

La procedencia de los interdictos frente a la actividad de la Administración

Pedro Miguel Reyes S.
*Magistrado de la Corte Primera
de lo Contencioso-Administrativo*

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. LA ADMINISTRACION PUBLICA
- III. LA PROCEDENCIA DE LOS INTERDICTOS FRENTE A LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION

1. *Diatriba Viso-Sanoja*. 2. *Normas referentes a la expropiación por causa de utilidad pública o social*. 3. *Ley Orgánica de la Procuraduría de la República*. 4. *Organos jurisdiccionales competentes para conocer las acciones posesorias que se intenten contra la Administración Pública*.

I. INTRODUCCION

Pretendo desarrollar un aspecto que considero harto importante en el estudio de las medidas judiciales de protección a la posesión, así como en los medios de control de las actividades de la Administración; por cuanto, si bien es obvio que en las relaciones existentes entre los particulares la procedencia de los interdictos y la actuación de los organismos jurisdiccionales es indiscutida; sucede que el poseedor, además de ser perturbado por un particular en el ejercicio de su posesión, puede sufrir igualmente tal lesión por causa de la actividad de la Administración; y aquí se produce el objeto de nuestro estudio, en el sentido de establecer si los interdictos son procedentes o no frente a los actos perturbatorios ejecutados por la Administración Pública.

Con la finalidad de alcanzar nuestra meta, trataremos primero de precisar un concepto sobre la Administración; haremos seguidamente una referencia sobre el desarrollo doctrinario que ha tenido en nuestro país el centro de este estudio, y en tal sentido haremos especial referencia a la discusión entablada entre nuestros tratadistas Luis Sanojo y Julián Viso. A continuación analizaré la jurisprudencia y normas legales que inciden dentro del tema y por último me referiré a los órganos jurisdiccionales competentes.

II. LA ADMINISTRACION PUBLICA

La idea de "administración", como lo indica Ramón Martín Mateo¹, nos conduce necesariamente a identificar su contenido con la actividad o gestión que tiene

1. Véase: *Manual de Derecho Administrativo*, Tercera Edición, Editado por Ramón Martín Mateo y distribuido por Marcial Pons. Bárbara de Braganza 8, Madrid.

por finalidad conciliar diversos recursos para obtener en definitiva un objetivo, que ordinariamente tiene un carácter económico. Además se supone que el administrador tiene una ubicación jerárquica subordinada, o sea, conduce bajo instrucciones los intereses encomendados pertenecientes a un "dominus", representado en nuestro estudio por el Estado, integrado a su vez por un colectivo vasto y diverso donde se conjugan un sinnúmero de intereses, que obligan a la Administración a desdoblarse en una amplia gama de organismos que surgen como respuesta a las múltiples exigencias de quienes forman parte del colectivo.

La Administración Pública requiere para su existencia estar incluida en una sociedad soberana, organizada políticamente que cuente con órganos superiores que representan a los miembros de la comunidad; por cuanto sería imposible obtener un consenso de todos los asociados para adoptar decisiones en la conducción del Estado. El Estado debe poseer además órganos representativos para elaborar las leyes a los cuales está sometida necesariamente la actividad de la Administración. Como conclusión, podemos afirmar que las actividades de la Administración Pública imprescindiblemente deben ser jurídicas, racionales y justas para lograr sus fines, por lo cual se le otorga una posición de privilegio y ventaja frente a los particulares; además el ordenamiento jurídico la dota de instrumentos suficientes para vencer la resistencia de los ciudadanos que pretenden oponer sus particulares intereses ante los intereses colectivos que ella consolida, representa y ejecuta.

Nos toca ahora ubicar la Administración Pública dentro de las distintas manifestaciones del Poder Público, que como bien sabemos, de acuerdo con la teoría que lo sustenta, se divide en tres expresiones, a saber: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial; división que tiene por finalidad establecer efectivos mecanismos de equilibrio dentro del Estado, para evitar el uso abusivo o contrario a derecho del poder en perjuicio de los particulares. Si bien, debemos aclarar que esta división de poderes va más allá de los propios esquemas y bases organizativos de cada uno de ellos, por cuanto actualmente privan criterios funcionales; pero en todo caso se nos hace necesario establecer la vinculación y relación existentes entre la noción de Administración que estamos manejando y las divisiones del Poder Público enunciadas.

En tal sentido podemos señalar que entre la Administración y el Poder Ejecutivo existe una vinculación casi total, por cuanto aquella se ubica y se agota plenamente en este. En referencia a las relaciones entre la Administración y el Poder Legislativo, debemos indicar que la Administración está subordinada a la Ley; en consecuencia, existen unas relaciones semejantes a las establecidas entre el "dominus" y el "administrador", pero aquí debemos expresar que las tareas de la Administración no se agotan en la ejecución legislativa, por cuanto la Administración cumple además tareas no vinculadas a la Ley, sino a la Constitución. Por último nos corresponde observar las relaciones existentes entre la Administración y el Poder Judicial; en efecto, la jurisdicción tiene por misión aplicar las leyes con imparcialidad e independencia de los otros poderes, está sometida a la Ley de manera inmediata, de aquí su evidente carácter sub-legal que lo iguala en este sentido a la Administración; su función es evitar la autodefensa, en tal sentido, dirime los conflictos existentes entre los sujetos de derecho. Además el Poder Judicial en nuestro ordenamiento constitucional cumple fun-

ciones de control sobre las actividades de los otros poderes, ya estableciendo la nulidad de las leyes emanadas del Congreso Nacional, ya declarando la inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos de la Administración. En nuestro sistema, el Poder Judicial participa en el control del Poder Ejecutivo al tener el encargo de velar por la recta aplicación de las leyes y al resolver las discrepancias en la interpretación y aplicación de las mismas, pero en todo caso ésta es una intervención posterior a la actuación de la Administración que detenta los privilegios de las funciones que le son propias y sobre las cuales no puede darse la interferencia de otro poder.

De lo señalado anteriormente y en relación al objeto de nuestro estudio, podemos establecer que la Administración Pública está identificada con el Poder Ejecutivo, le corresponde cumplir las competencias que tiene atribuidas en la Constitución y las leyes, y su actividad está sujeta a la efectiva posibilidad que tienen los particulares de ocurrir ante los órganos competentes del Poder Judicial para evitar el ejercicio arbitrario de tales prerrogativas.

III. LA PROCEDENCIA DE LOS INTERDICTOS FRENTE A LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION.

Es conveniente en esta oportunidad hacer algunas precisiones en torno a la naturaleza jurídica de los interdictos, singular tipo de acción protectora de la posesión, que tienen su nacimiento en Roma donde aparecen con un origen específicamente administrativo²; en efecto, eran medidas de policía en manos del Pretor que le permitían prohibir a alguna persona el hacer alguna cosa, se empleaban para proteger el público y general uso de las vías, los sepulcros y el libre aprovechamiento de los ríos; los interdictos que tenían estas finalidades se denominaban prohibitivos; por otra parte, existían los interdictos denominados restitutorios, por los cuales el Pretor mandaba a restituir alguna cosa, como la posesión de los bienes hereditarios o la posesión de un fundo perdido por la violencia; por último estaban los llamados exhibitorios, por medio de ellos se obligaba al poseedor a mostrar la cosa objeto del juicio, como podía ser al individuo cuya libertad estaba en litigio o al padre exhibir los hijos sometidos a su potestad. Se indica en el propio texto de las Instituciones de Justiniano, que en opinión de varios jurisconsultos, la denominación de interdictos sólo debía ser reservada a los prohibitivos porque "interdicere" significa impedir, prohibir, igualmente señalaban que los restitutorios y exhibitorios, debían denominarse decretos, para una mayor precisión.

Nuestros actuales interdictos tienen poca semejanza con las figuras romanas indicadas; en efecto, su origen inmediato se encuentra en el derecho canónico, se resuelven en sede judicial mediante un procedimiento sumario, y tienen por finalidad la protección de la posesión sobre los bienes y derechos susceptibles de ser poseídos. El objeto concreto de estas medidas judiciales es mantener la posesión de quien la tiene o restituyéndosela a quien ha sido despojada de ella. Por último la sentencia que recae en el proceso interdictal deja a salvo las cuestiones definitivas sobre la

2. *Instituciones de Justiniano*, Edición Bilingüe, con nota previa de M. Ortolan.

posesión, en tal virtud no alcanza la condición de cosa juzgada ya que puede ser modificado el supuesto posesorio en los juicios donde se resuelve de manera definitiva este aspecto.

1. *Diatriba Viso-Sanojo*

Delimitados como han sido el objeto y ámbito de los interdictos, debemos indicar si en esta especial relación procesal puede aparecer la Administración Pública o los diversos organismos que la componen como legitimados pasivos; en otros términos, si frente al hecho posesorio la Administración en su actuación está sujeta a tales medidas judiciales de protección. En nuestros medios judiciales, es conocida la polémica que sobre este asunto sostuvieron a finales del siglo XIX Julián Viso y Luis Sanojo³, quienes adoptaron posturas contrarias en torno a este tema; en efecto, Julián Viso negaba la posibilidad de intentar interdictos frente a los actos de la Administración, con base a los siguientes razonamientos:

1. Que nuestra Constitución establece perfectamente la separación de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; en tal sentido, la función judicial es distinta y debe siempre permanecer separada de la función administrativa. Los jueces no pueden en modo alguno perturbar las operaciones de los cuerpos administrativos.

2. Si como ha quedado afirmado, la Constitución establece la independencia entre la autoridad judicial y la autoridad administrativa, deben declararse en consecuencia improcedentes los interdictos contra los providencias administrativas, por cuanto de someter a la Administración a juicios sumarios, sin dar audiencias de ellas a la autoridad correspondiente, se someten sus actos a la censura de los Tribunales, lo que produciría en consecuencia que dicha independencia sería desconocida de un modo repugnante.

Luis Sanojo, por su parte, sostenía en contradicción con la postura de Viso⁴, la procedencia de los interdictos frente a un determinado tipo de actos de las autoridades administrativas; y en tal sentido afirmaba:

1. Que sería un principio estéril y sin consecuencia alguna el de la división del Poder Público, en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, si no estuviesen de tal manera organizados y combinados que cada uno de ellos tuviese una vigilancia constitucional sobre los demás.

2. Que según sanos principios, pueden efectivamente nuestros Tribunales oponerse a las demasías de los poderes legislativo y ejecutivo; en especial, al referirse a las actuaciones del poder ejecutivo, se preguntaba: ¿Y no ha de tener alguno para reprimir los excesos del Ejecutivo, cuando éste, metiendo su hoz en mies ajena, dispone de la propiedad de los ciudadanos; deberán los Magis-

3. Véase: Revista *El Faro*, publicada a mediados del siglo XIX, ambas posiciones fueron recogidas en una obra titulada "Trabajos Escogidos".

4. Jiménez Salas, Simón. *Los Interdictos en la Legislación Venezolana*. Ediciones Magón. Caracas-1976.

trados del orden judicial ver con ojos impasibles e indiferentes, tamaño atentado? Terminaba afirmando al dar respuesta a la anterior pregunta, que una de las primeras garantías que puede haber en una nación, es un poder judicial independiente que tenga a raya al poder ejecutivo que con tanta frecuencia suele abusar.

3. Por último asentó que los Tribunales son competentes para amparar al ciudadano que ocurre a ellos en busca de reparación contra las arbitrariedades del poder ejecutivo, y no se le ocurría un supuesto, por el cual las autoridades administrativas pueden legalmente tomar la propiedad o interferir en la posesión de un ciudadano.

Posteriormente, Julián Viso modifica su postura original, afirmaba que dentro de la actuación de la Administración se debían distinguir cuando actuaba "imperium merum", o sea, al imponer obediencia a los ciudadanos; y cuando actuaba resolviendo reclamaciones de intereses opuestos, o sea, que la Administración ejercía el poder de jurisdicción que es anexo a todo poder de mando, en este segundo supuesto entonces "imperium mixtum", fase donde en criterio de Viso, estaba comprendido el Contencioso-Administrativo. Esta dualidad puede expresarse mediante actos de mando, generales o particulares, ya sea reglamentando o haciendo aplicación de las leyes o de sus propios decretos. Llegar a esta clasificación, le permitió a Viso reformar su actitud que negaba totalmente la procedencia de los interdictos posesorios contra los actos de la Administración, pero reafirmó igualmente dicha improcedencia en la actuación de la Administración librada dentro del círculo de sus atribuciones o competencias, por cuanto las disposiciones dictadas por las autoridades administrativas en ejecución de sus atribuciones forman "estado".

Como bien señala Certad⁵ en su obra "La Protección Posesoría y el Interdicto Restitutorio" los argumentos aportados en la notable diatriba de Viso y Sanojo, condujo a la formulación de una tesis intermedia o mixta, por la cual frente a unos actos de la Administración sí eran procedentes los interdictos, pero frente a otros no. La base para tal división consistía en la clasificación de los actos de la Administración en actos de "iure imperii" y actos de "iure gestionis", tomada de la doctrina italiana y expuesta por Ramiro Antonio Parra, quien afirmaba que el Poder Ejecutivo procedía "iure imperii" al actuar en interés de todos los asociados y que tiende al bien común, como podían ser las medidas relativas a la higiene, seguridad y todo lo que genere bienestar público; pero procede "iure gestionis" al hacerlo exclusivamente en el interés patrimonial del Estado. Los interdictos según esta tesis, posteriormente adoptada por nuestra Casación, procedían contra los actos "iure gestionis"; pero contra la actuación "iure imperii" de la Administración no eran procedentes.

2. Normas referentes a la expropiación por causa de utilidad pública o social

Ahora bien, la distinción entre actos "iure imperii" y "iure gestionis", que sirvió en uno y otro caso para negar o admitir la procedencia de los interdictos contra los actos de la Administración Pública, fue superada en buena parte debido a la evolu-

5. Ver: *Obra citada*, editada por Gráficas León S.R.L. Caracas, 1980.

ción de nuestra legislación; en efecto, el artículo 4º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, a la letra, expresa:

“Todo propietario a quien se prive del goce de su propiedad, sin llenar las formalidades de este Decreto, puede usar de todas las acciones posesorias o petitorias que le correspondan, a fin de que se le mantenga en uso y goce de su propiedad y debe ser indemnizado de los daños y perjuicios que le acarrea el acto ilegal”.

Por esta imperfecta disposición, se estableció de una forma indiscutible la procedencia de las medidas posesorias frente a la actuación de la Administración, por cuanto dentro del marco de esta Ley, el sujeto pasivo de la misma es la Administración; en efecto, dicha Ley tiene por objeto regular la transferencia obligatoria de la propiedad privada a la Administración para que ésta cumpla sus fines públicos, siguiendo un procedimiento establecido y pagando un justo precio.

Si bien el legitimado es el Estado, de manera concreta le corresponde a la Administración conjuntamente con el Poder Judicial y el Poder Legislativo, tanto en su ámbito territorial como no territorial, conducir este supuesto y velar por la efectiva protección de la propiedad como de la posesión. En consecuencia, constituye la expropiación, la potestad pública que permite dentro del marco de la Ley lesionar estos derechos que están debidamente garantizados a los particulares.

La norma anteriormente transcrita legitima a quien se sienta lesionado por la actuación de la Administración a ejercer las acciones posesorias o petitorias a que hubiera lugar, por cuanto la única perturbación que puede realizar la Administración es la perturbación legal dentro del marco de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. En consecuencia, ante la posibilidad de una actuación ilegítima o arbitraria de la Administración, se le otorgan de forma expresa e inequívoca al propietario y por necesaria extensión al poseedor, dichas acciones. Por otra parte, la norma en comento, hace responsable a los funcionarios que hayan intervenido en tales actos.

En virtud de lo expuesto, podemos afirmar que el artículo 4º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, puso fin a la tesis sobre la procedencia de los interdictos frente a la actuación de la Administración con base a la división de los actos “ius imperii” y “ius gestionis”, por cuanto esta norma al establecer de manera tajante la procedencia de los mismos, no hizo tal distinción; en consecuencia son procedentes las medidas posesorias frente a unos y otros actos, perdiendo todo relevancia a los fines del objeto de nuestro estudio la distinción anotada.

3. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*

Por otra parte, resulta igualmente necesario establecer si para intentar interdictos contra la Administración Pública, se requiere cumplir en sede administrativa con el procedimiento previo a las acciones que se intenten contra la República, así como con las normas que regulan la actuación de la Procuraduría General de la

República, tal y como lo dispone el título III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El anterior planteamiento fue resuelto suficientemente en decisión de nuestra Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 15 de julio de 1969⁶; en efecto, la sentencia en comento plantea como punto previo, si en presencia de la naturaleza y las razones de celeridad que caracterizan los procesos interdictales, era posible admitir como excepción, la inaplicabilidad de los artículos 58 y siguientes de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público; Ley que es el antecedente inmediato de la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que en los artículos indicados establecía un procedimiento administrativo similar al pautado por la Ley vigente. En tal sentido, expresaba nuestro Máximo Tribunal que el previo procedimiento administrativo establecido en la Ley, tenía una finalidad conciliatoria para así evitar la instauración de un litigio futuro; de aquí su obligatoriedad de cumplirlo, que en sí, constituye un requisito de admisibilidad para el procedimiento interdictal posterior. Igualmente se afirmaba que por no existir en el texto de la Ley, como tampoco existe actualmente, excepción alguna de su aplicación, en tal virtud ante los juicios interdictales que se propongan contra la Nación es indispensable cumplir con tal procedimiento.

4. *Organos Jurisdiccionales competentes para conocer de las acciones posesorias que se intenten contra la Administración Pública*

Nuestra doctrina fue unánime al calificar como "civilísimas" las medidas posesorias, esto dio por resultado lógico que nuestra Ley procesal le atribuyera la competencia exclusiva para conocer de los juicios posesorios a la jurisdicción civil ordinaria; y en tal sentido dispone el artículo 594 del Código de Procedimiento Civil, al establecer dicha competencia "cualquiera que sea el fuero de la parte contra quien se intente", seguidamente indica con toda precisión la norma procesal citada que será competente el juez de primera instancia en lo civil del lugar donde esté situada la cosa objeto del proceso posesorio.

La anterior premisa se mantuvo inalterada hasta que se dictó la aún reciente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que además de organizar las funciones y atribuciones de nuestro máximo Tribunal, desarrolla y organiza transitoriamente la jurisdicción contenciosa-administrativa, que anteriormente estaba concentrada en la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y en diversos tribunales contenciosos-administrativos especiales, tales como el de la Carrera Administrativa, Hacienda, Impuesto Sobre la Renta y el Tribunal Superior de Inquilinato.

En tal sentido, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para conocer los asuntos contenciosos-administrativos, les otorga competencia en primera instancia a los Tribunales Superiores con jurisdicción en lo Civil que indique el Ejecutivo Nacional; además creó la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Entre los órganos jurisdiccionales señalados y la Sala Político-Administrativa de la Corte

6. Ver: *Jurisprudencia Inmobiliaria de la Corte Suprema de Justicia, 1960-1969*; Ramírez y Garay: pág. 370. Caracas, noviembre de 1981.

Suprema de Justicia, la Ley hizo la distribución de las competencias en esta especial jurisdicción.

Ahora bien, el legislador al establecer de manera específica las competencias en lo que respecta a las medidas posesorias, cuando la querrela tiene como legitimado pasivo a la Administración Pública, ratifica la incoherencia del sistema transitorio instituido al atribuirles de la siguiente forma:

1º Si el legitimado pasivo es un Estado o Municipio, el conocimiento de la medida le corresponderá al tribunal competente según las previsiones de derecho común, que en todo caso le atañe a los tribunales de primera instancia en lo civil, como lo dispone el Código de Procedimiento Civil. Esta atribución de competencia la establece el artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

2º Si la acción interdictal está dirigida contra la República, algún Instituto Autónomo o Empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva y la estimación de la medida fuera inferior a un millón de bolívares, conocerá el Tribunal Superior en lo Civil con competencia en lo Contencioso-Administrativo en el lugar donde se encuentre el bien objeto del interdicto; pero si su estimación es superior a la cantidad citada pero inferior a cinco millones de bolívares corresponderá entonces su conocimiento a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo; y por último, si su estimación es superior a los cinco millones de bolívares conocerá entonces la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

3º De las apelaciones y otros posibles recursos procesales que se interpongan contra las decisiones que dicten los Tribunales de primera instancia en lo civil, al conocer los interdictos que se intenten contra los Estados y Municipios, conocerán los Tribunales a los cuales les corresponda hacerlo en conformidad con el derecho común, o sea, conocerá su Tribunal de Alzada, en estos casos será el Juzgado Superior con competencia en lo Civil.

4º Por otra parte, de las apelaciones y demás recursos que se intenten contra las decisiones de los Tribunales Superiores con competencia en lo civil que tengan atribuida jurisdicción para conocer en primera instancia en materia contencioso-administrativo, conocerá en Alzada la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

5º De las apelaciones y demás recursos que se intenten contra las decisiones que dicte la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, cuando conoce en primera instancia conocerá la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

6º Por último señalaremos que cuando la Sala Político-Administrativa conoce de estas acciones lo hace en primera y única instancia; en consecuencia, no hay apelación ni otros recursos contra sus decisiones.

El régimen indicado expresa un rotundo cambio ante el establecido previamente a la vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; en efecto, como fue señalado, la competencia estaba atribuida en todo caso, sin depender del legitimado pasivo o de la estimación del interdicto, a los tribunales de primera instancia

en lo civil; y conocían de las apelaciones u otros recursos que se interpongan en tales juicios, los Juzgados Superiores en lo Civil de cada circunscripción. A tal solución en el pasado llegó nuestro Máximo Tribunal mediante diversas decisiones de la Sala Político-Administrativa, en las cuales al interpretar el contenido del artículo 594 del Código de Procedimiento Civil, así como el Ordinal 33 del Artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, norma que facultaba a la Sala Político-Administrativa para conocer de las apelaciones y recursos interpuestos contra decisiones dictadas en primera instancia en los procesos en que sea parte o intervenga la Nación, pero que dejaba a salvo lo dispuesto en los procedimientos especiales; en tal sentido, la Sala estableció que los procedimientos interdictales eran por su naturaleza especiales y civiles, por lo tanto correspondía su conocimiento con exclusividad a la jurisdicción ordinaria.

Por último quisiera expresar que la sencillez del sistema anterior, contrasta con la complejidad del actual que llega al absurdo de colocar a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia como única instancia para sustanciar y resolver pretensiones interdictales, situación que necesariamente deberá ser modificada en la futura Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, donde a la luz de las experiencias y de los resultados de este intrincado y confuso sistema transitorio, se establecerá un procedimiento expedito y racional que conjugue tanto la especialidad de las medidas interdictales como el singular fuero procesal que detenta la Administración.