que la perención es la extinción del proceso por inactividad procesal de las partes, no

Si, por el contrario, quien no comparece a la audiencia preliminar es el demandado, el artículo 60 *in fine eiusdem* ordena que «... la causa seguirá su curso».

No obstante, más allá de la solución de Derecho positivo, se plantea un asunto de mayor complejidad: ¿Será posible celebrar una audiencia preliminar con la sola presencia de una de las partes, habida cuenta de la dificultad para lograr las funciones conciliadora, saneadora, abreviadora y ordenadora que esta tiene y a las cuales se ha hecho referencia?⁴⁹.

Dado que seguir con un proceso en el cual hay una serie de aspectos de especial trascendencia que no han sido abordados ni mucho menos resueltos en su oportunidad, quedaba a la jurisprudencia resolver el punto, cosa que no se ha hecho. En ese sentido, la decisión judicial tendría que ponderar la importancia de contar con los sujetos procesales en un acto de tanta significación, con las necesidades de garantizar los principios de celeridad y brevedad en la tramitación del juicio, sin que el impulso del mismo quede sujeto a la sola voluntad de la parte demandada⁵⁰.

es un acto, opera de pleno derecho (ibíd., pp. 372-380). De allí que esta perención de la LOJCA se asemeja a las perenciones breves del procedimiento civil ordinario, calificadas como *poena preclusi* (ibíd., p. 387).

⁴⁹ Mientras que la solución legislativa de la LOJCA para la incomparecencia del demandante es la común, esto es, la terminación del proceso, para el caso del demandado no. En las leyes procesales venezolanas recientes, así como en el Derecho comparado, la asistencia de las partes a la audiencia previa o preliminar es una carga procesal cuyo incumplimiento les acarrea severas consecuencias procesales. En el caso del demandado, por ejemplo: la admisión de los hechos afirmados y la emanación inmediata de la sentencia, salvo que del examen de los autos el juez no lo considere conveniente (LOUTAYF RANEA: ob. cit., pp. 723 y ss.).

⁵⁰ En ese mismo sentido, la doctrina se formula la siguiente interrogante: «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», HERNÁNDEZ-MENDIBLE: «El proceso administrativo...», p. 204.

Más adelante se verá cómo la importancia de la audiencia preliminar ha sido reducida por obra de las decisiones judiciales.

5. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. SU DUPLICIDAD DE OBJETO Y FINALIDAD CON LA AUDIENCIA PRELIMINAR (FIJACIÓN DEL OBJETO DE LA CONTROVERSIA Y PROMOCIÓN DE PRUEBAS DOCUMENTALES)

Visto que el diseño del procedimiento para las demandas de contenido patrimonial prevé la celebración de una audiencia preliminar la cual tiene, entre otras finalidades, como ya se señaló, la de la fijación de los hechos controvertidos por las partes, el establecimiento de una oportunidad para que tenga lugar la contestación de la demanda a que se refiere el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dentro de los cinco días siguientes a la celebración de la misma, ofrece serias dudas en cuanto a su compatibilidad con la implantación de un diseño procesal por audiencias⁵¹.

Se trata, sencillamente, de la existencia de dos actos distintos, pero que coinciden en su objeto y finalidad. En efecto, no parece tener sentido que primero se fijen los hechos de la controversia en una audiencia oral en la cual intervienen tanto el demandante como el demandado, siendo que este último tiene la carga expresa de contravenir los hechos afirmados por su contraparte, para que luego tenga lugar en oportunidad posterior la contestación de la demanda⁵². Esa última, acto típico del procedimiento escrito (o de una fase escrita dentro del proceso oral), y que tiene por fin, además de la alegación por parte del demandado de las excepciones

⁵¹ En otros ordenamientos, se discute el asunto, pero la tendencia es a que la contestación al fondo se realice antes de la audiencia, en correlación por supuesto, con su contenido en cada marco legal concreto, *cf.* LOUTAYF RANEA: ob. cit., pp. 723 y ss.

⁵² Véase recientemente: CELIS, Julio César: «La audiencia preliminar prevista en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para las demandas de contenido patrimonial». En: *Anuario de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela*. CIDEP-UCV. Caracas, 2017, p. 127.

y defensas procesales correspondientes⁵³, la discusión en cuanto al mérito del asunto, tanto de los hechos como del derecho⁵⁴.

A ello hay que agregar que, conforme al mencionado artículo 61, en la oportunidad de dar contestación a la demanda «... deberán presentarse los documentos probatorios», lo que parece implicar una nueva etapa de promoción de pruebas⁵⁵, en este caso, limitada a las documentales. Con ello se produce, también en este aspecto, una duplicidad de fases procesales con idéntica finalidad.

De allí que se está en presencia de una notable incoherencia legislativa, que habrá de ser solventada por vía jurisprudencial. Entre tanto, como es deber de la doctrina formular tesis interpretativas frente a los problemas no resueltos de manera satisfactoria por el Derecho positivo, a título de hipótesis en la oportunidad previa en que estudiamos el asunto planteamos dos vías de interpretación, con la previa advertencia de que ambas resultan en cierta forma *contra legem*. Efecto este último que consideramos de casi imposible superación, dada la palmaria e intrínseca contradicción ya puesta de relieve entre los artículos 57 y 61 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁵⁶.

⁵³ En cuanto al concepto de excepción y sus modalidades: MORÓN PALOMINO: ob. cit., pp. 256-266; VÉSCOVI: ob. cit., pp. 96-101; DEVIS ECHANDÍA: ob. cit., pp. 228-237; ORTELLS RAMOS: ob. cit., pp. 334-339.

⁵⁴ Y es que como señala la doctrina, el efecto procesal fundamental de la contestación de la demanda es «... la delimitación del objeto del proceso y por tanto la fijación del ámbito del debate permitido y de la decisión jurisdiccional que recaiga en torno al mismo» (MORÓN PALOMINO: ob. cit., p. 267). Sobre el contenido de la contestación de la demanda en el proceso civil ordinario venezolano: RENGEL-ROMBERG, *Tratado...*, vol. III, pp. 118-127. Es por ello que, en otros ordenamientos, la audiencia preliminar o previa se realiza no antes, sino después de la contestación de la demanda, como es el caso del juicio ordinario regulado en la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil española de 2000.

⁵⁵ Visto que en la audiencia preliminar debieron de promoverse las pruebas correspondientes, como se señaló previamente.

⁵⁶ A los cuales habrá de sumarse el artículo 62, como se verá en el epígrafe siguiente.

En ese sentido, la orientación de las diversas tesis partirá de adoptar dos posiciones antagónicas, esto es: o se entiende que la audiencia preliminar solo tiene como fin la depuración o saneamiento del proceso y, en todo caso, la fijación de los hechos, pero no del debate procesal, para de esa manera dar cabida a una oportunidad de contestación de la demanda; o bien se opta por otorgarle a la audiencia preliminar toda la importancia y fines que ostenta ese instituto en el proceso oral modelo, y se prescinde de la contestación de la demanda. Veamos ello con mayor detalle:

Primera solución interpretativa: Entender que la audiencia preliminar únicamente da cabida a la resolución de puntos controvertidos en cuanto a los presupuestos procesales. En este caso la audiencia preliminar funciona como una especie de audiencia depuradora de puntos previos a la resolución del fondo, lo que permite la inserción de la contestación de la demanda en el diseño del procedimiento, en una suerte de mixtura entre oralidad y escritura⁵⁷.

Esta tesis encuentra como obstáculo el contenido del artículo 57, único aparte, que expresamente refiere como finalidad adicional de la audiencia preliminar la fijación de los hechos controvertidos. No obstante, más adelante se constatará que es la que más se aproxima a la adoptada por la máxima instancia de la Justicia Administrativa.

Segunda solución interpretativa: Ante la expresa contrariedad del texto legal de la que adolece la primera tesis, podría postularse entonces que en la audiencia preliminar, aparte de la exposición y resolución de atinentes

⁵⁷ Véase, en similar sentido, lo planteado por: SILVA BOCANEY, José Gregorio: «Anotaciones sobre las pruebas en el proceso administrativo». En: BREWER-CARÍAS, A. R. y HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, p. 391, y del mismo autor: «Anotaciones sobre las pruebas en el proceso administrativo (ii)». En: CANÓNICO SARABIA, A. (COORD.): *Actualidad del contencioso-administrativo y otros mecanismos de control del Poder Público. V Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2013*. Editorial Jurídica Venezolana-Cajo. Caracas, 2013, pp. 507-509. También en análoga orientación: KIRIAKIDIS LONGHI: *El contencioso-administrativo...*, p. 126.

a la falta de presupuestos procesales, admite también el debate respecto a cuestiones fácticas. En tal caso, la contestación de la demanda a que se refiere el artículo 61 contendrá las defensas de fondo en cuanto al derecho invocado. Se trata en este caso de superar los obstáculos de la primera solución, pero lo cierto es que la distinción entre alegatos atinentes a los supuestos fácticos con los jurídicos, aparte de forzada, y hasta cierto punto artificial, atenta contra los principios de celeridad, economía procesal⁵⁸ e inmediatez, y ciertamente no parece adecuarse a criterios de racionalidad.

Tercera solución interpretativa: Reconocerle todas las finalidades que ostenta la audiencia preliminar conforme al texto del artículo 57 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y prescindir de la contestación de la demanda. Se trata de la solución que mejor se adapta al paradigma de la oralidad, pero encuentra como objeción que implica adoptar una interpretación «correctiva» de la Ley que elimina en la práctica el contenido del artículo 61⁵⁹.

En todo caso, lo aquí exhibido se limitó a la exposición de meras hipótesis preliminares que no pretenden otra cosa que esbozar el problema en su justa dimensión, y que habrían de ser consideradas y cuestionadas por la doctrina y, sobre todo, la jurisprudencia contencioso-administrativa, llegada la oportunidad de aplicar los correspondientes dispositivos legales. El punto será retomado más adelante.

6. EL LAPSO PROBATORIO. OTRO CASO DE DUPLICIDAD DE FASES

Dispone el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del

⁵⁸ Principios rectores pragmáticos del proceso (*cf.* MORÓN PALOMINO: ob. cit., pp. 107-112) y que en el caso venezolano encuentran base constitucional en el artículo 26.

⁵⁹ En este caso se está planteando el trascendente problema de los límites interpretativos del juez frente al Derecho positivo y, por ende, las relaciones entre el juez ordinario y la Ley, asunto que trasciende al Derecho Procesal y alcanza al Derecho Constitucional, y cuyo tratamiento evidentemente escapa al objeto de estas páginas.

lapso de contestación de la demanda «... las partes presentarán sus escritos de pruebas». Una vez más, se está en presencia de una fase procesal que se contradice con las previas, toda vez que, como ya se vio, la audiencia preliminar incluye la promoción de pruebas (artículo 57 *in fine*), y la contestación de la demanda contiene también una fase de promoción de pruebas documentales (artículo 61)⁶⁰.

A ello hay que añadir que el artículo 62, en su primer aparte, establece que: «Dentro de los tres días siguientes a la presentación de los escritos de pruebas, las partes podrán expresar si convienen en algún hecho u oponerse a las pruebas...».

Lo anterior implica, una vez más, una duplicidad de actos procesales con idéntico fin, toda vez que la fijación de los hechos controvertidos debió haber tenido lugar en la audiencia preliminar⁶¹.

⁶⁰ Es imposible no destacar el grado casi inverosímil de incoherencia que muestra el diseño procesal de las demandas de contenido patrimonial de la LOJCA, así como no deplorar el lamentable resultado a la vista, que traerá problemas innecesarios al operador jurídico, y decimos que innecesarios, pues, si bien es cierto que como toda obra humana las leyes distan mucho de ser perfectas, las ostensibles contradicciones que se evidencian entre el contenido de apenas cinco artículos (57 al 62) no hacen más que evidenciar un grado extremo de ligereza por parte del legislador al momento de diseñar –nada más y nada menos– que el procedimiento ordinario del contencioso-administrativo. A ello se añade que proyectos reguladores del Derecho Procesal Administrativo existían en Venezuela desde hace al menos siete décadas (véase anterior nota al pie), y que la mora en dar cumplimiento al mandato constitucional se extendía desde la derogada Constitución de 1961, por lo que la premura y la improvisación no debían ser las características que privaran en la elaboración de un texto legal que desarrollara el artículo 259 de la Constitución vigente. En ese sentido, cabe recordar la importancia de la técnica en la elaboración de las leyes procesales, como señala la doctrina: «... la técnica jurídica opera en la preparación de las leyes procesales con más intensidad, y tal vez con mayor dificultad, que en otras materias, o, dicho de manera diferente, que las leyes procesales, el Derecho Procesal Civil en consecuencia, comprende una normativa eminentemente técnica, tanto por su contenido como por el método de su elaboración...», MORÓN PALOMINO: ob. cit., p. 28.

⁶¹ En todo caso, la norma parece inspirarse en el contenido del artículo 397 del Código de Procedimiento Civil, supuesto que parte del diseño del procedimiento

Ante esa nueva antinomia, una vez más se impone optar por dos hipótesis interpretativas: o bien se prescinde de las menciones previas a la fase de promoción de pruebas y se entiende que esta ha de realizarse en esta etapa; o, en cambio, se opta por entender que en esta fase solo procede la evacuación⁶². El punto fue abordado por la Sala Político-Administrativa, como se verá en el siguiente epígrafe.

Por otra parte, toda vez que en esta etapa se prevé expresamente la oposición a las pruebas –siempre y cuando se parta de que la admisión de las mismas no tuvo lugar en la audiencia preliminar, en la cual el pronunciamiento sobre las mismas debió de haber partido de un contradictorio debidamente resuelto por el juez–, cabe señalar lo siguiente:

Si bien el artículo 62, primer aparte, se refiere como causales de oposición a la admisión, únicamente a la manifiesta impertinencia o ilegalidad⁶³, en cambio, añade a las dos anteriores, como causal de inadmisión a considerar por el juez, la manifiesta inconducencia⁶⁴. En ese sentido, no obstante la

ordinario escrito en cuanto a la inexistencia de una previa fase de fijación de hechos objeto de prueba.

⁶² Lo que determina una fase probatoria en la cual no hay necesariamente intermediación, contraviniendo el esquema de la oralidad.

⁶³ A semejanza del artículo 397, único aparte, del Código de Procedimiento Civil.

⁶⁴ En cuanto a la conducencia, a la misma se refiere el artículo 395, único aparte, *eiusdem*, en cuanto a la libertad de medios probatorios («... Pueden también las partes valerse de cualquier otro medio de prueba no prohibido expresamente por la Ley, y que consideren conducente a la demostración de sus pretensiones»). La ilegalidad versa sobre la expresa prohibición de admisión del medio (*cf.* RENGEL-ROMBERG: *Tratado...*, vol. III, p. 354). La pertinencia ha sido definida como la relación entre el hecho que se pretende probar con el medio promovido y con el hecho objeto de prueba, por lo que la manifiesta impertinencia es la ostensible falta de relación entre esos términos (*v.g.*, una prueba promovida para demostrar un hecho no alegado por las partes o sobre un hecho que no requiere prueba) (*ibíd.*, pp. 375 y 376). La conducencia, incluida negativamente como causal de inadmisibilidad en la LOJCA (manifiesta inconducencia), se refiere a la aptitud del medio para demostrar el hecho que se desea probar. Para un sector de la doctrina se trata de una cuestión de hecho vinculada con el medio en sí y para el caso concreto (*cf.* *ibíd.*, pp. 373-374,

redacción, consideramos que la conducencia también puede ser alegada por la parte que se opone a la admisión del medio probatorio, en aplicación del principio del contradictorio⁶⁵.

Por último, el artículo 62, último aparte, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa prevé que, de promoverse solamente medios de prueba que no requieran evacuación, se suprimirá el lapso destinado a tal fin, en obsequio a la celeridad y economía procesales.

7. LA CONVERSIÓN DE LA AUDIENCIA PRELIMINAR EN UNA AUDIENCIA DE PUNTOS PREVIOS POR OBRA DE LA SALA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Como era de esperarse, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia no se pronunció de forma general y contundente sobre las insalvables contradicciones evidenciadas en las diversas fases del procedimiento

parcialmente en contra al señalar que la pertinencia es una cuestión de hecho y la conducencia de derecho: DEVIS ECHANDÍA, Hernando: *Teoría general de la prueba judicial*. T. I. 5.ª, Editorial ABC. Bogotá, 1995, p. 340). Otro sector de la doctrina nacional define a la pertinencia como la relación directa de la prueba con los hechos controvertidos en la *litis* (BELLO TABARES, Humberto Enrique III: *Tratado de Derecho Probatorio*. T. I (De la prueba en general). Livrosca. Caracas, 2005, pp. 437-440). La conducencia, en cambio, es entendida como idoneidad para demostrar el hecho controvertido, consiste en que el medio sea adecuado para demostrar el hecho que se pretende demostrar (por ejemplo, resultará inconducente tratar de probar por testigos lo que debe hacerse por documento público; o tratar de demostrar un hecho técnico mediante inspección judicial). La conducencia o idoneidad resulta ser la adecuación permisible para demostrar un hecho controvertido por conducto de un determinado medio de prueba (ibíd., p. 434). En la doctrina colombiana, la conducencia se la vincula con la relevancia y necesidad, a saber, si el hecho a probar puede o no influir en la decisión (DEVIS ECHANDÍA: *Teoría general de la prueba...*, p. 205). Véase también sobre la conducencia: ibíd., pp. 339-342.

⁶⁵ Al respecto señala MORÓN PALOMINO: ob. cit., p. 73: «En general cabe afirmar que el principio de contradicción opera en todo el desarrollo del proceso, en el sentido de que a cada parte, ante una petición de la contraria y ante una posible resolución judicial en orden a ella, hay que brindarle la ocasión de oponerse».

de las demandas de contenido patrimonial. Pero, a través de la resolución de asuntos concretos, fue tratando a la audiencia preliminar del procedimiento breve como una suerte de audiencia de puntos previos de diversa índole, al extremo de que ni siquiera ha llegado a considerarla de forma cabal una audiencia depuradora o audiencia de cuestiones previas y presupuestos procesales, empleando en ese último caso la terminología de la legislación procesal civil (véanse, por ejemplo, auto del Juzgado de Sustanciación N.º 223, del 24-05-12 y decisión N.º 373, del 24-04-12)⁶⁶.

Posteriormente, el Juzgado de Sustanciación del referido órgano judicial ha establecido que la función saneadora de la audiencia preliminar (ya anunciada como su principal cometido por la misma Sala Político-Administrativa, por ejemplo, en la sent. N.º 7, del 12-01-11) se limita a asuntos de depuración de ciertos vicios formales o procedimentales (auto N.º 296, del 29-09-15), pero hay otros que le están excluidos resolver, tales como: competencia del tribunal (sent. N.º 1409, del 11-12-13); falta de jurisdicción o legitimación (auto del Juzgado de Sustanciación N.º 229, del 15-07-15).

Esa tendencia a minimizar la importancia y propósitos de la audiencia preliminar resultó definitivamente apuntalada por el mantenimiento tanto de la fase posterior de la contestación de la demanda como de la subsiguiente fase probatoria no oral⁶⁷ –ya adelantado por, entre otros, los autos del Juzgado de Sustanciación de la Sala Político-Administrativa N.ºs 476, del 21-09-10; 574, del 05-10-10; 731, del 02-12-10 y 74, del 02-02-11–. Y a la

⁶⁶ Véase también: CELIS: ob. cit., pp. 115-122.

⁶⁷ Siendo que, precisamente, la oralidad adquiere mayor sentido en esta fase. Así, por ejemplo: PÉREZ-RAGONE, Álvaro y Diego PALOMO VÉLEZ: «Oralidad y prueba: Comparación y análisis crítico de las experiencias reformadoras del proceso civil en Alemania y España». En: *Revista de Derecho*. N.º 32. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, 2009, pp. 371-376 y 387-391, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173613293011>; TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel: «Oralidad y pruebas en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Notas a propósito de la sentencia de la Sala Político-Administrativa 1177 del 24 de noviembre de 2010». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 124. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 235-237.

larga, tácitamente confirmada como el criterio adoptado por la Sala Político-Administrativa. Eso último puede verse, por ejemplo, en la decisión N.º 588 del 09-10-19, así como también en las N.ºs 440, del 18-04-18; 613, del 31-05-18⁶⁸; 1244, del 05-12-18; 1264, del 06-12-18; 382, del 04-07-19; 685, del 06-11-19; 705, del 14-11-19; 753, del 27-11-19; 1, del 22-01-20; 21, del 29-01-20; 39, del 29-01-20 y 96, del 12-03-20.

Con ello, el criterio judicial se decanta por reducir la audiencia preliminar a una suerte de acto depurador de algunos puntos previos formales, y en cambio, darle primacía a las fases subsiguientes, predominantemente escritas. El resultado es un diseño procesal nominalmente con rasgos orales, pero sustancialmente escrito y fraccionado, contrariando los principios consagrados en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y, en última instancia, los lineamientos constitucionales.

8. LA AUDIENCIA CONCLUSIVA. DIFERENCIA CON LA AUDIENCIA DE JUICIO DEL PROCESO ORAL. SU LIMITACIÓN A LA PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES

Dispone el artículo 63 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que finalizado el lapso de pruebas, tendrá lugar la audiencia conclusiva, en la cual las partes expondrán oralmente sus conclusiones, sin menoscabo de su simultánea consignación escrita. Aunque se trata de una audiencia desde el punto de vista formal, este acto no responde al esquema del proceso oral en cuanto a ser propiamente dicha una

⁶⁸ En esta decisión, por ejemplo, la Sala Político-Administrativa, conociendo de un apelación, confirma íntegramente un auto del Juzgado de Sustanciación que había decidido «renovar» una audiencia preliminar ya verificada debido a una reforma de la demanda presentada en ese acto. En la oportunidad de decidir, el referido Juzgado sustanciador había señalado: «El presente caso se refiere a una demanda de contenido patrimonial cuyo procedimiento está contemplado en los artículos 56 y siguientes de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dentro del cual la audiencia preliminar constituye una fase subsiguiente a la admisión de la acción y citación del demandado, y precede a la contestación de la demanda».

audiencia de juicio, en la cual se realiza la evacuación de las pruebas con la presencia del juez y sometida al control contradicción simultáneas por la correspondiente contraparte. Para, luego de ello y sobre la base de los resultados del debate probatorio, exponerse los correspondientes alegatos y obtenerse la decisión sobre el mérito de la causa⁶⁹.

Antes bien, esta audiencia conclusiva sustituye al acto de informes o conclusiones que preveía el esquema procesal del recurso contencioso-administrativo de nulidad⁷⁰, los cuales se presentan una vez culminada la etapa de pruebas. En ese sentido, de nuevo se está en presencia de un proceso con audiencias, y no por audiencias.

9. LA SENTENCIA

9.1. Oportunidad y contenido

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la sentencia debe dictarse dentro de los treinta días continuos a la celebración de la audiencia conclusiva, con la posibilidad de diferimiento por causas justificadas por un plazo igual.

Nada señala la Ley con relación al contenido de la decisión, por lo cual habremos de guiarnos por el principio de congruencia declarativa y ejecutiva

⁶⁹ La limitación de la audiencia conclusiva ya ha sido puesta de manifiesto en AGUILAR CAMERO, Ramón Alfredo: «Oralidad, despacho saneador y presupuestos procesales en los juicios contencioso-administrativos», Ponencia presentada en el evento: Nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Grupo Progente Soluciones Laborales. Caracas, 21 de julio de 2010. Véase a título de ejemplo la regulación de la audiencia de juicio en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, artículos 150 al 162 (*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 37 504, del 13-08-02).

⁷⁰ Véanse los artículos 95 de la LOCSJ y 19, 8º aparte, de la LOTSJ de 2004. De allí que haya señalado que se trata de una reedición de la audiencia de informes que contenía la LOTSJ de 2004, fase inútil y dilatoria (KIRIAKIDIS LONGHI: *El contencioso-administrativo...*, p. 132).

que inspiran a todo proceso⁷¹. En la mayoría de los supuestos, dado que el procedimiento está destinado primordialmente a la tramitación de pretensiones de condena al pago de cantidades de dinero por responsabilidad contractual o extracontractual, el contenido de la decisión, de darle una acogida favorable a la pretensión, será de condena⁷².

No obstante, cabe recordar que vista la naturaleza supletoria de este procedimiento, que lo convierte en el procedimiento ordinario en materia contencioso-administrativa, también podrán estar incluidas entonces en el dispositivo de la correspondiente decisión, pronunciamientos de índole

⁷¹ En la doctrina venezolana, véanse: UROSA MAGGI: *Tutela judicial...*, pp. 445-480; HERNÁNDEZ G., José Ignacio: «El poder de sustitución del juez contencioso-administrativo: contenido y ejecución de la sentencia». En: AA. VV.: *El Contencioso-administrativo hoy. Jornadas 10.º aniversario*. FUNEDA. Caracas, 2004, pp. 308-346; del mismo autor: «Ejecución de la sentencia en el orden contencioso-administrativo». En: *El contencioso-administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. III Jornadas sobre Derecho Administrativo en homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó*. FUNEDA. Caracas, 2006, pp. 311-312; MUCI BORJAS, José Antonio: «El Derecho Administrativo global y las limitaciones de Derecho interno, para la ejecución de los fallos de condena al pago de sumas de dinero dictados contra la República. Juicio crítico sobre los privilegios y prerrogativas de la Nación a la luz de los Tratados Bilaterales de Inversión (Bits)». En: HERNÁNDEZ-MENDIBLE V. R (coord.): *Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo. Conmemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*. T. II. Ediciones Paredes. Caracas, 2009, pp. 1366 y 1367. Sobre el tema de la sustitución del juez contencioso-administrativo en materia de ejecución forzada de sentencias, en la doctrina española, véanse, entre otros: BELTRÁN DE FELIPE, Miguel: *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*. Civitas. Madrid, 1996, pp. 277-431; PÉREZ DEL BLANCO, Gilberto: *La ejecución forzosa de sentencias en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Doctrina y formularios*. Del Blanco Editores. León, 2003, pp. 290-363; MARTÍN DELGADO, Isaac: *La ejecución subrogatoria de las sentencias contencioso-administrativas*. IUSTEL. Madrid, 2006, *in totum*.

⁷² Respecto a los diversos pronunciamientos que pueden dictarse en una sentencia condenatoria en este ámbito, véase, entre otros: HUERGO LORA, Alejandro: *Las pretensiones de condena en el contencioso-administrativo*. Editorial Aranzadi. Navarra, 2000, pp. 277-338.

mero-declarativa o constitutiva, e incluso de condena a hacer, a no hacer o a dar bienes específicos⁷³.

9.2. Breve referencia a la ejecución forzada. El artículo 110.1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Dado que no es el tema central de estas páginas el estudio del régimen de ejecución de sentencias instaurado en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, asunto que será tratado en otro capítulo de esta obra, baste con adelantar unos concisos comentarios al respecto. En ese sentido, no es especialmente novedosa la regulación de la ejecución forzada de las sentencias en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En primer término, por cuanto se limita a reenviar, en el caso de la ejecución de sentencias contra la República o los estados, a las normas de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y en el caso de los municipios, a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. De allí que la Ley que regula al contencioso-administrativo de forma general solo se aplica directamente en esta materia a los institutos autónomos, entes públicos y empresas del Estado⁷⁴.

En segundo lugar, la falta de novedad se encuentra también en el hecho de que las normas en cuestión resultan bastante semejantes a las contenidas para regular la ejecución de sentencias en los instrumentos legales referidos

⁷³ Sobre el punto puede verse: PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso: *Los efectos de las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa*. Editorial Aranzadi. Navarra, 2000, especialmente en cuanto a los tipos de sentencias en el contencioso-administrativo: pp. 56-58. Sobre los tipos de sentencias en general: COUTURE: ob. cit., pp. 314-321.

⁷⁴ Curiosamente el artículo 109 de la LOJCA no hace mención a los institutos públicos, desatendiendo los preceptos reformados en el Decreto-Ley Orgánica de la Administración Pública. Véase sobre tal regulación: CABALLERO ORTIZ: «Algunos comentarios...», pp. 169-174; TORREALBA SÁNCHEZ: «Breves apuntes...», pp. 97-104. Sin embargo, dado que se trata de entes públicos, la aplicabilidad de tales preceptos no parece dar lugar a dudas. Véase también la siguiente nota al pie.

en el párrafo anterior, por lo que en esta materia basta remitir a la bibliografía existente al respecto⁷⁵.

⁷⁵ Véase, además de la bibliografía ya citada, entre las obras más recientes: UROSA MAGGI, Daniela: «De la actuación del municipio en juicio». En: *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. 2.^a, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2005, pp. 503-514; URDANETA TROCONIS, Gustavo: «Innovaciones en el contencioso-administrativo municipal». En: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. N.º 129. UCV. Caracas, 2007, pp. 427-429; GALLOTI: ob. cit., pp. 151-172. Este último autor entiende que el procedimiento de ejecución de sentencias regulado en la LOJCA no es aplicable a los institutos públicos, por ser órganos desconcentrados y no entes descentralizados funcionalmente, dada su limitada autonomía (ibíd., pp. 73-79); y sí lo es en cuanto a las fundaciones y asociaciones civiles del Estado (ibíd., p. 168). Consideramos que estas tesis interpretativas difícilmente resultan armonizables con el Derecho positivo venezolano. La primera por cuanto el artículo 96 del Decreto-Ley Orgánica de la Administración Pública define a los institutos públicos como «... personas jurídicas de Derecho público de naturaleza fundacional», por lo que, con independencia de su grado de autonomía, no son órganos sino entes. En ese sentido, si bien es cierto que un sector de la doctrina venezolana propuso hacer énfasis en la autonomía como carácter revelador de la descentralización (SILVA ARANGUREN, Antonio: «La necesidad de un replanteamiento de la noción de descentralización: a propósito de los servicios autónomos sin personalidad jurídica». En: *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*. N.º 14. Caracas, 1996, pp. 302-378), también lo es que difícilmente puede considerarse como órgano a una figura subjetiva cuya personalidad jurídica le viene dada «expresamente» por el Derecho positivo (cfr. PEÑA SOLÍS: ob. cit., vol. II, p. 124) En el caso de los institutos públicos, véase el estudio realizado por: CABALLERO ORTIZ: «Algunos comentarios...», pp. 170-173. La segunda (referida a la aplicación a las fundaciones y asociaciones del Estado de las normas de ejecución de sentencias de la LOJCA), por cuanto las mismas son entes de Derecho privado (cfr. ibíd., p. 110; véase también, entre otros: BREWER-CARÍAS, Allan: «Sobre las personas jurídicas en la Constitución de 1999». En: *Derecho público contemporáneo. Libro homenaje a Jesús Leopoldo Sánchez*. Vol. I. UCV. Caracas, 2003, pp. 50-54; BREWER-CARÍAS, Allan: «El régimen de las personas jurídicas estatales político-territoriales en la Constitución de 1999». En: *El Derecho Constitucional y Público en Venezuela. Homenaje a Gustavo Planchart Manrique*. T. I. UCAB. Caracas, 2003, pp. 100-121), y conforme a los artículos 114 y 116 del Decreto-Ley Orgánica de la Administración Pública, se rigen por el Derecho privado salvo disposición legal en contra, y la aplicación del artículo 109 de la LOJCA no puede ser extensiva, tratándose de una prerrogativa procesal.

Quizá lo más trascendente, en el supuesto de las sentencias de condena al pago de cantidades de dinero (que como ya se señaló, será la pretensión de condena por antonomasia a ser tramitada por el procedimiento comentado en estas páginas), es el expreso reenvío que hace el artículo 110.1 al Código de Procedimiento Civil ante el reiterado incumplimiento de la sentencia, lo que implica la posibilidad de embargo ejecutivo sobre bienes de tales entes, siempre que se trate de bienes patrimoniales no destinados al uso público o a la prestación de un servicio público.

En nuestro criterio, esta solución normativa se impone en todos los casos, aun ante la laguna legal –o inclusive ante disposición legal en contrario, como lo es el artículo 87 del Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República– por expresos mandatos constitucionales en virtud del principio de supremacía de la Carta Fundamental⁷⁶.

10. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LAS DEMANDAS DE CONTENIDO PATRIMONIAL

En principio, la distribución competencial en el caso de las demandas de contenido patrimonial se basa en el criterio de la cuantía de la demanda, análogamente al régimen de las demandas contra los entes públicos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y después en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004. En el caso de esta última Ley, implantado por vía jurisprudencial ante el vacío normativo⁷⁷.

⁷⁶ En atención al derecho a la tutela jurisdiccional (artículo 26 constitucional) y a la potestad que ostentan todos los órganos del Poder Judicial de ejecutar y hacer ejecutar sus sentencias (artículo 253, *in fine*). Contrariamente al criterio establecido por la Sala Constitucional en decisión N.º 1582, del 21-10-08. Véase al TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel: «La inembargabilidad absoluta de los bienes públicos: Un anacronismo desde la perspectiva Iberoamericana (a propósito de la sentencia 1582 del 21 de octubre de 2008 de la Sala Constitucional)». En: CANÓNICO SARABIA, A. (coord.): *Temas relevantes sobre los contratos, servicios y bienes públicos. VI Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Margarita 2014*. Editorial Jurídica Venezolana-Cajo. Caracas, 2014, pp. 167-202, así como la bibliografía allí citada.

⁷⁷ Véase: TORREALBA SÁNCHEZ: *Manual de Contencioso...*, pp. 385-451, y la bibliografía allí citada.

En ese sentido, en desarrollo del contenido del artículo 9.8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, como máxima instancia de la jurisdicción contencioso-administrativa, conocerá de las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, institutos autónomos, entes públicos o cualquier otra forma de asociación⁷⁸ en la cual los entes mencionados tengan participación decisiva⁷⁹, si su cuantía

⁷⁸ Esta última expresión es deliberadamente genérica y ambigua: ¿Se refiere a cualquier persona jurídica, independientemente de su forma, o aun a sociedades irregulares? En el primer supuesto, en cierta manera se estaría recogiendo un criterio jurisprudencial de la Sala Político-Administrativa, en cuanto a la ampliación de la noción de empresa del Estado en sus consecuencias procesales hasta extenderla a otras personas estatales de Derecho privado, como las fundaciones estatales (*cf.* *ibíd.*, pp. 430-434). En todo caso, el problema terminológico se acentúa al revisarse la redacción del artículo 7.3 de la LOJCA, que incluye como entidades sujetas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, entre otras a «Los institutos autónomos, corporaciones, fundaciones, sociedades, empresas, asociaciones y otras formas orgánicas o asociativas de Derecho público o privado donde el Estado tenga participación decisiva». De la interpretación concordada de este dispositivo –cuya redacción originará innecesarias dificultades interpretativas, toda vez que no guarda correspondencia con los términos empleados primero por la doctrina y luego por la legislación para clasificar a las personas jurídicas de Derecho público y de Derecho privado en nuestro ordenamiento (véase la bibliografía previamente citada), por una parte, y estatales o no estatales, por la otra– con el artículo 9.8 *eiusdem*, pareciera poder entenderse que cualquier ente estatal se encuentra sometido al control de la jurisdicción contencioso-administrativa y, por tanto, su posición de legitimado en una pretensión de condena al pago de cantidades de dinero determina la competencia de estos tribunales. En todo caso, un panorama del asunto ya ha sido abordado en esta obra, en el capítulo correspondiente al análisis del artículo 7 de la LOJCA.

⁷⁹ La redacción retoma los términos originales empleados en los artículos 42.15, 185.6º y 182.2º de la LOJCA, a saber: «participación decisiva», en lugar de la modificación que se hiciera en el artículo 5.24 de la LOTSJ de 2004, en cuanto a referirse a «control decisivo y permanente en cuanto a su dirección o administración se refiere». Sobre este cambio terminológico véase: *ibíd.* pp. 423-426, y la bibliografía allí citada. No obstante, dada la laxitud con que se ha venido manejado la Sala Político-Administrativa en la interpretación de los términos empleados por el Derecho positivo en este punto, consideramos que el cambio no afectará mayormente la identificación jurisprudencial del término «empresas del Estado» en sus implicaciones adjetivas.

excede de setenta mil unidades tributarias y su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad (artículo 23.1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). En el caso de cuantías entre treinta mil a setenta mil unidades tributarias, las correspondientes demandas serán conocidas por los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 24.1 *eiusdem*)⁸⁰. A su vez, demandas intentadas contra estos legitimados pasivos serán conocidas por los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 25.1)⁸¹.

Sin embargo, el tema de la determinación competencial se complica bastante al dársele basamento legal a un criterio que hasta entonces venía siendo jurisprudencial, instaurado por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia⁸². Se trata de que el conocimiento de este tipo de pretensiones no corresponderán solamente a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa en el supuesto de que el «legitimado pasivo» sea un ente público o una empresa del Estado (de allí la denominación de demandas contra los entes públicos), sino también en el supuesto de que esos entes sean «legitimados activos», es decir, demandantes⁸³.

⁸⁰ A pesar del nombre, se trata de juzgados regionales, dado su ámbito territorial de competencia (artículo 15 de la LOJCA).

⁸¹ También en este caso, no obstante la denominación, en la mayoría de las causas actúan como juzgados de primera instancia, y solo sonalzada de los juzgados de municipio actuando en materia contencioso-administrativa. La LOJCA mantuvo la nomenclatura instaurada en el artículo 181 de la LOCSJ, sin tomar en cuenta que se trataba de normas transitorias

⁸² Sin que ese texto legal le diera basamento a la interpretación jurisprudencial.

⁸³ No es esta la oportunidad para analizar las consecuencias del tal criterio, que ya comentamos en: «Algunas implicaciones procesales de la reciente jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa en materia de demandas contra los entes públicos y en el contencioso de los contratos administrativos». En: *Temas de Derecho Procesal*. TSJ. Caracas, 2005, pp. 521-529; continuamos desde la primera edición de nuestro: *Manual de Contencioso...*, 2006, pp. 414-423, y ampliamos la crítica en la segunda edición de 2007, pp. 435-447. Más recientemente, retomamos el asunto en: «Las

En efecto, conforme lo disponen los artículos 23.2, 24.2 y 25.2 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, también en el supuesto de que los entes allí enunciados sean demandantes, la competencia para conocer de tales demandas corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Hasta allí, entonces el ámbito de aplicación del procedimiento de estas demandas se limita a conjugar dos variables: la primera, el legitimado pasivo (o activo) cualificado, en el sentido de que se trata de uno de los entes previstos en las normas (entes públicos o empresas del Estado⁸⁴). La segunda, la cuantía de la demanda, para asignar la competencia específica dentro de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

No obstante, hay una tercera variable que consideramos especialmente problemática, y que aparece aisladamente como parte final del artículo 9.9 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, norma que establece de forma genérica las competencias de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. En ese sentido, mientras que el artículo 9.8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa solo hace referencia al criterio subjetivo para la determinación de la competencia contencioso-administrativa (la índole del legitimado pasivo), el siguiente supuesto legal añade, a la índole del legitimado (activo en este caso), una oscura frase final: «... si es de contenido administrativo».

¿Qué significa esta referencia al «contenido administrativo»⁸⁵? El operador jurídico no cuenta con elementos para determinar inequívocamente el

demandas de contenido...», pp. 62-64. Ya señalamos previamente que durante la vigencia de la LOCSJ, la doctrina cuestionó el empleo por parte de la Ley de la denominación «demandas en que sea parte la República» por no haber agregado parte «demandada».

⁸⁴ O entes estatales de cualquier forma que sean, si se atiende al cambio de redacción de las correspondientes normas.

⁸⁵ La expresión es empleada –aunque con otro sentido en nuestra opinión– al asignarse competencia a la Sala Político-Administrativa para conocer del «recurso de interpretación» de leyes de contenido administrativo (artículos 9.6 y 23.21).

sentido de la expresión⁸⁶, pero en nuestro criterio, la hipótesis más plausible es que se trata de la incorporación al Derecho positivo de un criterio interpretativo de la Sala Político-Administrativa instaurado en esta materia a partir del año 2007⁸⁷.

En ese sentido, luego de extender la competencia de los tribunales contencioso-administrativos en materia de demandas contra los entes públicos (y empresas del Estado) en cuanto a considerar incluidas también las pretensiones de condena en las cuales esos entes fueren legitimados activos, convirtiendo entonces por vía jurisprudencial este ámbito competencial en demandas en que fueran parte (demandante o demandada) tales entidades, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia comenzó a hacer excepciones a sus propios criterios. Y lo cierto es que varias de esas excepciones están referidas a determinar si el asunto es o no «materia administrativa», entendida esta como régimen aplicable al título de la pretensión o causa de pedir.

De tal premisa ese órgano judicial concluyó que pretensiones de condena fundadas en títulos ejecutivos (hipotecas, prendas, títulos valores), aun cuando fueran planteadas por institutos autónomos o empresas del Estado,

⁸⁶ Hasta donde tengamos conocimiento, no hay antecedentes de la referida expresión. Así, por ejemplo, nada señala al respecto el documento identificado como «Exposición de motivos de la Ley», incluido en el apéndice de la obra: *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2010, pp. 267-278, lo que es lógico por cuanto en realidad, no se trata de una Exposición de motivos como tal. En efecto, la primera parte del texto de ese documento, contentivo de las reflexiones generales, circuló oficiosamente en el año 2008 y no hacía referencia al contenido específico de un articulado, por demás inexistente para ese momento, en el cual era otro texto el que se discutía en la Asamblea Nacional. La segunda parte, agregada sobrevenidamente, se limita a ser un resumen de los artículos del Proyecto, sin aportar mayor información respecto a la intención del proyectista. Algunas referencias al origen de la LOJCA las comenta BREWER-CARÍAS: «Introducción general...», pp. 9-19.

⁸⁷ Véanse al respecto TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel: «Notas sobre algunos fallos de la Sala Político-Administrativa respecto a la determinación del tribunal competente para conocer de demandas patrimoniales». En: *Anuario de Derecho Público*. N.º 1. Universidad Monteávila. Caracas, 2008, pp. 417-426.

no eran competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa sino de los tribunales civiles o mercantiles según el caso. Esto, sobre la base de que la propia naturaleza jurídica del título determinaba que el régimen aplicable a la causa judicial derivada del mismo fuera el Derecho privado⁸⁸.

El resultado de la inserción de ese nuevo criterio de determinación competencial implicaba entonces que, para establecer la competencia en una demanda contentiva de una pretensión de condena al pago de cantidad de dinero, no solamente había que considerar la índole del legitimado (originalmente del pasivo, posteriormente también del activo), sino también la naturaleza jurídica de la causa de la pretensión. Así pues, si se trataba de un título regido por el Derecho Civil o Mercantil, la competencia para conocer de la demanda correspondía a los tribunales civiles o mercantiles, según cada caso, y no a los de la jurisdicción contencioso-administrativa, aunque la parte demandante fuera un ente público o una empresa del Estado.

Como puede verse, tanto la regla (competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de demandas intentadas por entes públicos contra particulares) como la excepción (en tanto el título de la pretensión no sea civil o mercantil) constituyen una enrevesada solución jurisprudencial, sin base legal y de dudosa constitucionalidad, si se la examina a la luz del artículo 259 de la Carta Fundamental. Téngase en cuenta que ese precepto determina la competencia del contencioso-administrativo para establecer la responsabilidad de la Administración, entendida esta en este caso como el Estado en sentido amplio (y no de los particulares, quienes tienen su juez natural en este asunto en los tribunales civiles o de alguna otra especialidad según la materia) y condenarla al pago de cantidades de dinero. Es decir, el texto constitucional impone un criterio fundamentalmente «subjetivo», no material.

⁸⁸ Criterio intrínsecamente incompatible con el subjetivo, y que determina entonces una contraposición de difícil solución entre las diversas variables para establecer la competencia judicial y, por tanto, generador de inseguridad jurídica. Véase al respecto: ídem.

En todo caso, esa tendencia jurisprudencial es la que parece haber sido recogida ahora en el texto de la Ley, al referirse a las demandas «de contenido administrativo» intentadas por entes públicos y empresas del Estado contra los particulares, entendiendo tales pretensiones como aquellas en las que el título jurídico o causa de pedir se rige por el Derecho privado. Se trata entonces de un criterio ajeno a nuestra tradición jurídica⁸⁹ y, más importante aún, de difícil compatibilización con el hecho de que en materia de condenas al pago de dinero, la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa entra en juego en el supuesto de que la misma sea para condenar al Estado, en cualquiera de sus personificaciones.

Ahora bien, más allá de los inconvenientes puestos de manifiesto⁹⁰, ¿qué implica entonces esta referencia al «contenido administrativo» de las demandas de condena al pago de cantidades de dinero intentadas por los legitimados a que se refiere el artículo 9.9. de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuanto a la competencia?

En realidad, que en muchos de los casos (quizá en la mayoría), tales demandas habrán de ser conocidas por los tribunales civiles o mercantiles. Lo anterior, puesto que en muchas ocasiones de los títulos que determinan la existencia de un negocio jurídico entre los entes públicos y empresas del Estado tienen su regulación en el Derecho privado (asunción de obligaciones cuyo cumplimiento viene garantizado por hipotecas o prendas, préstamos a particulares que se instrumentan mediante la emisión de títulos valores, etc.)⁹¹.

⁸⁹ En anteriores ocasiones nos hemos referido al asunto, aunque en materia de pretensiones constitutivas anulatorias de actos administrativos y con relación al criterio expuesto en algunas sentencias de la CSJ y del TSJ que se refieren a los actos administrativos (o a las pretensiones) «sometidos al Derecho Administrativo». Véase al respecto nuestro trabajo: «Notas sobre el control judicial de la Administración laboral con especial referencia a los actos emanados de las Inspectorías del Trabajo». En: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. N.º 129. UCV. Caracas, 2007, pp. 254-279.

⁹⁰ Véase también: TORREALBA SÁNCHEZ: *Manual de contencioso...*, pp. 444-446.

⁹¹ Prescindimos del supuesto de la contratación pública, *v.g.*, los contratos celebrados con el Estado para la ejecución de obras, suministros o realización de servicios públicos.

De tal suerte que este criterio, especie de excepción casuística respecto de la regla general que estatuye la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuanto a la competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de demandas intentadas por entes públicos y empresas del Estado (y eventualmente otros entes estatales con forma de Derecho privado) contra particulares, termina convirtiéndose en un retorno a la regla original (en nuestra opinión, insistimos, la solución más acorde con los postulados del artículo 259 constitucional). Es decir, que en tales hipótesis, a saber, los de determinación de la responsabilidad patrimonial de los particulares, el conocimiento de causas de esa índole habrá de corresponder a los tribunales tribunales civiles y mercantiles (salvo el caso de supuestos de competencia de tribunales especiales)⁹². Ello, si el casuismo jurisprudencial no lleva a otra solución.

11. BALANCE DE LOS CRITERIOS INTERPRETATIVOS DE LA SALA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA: LA CONVERSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE LAS DEMANDAS DE CONTENIDO PATRIMONIAL EN UNA DEFICIENTE VERSIÓN DEL JUICIO ORDINARIO DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL

Las insalvables contradicciones evidenciadas en el diseño del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no resultaban de fácil solución a través de los elementos de la interpretación jurídica, como ya se señaló previamente. Y ello, toda vez que el contenido que debía tener la audiencia preliminar venía a ser frontalmente contrario al establecimiento de fases sucesivas por escrito con propósitos parcialmente similares.

⁹² Señalamos en anterior oportunidad como conclusión sobre este criterio judicial, aparentemente acogido en la LOJCA: «... tal criterio desdice de la aludida interpretación jurisprudencial, pues en la mayoría de los casos la determinación de la responsabilidad patrimonial de los particulares se determinará conforme a un régimen de Derecho Común, puesto que ése es el que ordinariamente se aplica al Administrado en tales casos» (TORREALBA SÁNCHEZ: «Notas sobre algunos fallos...», p. 425).

De tal manera, que mal podía pedirse una solución interpretativa que resolviera la cuadratura del círculo. Pero, en lugar de ello, el criterio judicial se limitó a optar por la interpretación más conservadora posible, privilegiando en todo su potencial los rasgos de escritura del procedimiento, así como soslayando los de oralidad. Tendencia objetable, como ya se señaló, porque el diseño procesal en nuestro ordenamiento jurídico debe responder, aparentemente sin excepciones, a la oralidad, con sus consiguientes manifestaciones de inmediación y concentración⁹³.

El resultado es que el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial es una suerte de juicio ordinario del Código de Procedimiento Civil, paradigma del proceso escrito que pretendió sustituirse a ultranza por el modelo oral, que es el consagrado constitucionalmente. Un juicio ordinario con dos pretendidas audiencias orales, que en realidad son actos con visos de oralidad con funciones muy modestas, dentro de un esquema general escrito. Veamos:

La audiencia conclusiva, que no es otra cosa que un acto de informes o conclusiones que, a la par de agregarse al proceso de forma escrita, se plantea resumidamente ante el juez. Pero que, al realizarse de forma distante de la emanación de la sentencia, no se ajusta a la exigencia de la concentración procesal. Y en cuanto a la audiencia preliminar, el tratamiento judicial que ha recibido la convirtió en una suerte de audiencia oral de puntos previos. Más precisamente, de algunos puntos previos.

Así las cosas, en la práctica, la Sala Político-Administrativa ha conducido en este punto a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a un régimen similar al que regulaba la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a reenviar al juicio ordinario (artículo 103) el procedimiento de tramitación de las demandas contra la República.

⁹³ Rasgos definidores de la oralidad. Puede verse, por ejemplo: LOUTAYF RANEA: ob. cit., pp. 723 y ss. Véase también, además de la bibliografía ya citada: PÉREZ-RAGONE y PALOMO VÉLEZ: ob. cit., pp. 371-376 y 387.

No obstante, hay una diferencia importante. En el caso del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial, cualquier asunto que se plantee en la audiencia preliminar, que además se realiza ante los juzgados de sustanciación en el caso de los tribunales colegiados, es resuelto por el respectivo juez de una forma casuística y bajo su libre arbitrio, sin apego a reglas legales precisas⁹⁴. En ese sentido, el juzgador podrá resolver en ese momento el punto planteado, diferir su solución⁹⁵, abrir una articulación probatoria⁹⁶, enviar la causa para su resolución a la Sala o Tribunal⁹⁷, o incluso varias de las anteriores⁹⁸, sin sujetarse a mayores pautas⁹⁹. Ello, aparte de resultar bastante cuestionable desde el punto de vista de la seguridad jurídica, evidencia un notable desapego a la regla de que las formas procedimentales y procesales deben estar contenidas en un instrumento normativo, que además debe ser de rango legal como regla.

En resumen, el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial termina siendo un proceso escrito, fraccionado y carente de inmediatez, al igual que el juicio ordinario del Código de Procedimiento Civil, al punto de que en líneas generales el primero se asemeja bastante al segundo, incluso en cuanto a las fases y a su orden consecutivo. Pero a su vez carece de las ventajas de una normativa pormenorizada, que ofrece un marco legal bastante claro al justiciable en cuanto al tema de la regulación, por ejemplo, de las cuestiones previas. Ello viene a ser sustituido por el parecer casuístico del juez, en cuanto a la fijación de las formas en que debe

⁹⁴ *Cfr.* CELIS: ob. cit., p. 121.

⁹⁵ Recientes ejemplos pueden verse en las decisiones N.ºs 76, del 01-02-18; 667, del 30-10-19 y 96, del 12-03-20.

⁹⁶ Véase, por ejemplo, las sents. N.ºs 6, del 30-01-19 y 382, del 04-07-19.

⁹⁷ En ese orden de ideas, por ejemplo, las decisiones N.ºs 1167 y 1181, del 20-11-18; 45, del 11-07-19; 731, del 21-11-19 y 808, del 11-12-19.

⁹⁸ Véanse recientemente sents. N.ºs 639, del 24-10-19 y 801, del 11-12-19.

⁹⁹ Por ejemplo, la propia Sala Político-Administrativa ha tenido que revocar un auto de su Juzgado de Sustanciación mediante el cual ese último había decidido «renovar» una audiencia preliminar a la que no había asistido la parte actora (decisión N.º 462, del 17-07-19).

tener lugar la audiencia preliminar. Formas que en muchos casos, además, terminan desnaturalizando lo poco de oral que quedaba de ese acto.

Culminando, a lo anterior se añade que las decisiones del Juzgado de Sustanciación en la audiencia preliminar tienen –como regla general– apelación ante el Juzgado o Sala respectiva. De tal manera que hay que concluir que la búsqueda de la celeridad procesal, como desiderátum de la implantación de la oralidad¹⁰⁰, con sus consiguientes reglas de intermediación y concentración procesales, ha devenido totalmente nugatoria por obra de los criterios judiciales de la máxima instancia de la Justicia Administrativa.

¹⁰⁰ *Cfr.* LOUTAYF RANEA: ob. cit., pp. 732 y ss.