

NOTAS ACERCA DEL PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Carlos García Soto

Profesor de Derecho Administrativo de la
Universidad Central de Venezuela

Resumen: El artículo analiza la situación actual de la declaración de admisibilidad en el procedimiento de la demanda de nulidad contra actos administrativos, según el régimen de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la jurisprudencia reciente.

Palabras clave: Admisibilidad, nulidad, actos administrativos.

Abstract: The article analyses the current situation of the declaration of admission into the procedure of the demand for annulment of administrative acts, according to the organic law of the administrative litigation jurisdiction regime and recent courts' decisions.

Key words: Admission, annulment, administrative acts.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objeto estudiar uno de los actos procesales fundamentales en el procedimiento de la demanda de nulidad contra actos administrativos: la declaratoria de admisibilidad o de inadmisibilidad de esa demanda de nulidad.

Una vez presentada por el interesado la demanda de nulidad, el Juez contencioso-administrativo debe tomar una primera decisión: declararla admisible o inadmisibile. De hecho, según la fórmula del artículo 341 del Código de Procedimiento Civil, se trata de uno de los efectos procesales de la demanda: presentada ésta, el juez debe pronunciarse sobre la admisión de la demanda¹.

La declaración de admisibilidad de la demanda de nulidad supone que el Juez acepta conocer de la acción que se le ha propuesto. Por el contrario, la declaratoria de la inadmisibilidad de la demanda supone que el Juez se pronuncia para desestimar la demanda, es decir, decide no conocer de esa demanda. Por ello, la declaratoria de inadmisibilidad de la demanda, en principio, da fin al proceso, salvo que sea declarada con lugar la apelación de esa declaratoria de inadmisibilidad.

¹ Cfr. Aristides Rengel Romberg, *Tratado de Derecho Procesal Civil venezolano (Según el Nuevo Código de 1987)*, Volumen III, Altolitho, Caracas, 2004, pp. 35-36.

Es curioso que el trámite de admisibilidad de la demanda haya tenido lugar en Venezuela primero en el ámbito del Derecho Procesal Administrativo que en el ámbito del Derecho Procesal Civil. Desde que fuera incluido como un acto del Juez en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (LOCSJ), ha sido un instrumento procesal desde entonces hasta la vigente Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LOJCA), y que ha dado lugar a determinada jurisprudencia que aquí se referirá.

I. EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA ADMISIÓN COMO UN INSTRUMENTO PARA LA ECONOMÍA PROCESAL

1. *La justificación del pronunciamiento sobre la admisión*

El pronunciamiento sobre la admisibilidad de la demanda es un instrumento para la economía procesal: se otorga al Juez la facultad para determinar si una acción que le ha sido presentada debe ser objeto o no de un proceso. Así, la justificación de esa facultad será otorgarle la oportunidad al Juez de evitar la sustanciación de un proceso que, de antemano, puede considerarse como innecesario, por infundado.

Las causas por las cuales una demanda de nulidad debe ser considerada como inadmisibles deben ser fijadas taxativamente por la Ley procesal. Con lo cual, al recibir la demanda, el Juez debe verificar si la demanda presentada incurre o no en alguna de las causales de inadmisibilidad. Si la demanda no incurre en algunas de las causales, y cumple con los requisitos formales, necesariamente debe ser declarada como admisible por el Juez, quien deberá entonces sustanciar el correspondiente proceso. Por el contrario, si al examinar la demanda detecta que la demanda incurre en alguna de las causales de inadmisibilidad, o no cumple con los requisitos formales, deberá declarar entonces la inadmisibilidad de esa demanda.

Tales causales de inadmisibilidad son supuestos de hecho que, de cumplirse, harían innecesaria la sustanciación del proceso, porque se entiende que la pretensión contenida en la demanda no podrá ser declarada bajo ningún supuesto como conforme a Derecho. Es decir, si el Juez decide dar curso a la demanda, al dictar la sentencia de fondo, necesariamente deberá declarar contraria a Derecho la demanda, porque esta es incapaz desde el punto de vista jurídico de contener una pretensión que le sea favorable al demandante.

Por ello, las causales de inadmisibilidad deben reflejar situaciones cuya gravedad deba implicar que se rechace de inmediato la demanda, más allá de lo que se pueda haber ventilado en un proceso que se hubiera sustentado a partir de esa demanda.

La justificación del pronunciamiento de oficio sobre la admisibilidad de la demanda se encuentra entonces en una razón de economía procesal: si el Juez, al recibir la demanda, se percató de que ésta incurre en una situación que exige su rechazo inmediato, en la medida en la que incurre en alguna de las causales de inadmisibilidad, no debe admitirla para sustanciar un proceso que será inútil.

En efecto, una demanda que incurre en una causal de inadmisibilidad no permitirá que, al final del proceso, la pretensión aducida pueda ser considerada como conforme a Derecho, como se señaló. Con lo cual, al juez se le otorga el poder de declarar de inmediato, sin necesidad de sustanciar el proceso, la inadmisibilidad de la demanda, y evitar así la sustanciación de un proceso que inevitablemente deberá llevarle a la misma conclusión en la sentencia definitiva.

Como señalaría Aristides Rengel Romberg:

“La doctrina admite en estos casos, que por tratarse de una cuestión de derecho, si el juez al examinar la demanda encuentra que los hechos afirmados por el actor no son idóneos para producir el efecto jurídico pretendido, puede rechazar de plano la demanda, sin seguir todo el proceso de investigación de los hechos que conduzcan a la sentencia final”².

Por ello, y para recapitular, se ha reconocido tradicionalmente que el propósito del pronunciamiento acerca de la admisibilidad es evitar cargar al sistema judicial con un proceso originado en una demanda que no puede producir bajo ninguna circunstancia que se declare con lugar la pretensión del actor.

2. *El pronunciamiento sobre la admisión como una potestad que el Juez contencioso-administrativo debe ejercer de oficio*

Una de las consecuencias de que el pronunciamiento sobre la admisibilidad constituya un instrumento para la economía procesal, es que el Juez deba pronunciarse de oficio sobre tal aspecto, si bien tal pronunciamiento deberá realizarse a partir de los requisitos de la demanda y de las causales de inadmisibilidad tasadas en la Ley procesal³. Por ello, si bien el Juez puede declarar de oficio la inadmisión, necesariamente ha de decretarla por alguna de las causales taxativamente señaladas por la Ley procesal.

² *Tratado de Derecho Procesal Civil venezolano (Según el Nuevo Código de 1987)*, Volumen III, cit., p. 36. Desde la perspectiva del contencioso-administrativo, Gabriel Trujillo Ramírez y Giuseppe Rosito Arbía, “Breves notas sobre la posibilidad de apelar del auto de admisión en el recurso contencioso administrativo de anulación”, en *Revista de Derecho Administrativo*, N° 4, septiembre-diciembre, 1998, p. 324.

³ Véase Román J. Duque Corredor, “Comparación entre la Casación y el Contencioso Administrativo”, en *Revista de Derecho Público*, N° 16, octubre-diciembre, 1983, p. 26.

En el ámbito del proceso civil venezolano, el artículo 341 del Código de Procedimiento Civil señala las causales por las cuales el Juez puede declarar, de oficio, la inadmisibilidad de la demanda. Conforme a esa norma:

“Presentada la demanda, el Tribunal la admitirá si no es contraria al orden público, a las buenas costumbres o a alguna disposición expresa de la Ley. En caso contrario, negará su admisión expresando los motivos de la negativa. Del auto del Tribunal que niegue la admisión de la demanda, se oirá apelación inmediatamente, en ambos efectos”.

Esa norma, de carácter general y supletorio para el Derecho Procesal venezolano, sin embargo, será una novedad en el Derecho Procesal Civil venezolano. Se trató de una facultad otorgada al Juez apenas en el Código de Procedimiento Civil de 1987, que no se le reconocía al Juez del proceso civil en el Código de 1916⁴. Es decir, en el proceso civil la potestad del Juez de pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda es una potestad, si se quiere, relativamente nueva: sólo a partir de la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Civil de 1987, corresponde al Juez ordinario realizar tal pronunciamiento.

Por el contrario, como se verá de inmediato, en el ámbito del contencioso-administrativo, la potestad de pronunciarse sobre la admisibilidad de oficio es una facultad del Juez desde la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en 1976. En ese sentido, en el Derecho Procesal venezolano primero se otorgó al Juez contencioso-administrativo tal facultad, que al Juez del proceso civil.

II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA POTESTAD DE OFICIO DEL JUEZ CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO PARA PRONUNCIARSE SOBRE LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD

Como se señaló, por una curiosidad propia del Derecho Procesal venezolano, la potestad de oficio del Juez de declarar la inadmisibilidad de la demanda fue una facultad otorgada primero al Juez del contencioso-administrativo, a través de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículos 84 y 124), que al Juez del proceso civil ordinario⁵.

En efecto, si bien la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia era una Ley cuyo objeto era organizar el ámbito del contencioso administrativo en Venezuela, en ella se reguló “transitoriamente”, el proceso contencioso-administrativo, como es sabido.

⁴ Véase Leopoldo Márquez Añez, “Aspectos procedimentales en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”, en *Estudios de Procedimiento Civil*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1978, pp. 207-208.

⁵ Cfr. Allan R. Brewer-Carías, “Aspectos procesales de la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad en los recursos contenciosos-administrativos de anulación”, en *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, p. 129.

En el artículo 84 de la Ley se advertirá:

“No se admitirá ninguna demanda o solicitud que se intente ante la Corte:

- 1.- Cuando así lo disponga la Ley;
- 2.- Si el conocimiento de la acción o el recurso compete a otro tribunal;
- 3.- Si fuere evidente la caducidad de la acción o del recurso intentado;
- 4.- Cuando se acumulen acciones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles;
- 5.- Cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible; o no se haya cumplido el procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República;
- 6.- Si contiene conceptos ofensivos o irrespetuosos o es de tal modo ininteligible o contradictoria que resulte imposible su tramitación;
- 7.- Cuando sea manifiesta la falta de representación que se atribuya el actor.

Del auto por el cual el Juzgado de Sustanciación declare inadmisibile la demanda o solicitud, podrá apelarse para ante la Corte o la Sala respectiva dentro de las cinco audiencias siguientes”.

Por su parte, el artículo 124 de la Ley señalará específicamente de cara al recurso de nulidad:

“El Juzgado de Sustanciación no admitirá el recurso de nulidad:

- 1.- Cuando sea manifiesta la falta de cualidad o interés del recurrente;
- 2.- Cuando el recurrente no hubiere agotado la vía administrativa;
- 3.- Cuando exista un recurso paralelo;
- 4.- Cuando concorra alguna de las circunstancias señaladas en los ordinales 1º, 2º, 3º, 4º, 6º y 7º del artículo 84 de esta Ley o en la primera parte del artículo 5º del mismo artículo.

El auto que declare inadmisibile la demanda será motivado y contra el mismo podrá apelarse, para ante la Sala, dentro de las cinco audiencias siguientes”.

La importancia del auto de admisión en el contexto del proceso contencioso-administrativo, a partir de las normas de los artículos 84 y 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, fue resaltada por la doctrina. Señalaría al respecto Allan R. Brewer-Carías:

“Dentro del procedimiento contencioso-administrativo regulado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, sin duda, los aspectos relativos a la admisión de los recursos y a sus condiciones de admisibilidad ocupan una parte esencial, por su importancia y efectos procesales. Puede decirse que, hasta cierto punto, la fase de la admisibilidad se ha constituido en la base de todo el proceso que se desarrolla ante los órganos de la jurisdicción

contencioso-administrativa, pues la decisión que en ella se adopta va a condicionar todo el procedimiento ante estos tribunales especiales”⁶.

La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004 también va a otorgar potestad al juez (al Juzgado de Sustanciación, concretamente) para pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda (artículo 19).

Por su parte, el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa va a señalar las distintas causales de inadmisión, en un sentido muy similar al régimen de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976:

“Artículo 35. Inadmisibilidad de la demanda. La demanda se declarará inadmisibile en los supuestos siguientes:

1. Caducidad de la acción.
2. Acumulación de pretensiones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles.
3. 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 su admisibilidad.
5. Existencia de cosa juzgada.
6. Existencia de conceptos irrespetuosos.
7. Cuando sea contraria al orden público, a las buenas costumbres o a alguna disposición expresa de la ley”.

Como puede observarse, la facultad otorgada al Juez para pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda de nulidad no sólo fue una innovación en el ámbito del contencioso-administrativo con respecto al régimen procesal civil, sino que en el sistema

⁶ “Aspectos procesales de la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad en los recursos contenciosos-administrativos de anulación”, cit., p. 129. Como ha resaltado el mismo Brewer-Carías, para la regulación de la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se apoyó en los criterios jurisprudenciales que habían sido ya señalados por la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa. Véase “Aspectos procesales de la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad en los recursos contenciosos-administrativos de anulación”, cit., pp. 129-131.

De hecho, Brewer-Carías relata que antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, la Corte Suprema se pronunciaba sobre la admisibilidad del recurso con ocasión de la sentencia de fondo, es decir, una vez sustanciado por entero el proceso. Y que la primera ocasión en la que en el contencioso-administrativo se plantearía un pronunciamiento sobre la admisibilidad del recurso al principio del proceso, y no en la sentencia de fondo, sería con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 11 de noviembre de 1974 (Véase “Aspectos procesales de la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad en los recursos contenciosos-administrativos de anulación”, cit., p 132). Véase igualmente Allan R. Brewer-Carías, *Las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964, pp. 346 a 370.

contencioso-administrativo al Juez se le reconocen más causales por las cuales declarar la inadmisibilidad de la demanda.

En ese sentido, si se quiere, en el proceso civil ordinario, los poderes del Juez en cuanto a la admisión de la demanda son limitados, porque conforme al artículo 341 del Código de Procedimiento Civil, el Juez sólo puede declarar de oficio la inadmisibilidad si la demanda incurre en algunas de esas tres causales allí previstas, si bien la última causal remite a otras causales que puedan establecerse en otras Leyes.

Por el contrario, en el ámbito del contencioso-administrativo, el ámbito de decisión del juez en cuanto a la admisibilidad es más amplio, porque, por ejemplo, en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se señalan hasta 6 causales de inadmisibilidad adicionales a las previstas en el artículo 341 del Código de Procedimiento Civil⁷.

III. RÉGIMEN DEL PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. *Lapso para el pronunciamiento sobre la admisión. Remisión*

Conforme a lo previsto en los artículos 36 y 77 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el Juez dispondrá de los tres días de despacho siguientes a la recepción de la demanda para su pronunciamiento. Sin embargo, este aspecto necesitará un tratamiento particular más adelante.

2. *El ámbito del pronunciamiento sobre la admisión: los requisitos de la demanda y las causales de inadmisibilidad*

Ahora bien, esta facultad del Juez está delimitada en dos sentidos: por una parte, por los requisitos de la demanda y, por otra parte, por las expresas causales de inadmisibilidad que señale la Ley procesal de modo taxativo, como se ha advertido. Es en este sentido en el que el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa señala que "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".

Por ello, en primer término, la demanda debe cumplir con los requisitos de la demanda previstos en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que están dirigidos a exigir el cumplimiento de unos elementos

⁷ Cfr. Leopoldo Márquez Añez, "Aspectos procedimentales en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia", cit., pp. 209 y 212-213.

mínimos y fundamentales para que el Juez pueda entrar a conocer de la demanda. A diferencia del proceso civil, en el cual el Juez no debe examinar requisitos de la demanda, sino limitarse a inadmitir sólo si se incurre en alguno de los supuestos del artículo 341 del Código de Procedimiento Civil, en el régimen contencioso-administrativo, el Juez debe examinar el cumplimiento de los requisitos de la demanda, junto con el análisis sobre si ésta incurre en causales de inadmisibilidad⁸.

En efecto, en segundo término, el Juez sólo podrá declarar como inadmisibile la demanda que incurra en alguna de las causales de inadmisibilidad previstas en la Ley. En este sentido, el Juez se encuentra vinculado al momento de pronunciarse sobre la admisibilidad a las expresas causales previstas en la Ley procesal, sin que pueda por ello declarar la admisibilidad si la demanda de nulidad incurre en alguna de las causales de inadmisibilidad, o sin que pueda declarar la inadmisibilidad por una causal extraña a las previstas en la Ley procesal. En el caso del proceso civil ordinario, las tres causales previstas en el artículo 341 del Código de Procedimiento Civil, mientras que en el caso del contencioso-administrativo, las causales previstas en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Pero no sólo las causales de admisibilidad son taxativas, sino que su interpretación debe ser de carácter restrictivo. Por ello, no cabe realizar interpretaciones de corte expansivo de los supuestos que pueden ser considerados como causales de inadmisibilidad, como inmediatamente se verá.

3. *Corrección de la demanda*

Sin embargo, conforme a lo previsto en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, si el escrito de la demanda resultare ambiguo o confuso, el Juez concederá al demandante tres días de despacho para que lo corrija, indicándole los errores u omisiones que se hayan constatado. Si los errores son subsanados, el tribunal decidirá sobre la admisión dentro de los tres días de despacho siguientes.

Por ello, si el Juez considera que la demanda contiene errores subsanables, debe proceder a aplicar esta expresión de “despacho saneador” antes de decidir la inadmisión de la demanda⁹.

4. *La interpretación amplia de la admisibilidad como manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva*

⁸ Véase Miguel Ángel Torrealba Sánchez, *Manual de Contencioso Administrativo (Parte general)*, Editorial Texto, Caracas, 2009, p. 173-174.

⁹ Véase Jorge Kiriakidis Longhi, *El contencioso administrativo venezolano a la luz de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Funeda, Caracas, 2013, pp. 62-63.

En todo caso, para asegurar el respeto a la garantía del derecho al acceso a la justicia (artículo 26 de la Constitución), los criterios para decidir la admisibilidad de la demanda deberían ser amplios: en caso de duda, corresponderá admitir la demanda para que, luego de sustanciado el proceso, el Juez tome la decisión correspondiente acerca de la pretensión aducida, con todos los elementos de hecho y de Derecho recabados durante el proceso.

Por ello, al pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda de nulidad, el Juez contencioso-administrativo debe tomar su decisión en atención al principio *pro actione*, favoreciendo el ejercicio de la acción, salvo que sea claro que debe declarar inadmisibile la demanda. Tal ha sido el criterio de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en Sentencia N° 5.043 de 15 de diciembre de 2005, caso *Alí Rivas y otros*, al hacer referencia a la admisibilidad de la demanda:

“Así pues, debe destacarse que el alcance del principio *pro actione*, debe entenderse como que las condiciones y requisitos de acceso a la justicia no deben imposibilitar o frustrar injustificadamente el ejercicio de la acción a través de la cual se deduce la pretensión, toda vez que ‘(...) *el propio derecho a la tutela judicial efectiva garantiza la posibilidad de ejercicio eficiente de los medios de defensa, así como una interpretación de los mecanismos procesales relativos a la admisibilidad que favorezca el acceso a los ciudadanos a los órganos de justicia*’ (Vid. Sentencia de la Sala Constitucional N° 1.064/2000 del 19 de septiembre)”.

5. El problema de la apelación del auto de admisión de la demanda de nulidad

Bajo el régimen de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 84), la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia entendió originalmente que sólo procedía la apelación respecto del auto que declarara inadmisibile la demanda, en la medida en la que el último párrafo de ese artículo 84 sólo se refería a la apelación por ese motivo. En ese sentido, en la medida en la que la norma sólo preveía expresamente la apelación del auto que inadmitía el recurso, se concluyó que sólo esa decisión podía ser objeto de apelación.

Sin embargo, el criterio de la Sala Político-Administrativa sería modificado¹⁰, para permitir también la apelación del auto de admisión, en el entendido que esa era una decisión que ciertamente podía afectar los derechos o intereses de una de las partes o interesados¹¹. Así, por ejemplo, en la sentencia N° 1735 de 27 de julio de 2000, se advertiría:

¹⁰ A partir de la sentencia N° 1735 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 27 de julio de 2000, caso *Juan Eduardo Adellán*. Véase Miguel Ángel Torrealba Sánchez, *Manual de Contencioso Administrativo (Parte general)*, cit., p. 215.

¹¹ En la doctrina, véase, entre otros, José Araujo Juárez, *Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo*, Vadell Hermanos Editores, Valencia, 1996, p. 486; Efrén E. Navarro C., “Nuevas

“es menester observar que en materia civil ordinaria, el auto que declara la admisión no resulta apelable, porque se tiene una oportunidad y un procedimiento establecido para controlar la admisión, que viene a ser todo el régimen de las cuestiones previas, por lo que cualquier oposición a la admisión se verifica en la oposición de cuestiones previas. En el contencioso administrativo, se plantean dos hipótesis: la primera, es seguir la misma regla del Código de Procedimiento Civil y por tanto no apelar, porque la admisión no causa un gravamen irreparable; sin embargo, esta Sala debe recordar que en el contencioso administrativo las cuestiones previas opuestas, como regla general, se deciden como punto previo en la sentencia definitiva, y en consecuencia, hay que llevar todo el procedimiento y el demandado sí podría sufrir un grave daño con la admisión. (...) De ello concluye este órgano jurisdiccional que no existe ninguna disposición de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que prohíba la apelación del auto de admisión, y evidentemente el sentido del artículo 97 antes mencionado, es regular aquellas situaciones en las que puede existir apelación, pero que la ley no las consagró directamente (...) Por tanto, como una medida saneadora del procedimiento, en criterio de este Máximo Tribunal, es preferible oír la apelación y decidirla en quince (15) días de audiencia, para que posteriormente el procedimiento siga su curso normal, en virtud de la aplicación del artículo 97 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.

Esa solución sería la acogida por el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que permitirá la apelación tanto de la decisión de inadmisión como de la admisión, si bien ésta última a un solo efecto. Por ello, conforme al criterio de la Sala Político-Administrativa que ésta había fijado, conforme al régimen de esa Ley, tanto el auto que inadmite como el que admite la demanda de nulidad, será objeto de apelación por el interesado afectado por la decisión.

6. *El pronunciamiento sobre la inadmisibilidad fuera del lapso previsto en el artículo 77 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*

Conforme al artículo 77 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

peculiaridades del juicio contencioso administrativo de nulidad de actos administrativos de efectos particulares: la apelación del auto de admisión del recurso y del auto de admisión de las pruebas”, en *El contencioso administrativo hoy. Jornadas 10º aniversario*, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2004, p. 250; Desiré Ríos, “Ejercicio del recurso ordinario de apelación contra el auto de admisión de la demanda en el Contencioso Administrativo”, en *Revista de Derecho Administrativo*, N° 15, mayo-diciembre, 2002, Miguel Ángel Torrealba Sánchez, *Manual de Contencioso Administrativo (Parte general)*, cit., pp. 216-217 y Gabriel Trujillo Ramírez y Giuseppe Rosito Arbía, “Breves notas sobre la posibilidad de apelar del auto de admisión en el recurso contencioso administrativo de anulación”, cit., p. 326.

“El tribunal se pronunciará sobre la admisibilidad de la demanda dentro de los tres días de despacho siguientes a su recepción”.

Como se señaló anteriormente, la justificación del pronunciamiento de admisibilidad es evitar la sustanciación de un proceso que no tiene posibilidades de llegar a término favorable para quien lo ha iniciado. En ese sentido, como se advirtió, el trámite de admisibilidad es un instrumento para la economía procesal.

Por ello, y en atención a esa función que le corresponde al trámite de admisibilidad de evitar un proceso inútil, se fija un lapso determinado para el pronunciamiento, desde luego, al inicio del proceso.

Sin embargo, la jurisprudencia ha admitido que el pronunciamiento sobre la admisibilidad sea realizado en otros momentos del proceso diferentes al propio de la admisibilidad. De hecho, se ha entendido que en la medida en que las causales de inadmisibilidad son de orden público, el Juez puede analizarlas en cualquier estado y grado del proceso. Por ejemplo, entre otras, en la sentencia N° 2.134 de la Sala Político-Administrativa de 9 de octubre de 2001, caso *Estación de Servicio La Guiría*, se advertirá:

“esta Sala observa que contrariamente a lo señalado por el a quo, la revisión de las causales de admisibilidad, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia reiterada de este Supremo Tribunal, procede en cualquier estado y grado de la causa por ser dichas causales de orden público. A tal efecto, puede el Juez revisar si una acción es admisible en cualquier momento, aun culminada la sustanciación de la causa en el momento de dictar sentencia definitiva”.

Con lo cual, ha sido pacífico en la jurisprudencia que si bien se otorga un plazo para que el Juez se pronuncie sobre la admisión de la demanda, luego el Juez puede decidir sobre la admisibilidad en cualquier estado y grado del proceso, aún después de vencido el plazo de admisión, es decir, aun habiendo sido admitida la demanda¹², para lo cual se aplicará lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa¹³.

¹² Véase, entre otros, Miguel Ángel Torrealba Sánchez, *Manual de Contencioso Administrativo (Parte general)*, cit., pp. 216-217, nota 180 y Gabriel Trujillo Ramírez y Giuseppe Rosito Arbía, “Breves notas sobre la posibilidad de apelar del auto de admisión en el recurso contencioso administrativo de anulación”, cit., p. 327. En contra de la posibilidad de decidir sobre cuestiones de admisibilidad luego de haber precluido el plazo de admisión de la demanda se pronunciarían tempranamente Leopoldo Márquez Añez, “Aspectos procedimentales en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”, cit., pp. 215 y 216 y, con una posición más matizada, Arístides Rengel Romberg, “El auto de admisión del recurso contencioso-administrativo de anulación en el sistema de la nueva Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela”, cit., pp. 172-173.

¹³ De hecho, por ejemplo, el último párrafo del artículo 162 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario permite la oposición (no la apelación) al auto de admisión, la cual será decidida en la sentencia definitiva.

La solución tradicional adoptada por la jurisprudencia plantea, ciertamente, algunos problemas a considerar. Por una parte, no es marginal el argumento conforme al cual las exigencias de orden procesal y seguridad jurídica podrían exigir que el lapso para pronunciarse sobre la admisión se restrinja estrictamente al fijado al inicio del proceso. Por otra parte, abre la compuerta para que el Juez decida el fondo de un asunto instrumentalizando para ello las causales de inadmisibilidad. También, podría suponer una violación al derecho a la doble instancia, en la medida en la que una decisión de inadmisibilidad dictada, por ejemplo, por la propia Sala Político-Administrativa, no sería revisable en apelación, como sí lo es naturalmente la decisión de admisión o inadmisión tomada por el Juzgado de Sustanciación en el lapso determinado para ello en el artículo 77 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conforme a lo previsto en el artículo 36 de esa Ley.

IV. LA DECLARACIÓN DE INADMISIBILIDAD FUNDAMENTADA EN RAZONES DE FONDO EN LA JURISPRUDENCIA RECIENTE

1. *Introducción*

La declaración de inadmisibilidad fundamentada en razones de fondo en alguna sentencia reciente, plantea de nuevo la necesidad de precisar los conceptos sobre este problema.

Para ello, haremos referencia a la sentencia N° 882 de la Sala Político-Administrativa de 3 de agosto de 2016, caso *CEDICE*, a través de la cual la Sala Político-Administrativa decidió declarar la inadmisibilidad de una demanda de nulidad interpuesta contra un acto administrativo cuando el proceso se encontraba en fase de “vistos”, es decir, para que la Sala dictara la correspondiente sentencia de fondo. En ese pronunciamiento, como se verá, la sentencia declararían inadmisibles la demanda al pronunciarse, paradójicamente, sobre un asunto de fondo, impropio como tal de un examen de admisibilidad.

2. *La declaración de inadmisibilidad después de “vistos” en la sentencia N° 882 de 3 de agosto de 2016*

El caso consistió en una demanda de nulidad junto con solicitud de amparo cautelar y suspensión de efectos de un acto administrativo dictado por la CONATEL, por el cual se ordenó a varios prestadores de servicios de telecomunicaciones que se abstuvieran de difundir las propagandas que conformaban la campaña “En Defensa de la Propiedad”.

Tal y como se relata en la propia sentencia, el 10 de agosto de 2010 el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia

admitió el recurso conforme a lo previsto en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Luego de declararse improcedente el amparo cautelar solicitado y la suspensión de efectos solicitada, se fijó la audiencia de juicio.

Pero, al momento de decidir el fondo del asunto, la sentencia va a declarar inadmisibile la demanda, revocando el auto del Juzgado de Sustanciación que había declarado la admisibilidad de la demanda. En efecto, va a señalar la sentencia que

“Antes de pasar a analizar los alegatos de los recurrentes, es preciso dilucidar la solicitud de declaratoria de inadmisibilidad del recurso de nulidad formulada por los representantes de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) quienes afirman que mediante la providencia impugnada se dio inicio a un procedimiento administrativo sancionatorio y se adoptó una medida cautelar temporal, que se está recurriendo de un acto de mero trámite que no prejuzga como definitivo, no causa indefensión ni mucho menos pone fin al procedimiento, por lo que –en su criterio- debe declararse inadmisibile el presente recurso. En apoyo de lo expuesto citó parcialmente sentencias de esta Sala números 0659 y 0022, de fechas 24 de marzo de 2000 y 13 de febrero de 2001, respectivamente, relativas a los actos de trámite”.

La sentencia va entonces a señalar que el acto administrativo recurrido constituye una medida cautelar administrativa, en la medida en la que ordenó a varios prestadores de servicios de telecomunicaciones que se abstuvieran de difundir las propagandas que conformaban la campaña “En Defensa de la Propiedad”. Y que, en tanto medida cautelar administrativa, constituye un acto de trámite, y no un acto definitivo. Señala en este sentido la sentencia:

“Conforme al fallo citado las medidas cautelares administrativas son actos de trámite de naturaleza cautelar que no tienen carácter definitivo ni van al fondo del asunto debatido, dictadas mientras se sustancia el procedimiento que culminará con la decisión que resuelva el asunto.

Dichas medidas cautelares siendo actos de mero trámite son irrecurribles, sin embargo, conforme a uno de los fallos citados (Sentencia N° 01289 de fecha 23 de septiembre de 2009) ello no implica una irrevisibilidad absoluta, dado que sus eventuales vicios pueden ser denunciados en vía administrativa cuando se interpongan los recursos administrativos correspondientes contra el acto definitivo que ponga fin al procedimiento”.

Como se recordará, conforme al régimen del artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sólo pueden ser recurridos (i) los actos definitivos; (ii)

los actos (de trámite) que imposibiliten la continuación del procedimiento; (iii) los actos (de trámite) que causen indefensión, y (iv) los actos (de trámite) que prejuzguen como si fueran definitivos.

Pero luego de señalar que el acto se trata de un acto de mero trámite, la sentencia va a advertir que ese acto de trámite no encuadraría en ninguno de los tres supuestos de actos de trámite recurribles a los cuales hace referencia el artículo 85 de la LOPA:

“Como puede observarse el acto administrativo recurrido no encuadra en ninguna de las tres (3) excepciones previstas en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que permiten la revisión ante la vía jurisdiccional de los actos de trámite, por lo que dicho acto no es susceptible de impugnación”.

Y la fundamentación de la declaración de inadmisibilidad se va a ubicar en que en la medida en la que el acto recurrido es un acto de trámite que supuestamente no supone ninguna de las causales de recurribilidad, la demanda habría incurrido en el supuesto del numeral 7 del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

“En virtud de las precedentes consideraciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 35 (numeral 7) de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de acuerdo al fallo citado, esta Sala declara inadmisibile el presente recurso de nulidad. Así se decide”.

En consecuencia, la sentencia va a proceder a revocar el auto de admisión que había sido dictado al inicio del proceso por el Juzgado de Sustanciación, para entonces declarar la inadmisibilidad:

“Finalmente, se observa que el Juzgado de Sustanciación admitió el recurso de nulidad mediante auto del 10 de agosto de 2010. Empero, esa admisión pronunciada por el juez sustanciador, conforme a la doctrina de esta Sala, no es vinculante cuando, como en el presente caso, al momento de decidirse el fondo de la controversia sea detectada una causal de inadmisibilidad (véase entre otras, sentencia N° 0406 de fecha 31 de marzo de 2011). En consecuencia, se revoca el referido auto dictado por el Juzgado de Sustanciación el 10 de agosto de 2010. Así se determina”.

En resumen: la sentencia centra la discusión en torno a si el acto recurrido es o no un acto de trámite, y si siendo un acto de trámite puede o no ser recurrido conforme a los supuestos previstos en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Y una vez que considera que se trata de un acto de trámite que no encuadra en los supuestos de actos de trámite recurribles, lo declara inadmisibile,

después de “vistos”, porque supuestamente la demanda de nulidad habría incurrido en la causal de inadmisibilidad del numeral 7 del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

3. La declaratoria de inadmisibilidad fundamentada en razones de fondo

Conforme a lo expuesto, la sentencia acogió el criterio tradicional de la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa sobre la facultad del Juez contencioso-administrativo de pronunciarse sobre la admisión de la demanda en cualquier estado y grado de la causa. En el caso analizado, de hecho, el pronunciamiento de inadmisibilidad se realizó nada menos que en la etapa de “vistos”.

Pero lo particularmente delicado del precedente analizado, es que la decisión sobre la admisión se realizó sobre un aspecto que ameritaba la sustanciación del proceso y que, como tal, constituía una decisión sobre el fondo, que sólo podía resolverse en la decisión definitiva, pero, precisamente, como un asunto de fondo.

En efecto, como hemos señalado, conforme al régimen del artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el principio general es que el acto de trámite no es recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, como se deriva de esa norma, ese principio general admite tres excepciones: serán recurribles (i) los actos (de trámite) que imposibiliten la continuación del procedimiento; (ii) los actos (de trámite) que causen indefensión, y (iii) los actos (de trámite) que prejuzguen como si fueran definitivos.

Pero la decisión sobre si un acto de trámite incurre en alguno de los supuestos del artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es una decisión de fondo, que sólo puede tomarse si se sustancia el proceso contencioso-administrativo de nulidad de ese acto. No es suficiente un análisis que sólo puede ser superficial al momento de admitir la demanda.

Ninguna de las causales del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa faculta al Juez para declarar inadmisibile una demanda porque se haya recurrido un acto de trámite que no incurra en los supuestos del artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En ese sentido, una decisión en base a si un acto de trámite no incurre en los supuestos del artículo 85 es una decisión sobre el fondo que no puede ser ponderada con ocasión de la admisión.

En nuestra opinión, por ello, se desnaturalizó en el caso referido el pronunciamiento de admisibilidad, al realizarlo no sólo sobre una razón que no es una causal de

inadmisibilidad prevista en la Ley, sino que suponía una decisión de fondo, impropia de una decisión de admisibilidad, aun cuando fuera pronunciada después de “vistos”.