

## **CARACTERES DEL NUEVO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INQUILINARIO**

**Gilberto Alejandro Guerrero-Rocca**  
**Asistente de Cátedra de Derecho Administrativo,**  
**Constitucional y Contencioso Administrativo**  
**Universidad Católica Andrés Bello**

### **CARACTERES DEL NUEVO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INQUILINARIO**

Con la entrada en vigencia de la nueva Ley de Arrendamientos Inmobiliarios (G.O. N° 36.845 del 7 de Diciembre de 1.999), ha sido instaurado un nuevo régimen arrendaticio, orientado a: (i) unificar toda la legislación arrendaticia; (ii) promover un equilibrio entre el arrendador y el arrendatario; (iii) ofrecer certeza jurídica entre las partes contratantes, erradicando la proliferación de relaciones simuladas con el objeto de sustraerse del régimen arrendaticio; (iv) ajustar las relaciones arrendaticias a las nuevas técnicas y tendencias de la moderna dinámica contractual (cláusulas de valor, cláusulas penales, contratos en moneda extranjera); (v) simplificar y unificar los procesos judiciales en materia arrendaticia; (vi) Erradicar las inadecuadas practicas judiciales creadoras de focos de corrupción (fijación judicial de cánones de arrendamiento); (vi<sub>1</sub>) La simplificación de la actividad encomendada a la autoridad inquilinaria (regular y revisar cánones máximos de arrendamiento e imponer sanciones administrativas).

En ese último sentido, aún cuando el procedimiento administrativo inquilinario no escapa a los principios que regulan a todos los procedimientos instaurados y configurados en sede administrativa, tales como los referidos a la economía, eficacia, celeridad e imparcialidad (Artículo 30 LOPA), no obstante, sí presenta importantes particularidades que aún cuando no exclusivas, al menos le permiten identificarlo de forma directa.

Tal y como será tratado, el procedimiento administrativo inquilinario se inicia a instancia de parte interesada (artículo 65 LAI) o aún de oficio, con el objeto de obtener las variables e índices inmobiliarios necesarios, para la fijación de las pensiones máximas a cobrar sobre los inmuebles sujetos a tan justa y protectora actuación administrativa, lo que configura un procedimiento administrativo peculiar con características permanentes.

La posibilidad de aperturar procedimientos de oficio (Parágrafo Segundo del Art. 32 LAI), constituye una manifestación del ejercicio de poderes inquisitivos en titularidad del órgano regulador, que bien puede comportar la apertura de un procedimiento administrativo regulatorio primigenio (fijación de cánones máximos Arts. 29 y 30 LAI); la posterior mutabilidad de la cosa juzgada material administrativa, referida a la revisión del quantum del canon máximo (mediante otro procedimiento autónomo e independiente, Art. 32 LAI); o el inicio de un procedimiento sancionatorio en virtud de ilícitos administrativos por la infracción de las normas de orden público contenidas en LAI (Art.82 y sigs. LAI ).

Así pues, el catálogo de los actos administrativos inquilinarios se encuentra circunscrito a sólo tres tipos de actos, los cuales para su emisión requerirán de un procedimiento previo so pena de resultar inficionados de nulidad absoluta (ord. 4to. Art. 19 LOPA).

Tales actos son: (i) el de fijación de los cánones máximos a cobrar, en los casos, en que se trate de un inmueble sujeto a regulación por no resultar subsumible en cualquiera de los literales del artículo 4 LAI; (ii) el de revisión del acto inicial o primigenio conforme a los supuestos del

artículo 32 LAI y; (iii) el acto que proceda a la imposición de sanciones por la comprobación de ilícitos administrativos en violación a normas de orden público de LAI (Art. 82 y sigs); distinción ésta que la jurisprudencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha tenido ocasión de sentar, entre otros fallos, de fecha 30 de marzo de 2000. (Sentencia N° 728, con Ponencia del Dr. José Rafael Tinoco).

## **Caracteres del Nuevo Procedimiento Administrativo Inquilinario**

Sumario: Preliminar 1. Gratuidad Relativa, 1.1 La especial situación de las publicaciones y actuaciones a los fines de efectuar notificaciones 1.2. Situación particular de las copias certificadas; 2. El Agotamiento de la Vía Administrativa. 2. 1 Otros supuestos de acceso directo al contencioso administrativo inquilinario, distintos al acto regulatorio definitivo y expreso que agota la vía administrativa, 2.1.1 Recurribilidad aún en ausencia de acto regulatorio y definitivo, 2.1.2 Recurribilidad ante ausencia de expresa decisión, 3. Mutabilidad de la Cosa Juzgada Administrativa Inquilinaria, 3.1. La Cosa Juzgada Administrativa y el Procedimiento Administrativo Inquilinario, 3.2. Consecuencias de la Cosa Juzgada Inquilinaria, 3.3. La Revisión del Acto Administrativo Regulatorio. 3.3.1 Mutabilidad de la Cosa Juzgada Material Inquilinaria, 3.3.1.1 Aumento del Canon arrendaticio en inmuebles no sujetos a regulación. 3.3.2. ¿Mutabilidad de la Cosa Juzgada Formal Inquilinaria?, 3.3.2.1. El examen de la legalidad sobre el acto administrativo de revisión de los cánones arrendaticios previamente fijados, 3.3.3 ¿ Puede revisarse la legalidad de los actos inquilinarios, aún cuando haya caducado el lapso de interposición del recurso contencioso administrativo de nulidad. 4. La Existencia de Poderes Inquisitivos en Titularidad del Organo Administrativo Inquilinario, 4.1 Poderes inquisitivos para iniciar procedimientos, 4.2. Poderes Inquisitivos durante el Procedimiento Administrativo de Regulación, 4.3 Poderes Inquisitivos durante el Procedimiento Sancionatorio, 5. La Existencia de Actos de Trámite Susceptibles de Recurribilidad, 5.1 Particularidades sobre los actos de simple trámite y los de procedimiento o trámite excepcionales. Revisión a los criterios clásicos sobre el tratamiento de tales actos. 5.1.1. Actos de trámite o procedimiento capaces de incidir en la situación jurídica de las partes en el procedimiento inquilinario. 5.2. Actos de trámite o procedimiento capaces de incidir en la situación jurídica de las partes en el procedimiento inquilinario, 5.3. Medios y alternativas del particular tanto en vía administrativa como judicial., 6. Preponderancia de la Prueba Instrumental, 7. Sujeción aun Orden Consecutivo Legal, 7.1. El Procedimiento Administrativo Inquilinario como garantía de los particulares y la necesidad de un orden consecutivo legal en materia inquilinaria. 7.2. Fases del Procedimiento Administrativo Inquilinario, cuáles pueden reputarse como preclusivas. 7.2.1 Iniciación e Interesados. 7.2.2. Notificación y trabazón del controvertido, 7.2.3 Articulación probatoria, control y admisión de pruebas. 7.2.4. Avalúo del Inmueble. 7.2.5. Emisión del acto inquilinario. 7.2.6. Requisitos del acto. 7.2.7. Agotamiento de la vía administrativa y Cosa Juzgada, 7.2.8. Notificación. Requisitos y extremos. Utilidad y problemas prácticos. 7.2.9 Medios de Auto composición y desistimiento. 8. La Ejecutoriedad de los Actos Administrativos Inquilinarios, 8.1 La ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos inquilinarios. 8.2. Implicaciones de la Ejecución de los Actos Administrativos Inquilinarios, 8.3 La problemática de la ejecución de los actos inquilinarios. 8.4 La problemática en la ejecución de los actos regulatorios de los cánones de arrendamiento, 9. Procedimiento Administrativo de Fisonomía Triangular para la emanación de Actos Inquilinarios en ejercicio de Función Administrativa., 9 .1. El procedimiento

administrativo inquilinario dentro de la Clasificación de los procedimientos Administrativos, 9.2. La Autoridad Inquilinaria como Juez Arbitro entre las partes, ¿dictará actos cuasi jurisdiccionales en ejercicio de la función jurisdiccional?, 9.3 ¿Resultará incongruente sostener el carácter declarativo de los actos inquilinarios y, a la vez, negar la pretendida reputación de los actos cuasijurisdiccionales?, 10. La Actividad Administrativa Inquilinaria frente a la Jurisdicción Inquilinaria. 10.1. Jurisdicción aplicable con base a la legislación derogada., 10.2. Posterior des-aplicación del DLDV, 10.3. La Regulación de la Jurisdicción con base a la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, 10.4. La jurisdicción encomendada a las Direcciones de Inquilinato.

## **Preliminar**

Aún cuando el procedimiento administrativo inquilinario no escapa a los principios que regulan a todos los procedimientos instaurados y configurados en sede administrativa, tales como los referidos a la economía, eficacia, celeridad e imparcialidad (Artículo 30 LOPA), no obstante, sí presenta importantes particularidades que aún cuando no exclusivas, al menos le permiten identificarlo de forma directa.

Tal y como trataremos más adelante, el procedimiento administrativo inquilinario se inicia a instancia de parte interesada (artículo 65 LAI) o aún de oficio, con el objeto de obtener las variables e índices inmobiliarios necesarios, para la fijación de las pensiones máximas a cobrar sobre los inmuebles sujetos a tan justa y protectora actuación administrativa, lo que configura un procedimiento administrativo peculiar con características permanentes.

La posibilidad de aperturar procedimientos de oficio (Parágrafo Segundo del Art. 32 LAI), constituye una manifestación del ejercicio de poderes inquisitivos en titularidad del órgano regulador, que bien puede comportar la apertura de un procedimiento administrativo regulatorio primigenio (fijación de cánones máximos Arts. 29 y 30 LAI); la posterior mutabilidad de la cosa juzgada material administrativa, referida a la revisión del quantum del canon máximo (mediante otro procedimiento autónomo e independiente, Art. 32 LAI); o el inicio de un procedimiento sancionatorio en virtud de ilícitos administrativos por la infracción de las normas de orden público contenidas en LAI (Art.82 y sigs. LAI ).

Así pues, el catálogo de los actos administrativos inquilinarios se encuentra circunscrito a sólo tres tipos de actos, los cuales para su emisión requerirán de un procedimiento previo so pena de resultar inficionados de nulidad absoluta (ord. 4to. Art. 19 LOPA).

Tales actos son: (i) el de fijación de los cánones máximos a cobrar, en los casos, en que se trate de un inmueble sujeto a regulación por no resultar subsumible en cualquiera de los literales del artículo 4 LAI; (ii) el de revisión del acto inicial o primigenio conforme a los supuestos del artículo 32 LAI y; (iii) el acto que proceda a la imposición de sanciones por la comprobación de ilícitos administrativos en violación a normas de orden público de LAI (Art. 82 y sigs); distinción ésta que la jurisprudencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha tenido ocasión de asentar, entre otros fallos, de fecha 30 de marzo de 2000. (Sentencia N° 728, con Ponencia del Dr. José Rafael Tinoco).

## 1. La Gratuidad Relativa

Aún cuando la novísima Ley de Arrendamientos Inmobiliarios no estatuye la gratuidad absoluta en cuanto al procedimiento administrativo, a diferencia de expresas disposiciones contenidas en la legislación derogada (Artículos 42 Ley de Regulación de Alquileres y los artículos 82 y 83 de su Reglamento), resulta consecuente sostener tal exención, si se observa con detenimiento el tratamiento expreso que sobre los procedimientos judiciales sí efectúa el legislador.

En efecto, las actuaciones que sean efectuadas con ocasión al procedimiento consignatorio ante el Tribunal competente (Artículo 57 LAI), estarán libres de conceptos que aparezcan o comporten erogaciones por parte de los interesados, tales como impuestos de papel sellado, timbres fiscales o cualquier clase de tasa o arancel judicial; salvo en los casos en que a los fines de la práctica de notificaciones, resulte forzoso el pago de montos por cuenta de la parte interesada o con ocasión a la expedición de copias certificadas o simples.

Igualmente, en cuanto a todas y cada una de las acciones judiciales que sean interpuestas. Exención ésta que abarca no sólo la acción judicial de Desalojo en los contratos a tiempo indeterminado o verbal (Artículo 34 LAI), sino también, a todas y cada una de las acciones judiciales civiles pertenecientes al catálogo inquilinario (Artículo 33 LAI), tales como las referidas a la resolución o cumplimiento de contrato (Artículo 1.167 del Código Civil. Para profundizar sobre éstas acciones véase la obra "La Resolución del Contrato". de Gilberto Guerrero-Quintero), o a la acción de reintegro referida tanto de las pensiones cobradas en exceso, como también a la interpuesta en virtud de contumacia en regresar las garantías ofrecidas en depósito; con la importante salvedad, que todas y cada una de tales acciones judiciales civiles versen sobre bienes inmuebles, únicamente destinados a vivienda (Artículo 88 LAI del proyecto inadecuadamente publicado G.O. N° 5.398 de fecha 26 de Octubre de 1.999), quedando pues excluidos, por argumento en contrario, las acciones referidas a locales comerciales, industriales u oficinas.

No obstante, en vísperas de la aprobación mediante referéndum consultivo (15 de Diciembre de 1999) del Proyecto de Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (G.O. N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999; también reimpresa según G.O N. 5.453 Extraordinaria de fecha 24 de marzo de 2000, por errores del ente emisor), el cual consagra en el único aparte in fine de su artículo 26, - entre otros derechos y garantías- , el que el Estado garantice "...una justicia gratuita"; propusimos que tal disposición (Artículo 88 del proyecto LAI), no estatuyese distinción, en cuanto a la gratuidad de las actuaciones judiciales, entre inmuebles destinados a uso residencial y los destinados a uso comercial, industrial o profesional.

Propuesta ésta acogida en el vigente artículo 90 LAI (G.O. N° 36.845 del 7 de Diciembre de 1.999).

Así, siendo consecuentes con la "ratio" del legislador, no podemos pensar en una inmunidad fiscal en vía judicial, y sostener lo contrario en vía administrativa, más aún, cuando los dos (2) primeros procedimientos administrativos inquilinarios, es decir, tanto el de fijación de los cánones máximos a cobrar como el de su revisión, encuentran su justificación en la necesidad de proteger el equilibrio económico del contrato, acorde con las variables e índices justos, que muchas veces la sola "autonomía de la voluntad de las partes" no es susceptible de garantizar.

## **1.1. La especial situación de las publicaciones y actuaciones a los fines de efectuar notificaciones.**

En cuanto a las publicaciones y actuaciones a los fines de la práctica o realización de las notificaciones inquilinarias, debemos acotar, que la gratuidad de la que hemos hablado, no resulta absolutamente benévola en vía judicial, en el caso referido a la consignación inquilinaria, pues se observa, que el rehusado inquilino se encuentra con la carga de efectuar gastos con ocasión a la publicación de carteles, cuando no fuere posible la notificación personal del arrendador (Parágrafo Único del artículo 53 LAI), cuando precisamente y de forma paradójica, es en virtud de la aptitud no ajustada de éste último que deviene en forzoso tal procedimiento. Situación ésta tratada anteriormente que invierte la carga o imperativo del interés en cabeza del inquilino a quien se le ha rehusado injustificadamente recibir el pago oportuno.

Caso distinto en cuanto a similar notificación, - en sede administrativa- pero referida a la notificación del acto administrativo regulatorio y definitivo, esto es, no solo el acto que estatuye el monto o quantum máximo a cobrar como canon, sino también, aquel acto que indefectiblemente agotará la vía administrativa. En dicho supuesto, la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios prevé la publicación de un cartel en un diario de la localidad a cargo de la parte interesada y, adicionalmente y de forma concurrente para su validez, la fijación del mismo en las oficinas donde labora el órgano regulador y en la morada u oficina del interesado en caso de ser conocida (Artículo 73 LAI. Artículo 14 de la derogada Ley de Regulación de Alquileres).

Del cual también nos atrevemos a sistematizar o limitar su procedencia, pues, en nuestro criterio, una vez practicada la notificación a que se refiere el artículo 67 de la LAI (a los fines de que una vez solicitada la regulación, la otra parte tenga oportunidad de alegar lo que estime pertinente), debe entenderse que las partes están a derecho; salvo que, dicha emanación definitiva del acto administrativo sea efectuada en fecha posterior a la que resulte del cómputo de las actuaciones procedimentales conforme a la misma Ley.

Esto es, que si del cómputo que arroge el devenir del procedimiento, resulta una fecha determinada y, antes de que ésta ocurra, el acto administrativo regulatorio y definitivo se dicta, no debiera cargársele a cualquiera de las partes en la necesidad de subrogarse en el imperativo del interés de la otra, de la cual se haya verificado ausencia de diligencia para con la atención del procedimiento en vísperas de su conclusión. (Al respecto se acota que la duración en el orden consecutivo legal y, - por tanto el lapso para dictar el acto definitivo -, puede variar en virtud de prórroga o no de los treinta (30) días calendarios para la determinación del valor del inmueble, Art. 70 LAI. )

Situación distinta, - y en aras de la seguridad jurídica- , cuando, (como regularmente ocurre), el acto es dictado tardíamente, pues allí, el derecho a la defensa exige pleno conocimiento del acto, a los fines de que empiecen a correr los sesenta (60) días calendarios para la interposición del recurso contencioso administrativo de nulidad.

En todo caso, tales consideraciones no revelan al órgano administrativo y al interesado, en agotar previamente la notificación personal tanto en el supuesto en que el acto administrativo regulatorio sea dictado en tiempo oportuno como también, en el caso de que sea dictado tardíamente. La diferenciación que proponemos se circunscribe al caso en que dictado el acto oportunamente y no pudiéndose practicar la notificación personal, sólo entonces, quede relevada la otra parte, de la carga de publicar un cartel en la prensa y de fijar avisos en la residencia, habitación, oficina o morada de la otra y en la propia oficina pública. Como muestra de esta tesis, observamos que en el caso del procedimiento civil ordinario regulado por el C.P.C, si la

sentencia es dictada dentro del lapso preestablecido, esto es, dentro de los sesenta días (60) después de presentados los informes o cumplido el auto para mejor proveer o precluido el lapso para efectuarlas (Art. 515), los cinco (5) días para interponer la apelación (Art. 298) correrán fatalmente sin necesidad de nueva citación a las partes.

En definitiva, con esta tesis no estamos pregonando el relevo de cumplir con los necesarios rigores y extremos establecidos en el artículo 72 LAI (en concordancia con los artículos 73 al 77 LOPA), nuestro postulado únicamente se centra, - desde el punto de vista económico - en eximir a la parte diligente de tener que correr con los costos de publicación de carteles, únicamente para el caso en que, sea dictado el acto administrativo regulatorio dentro de la estricta oportunidad a que se refiere el artículo 71 LAI, que es como normalmente debiera ocurrir.

Otra excepción a la gratuidad absoluta, - aún cuando referida al Contencioso Inquilinario - , lo constituye el deber que impone al recurrente el artículo 125 LOCSJ, en cuanto a la publicación de un Cartel para el emplazamiento de los interesados en la querella incoada para la declaratoria de nulidad del acto inquilinario, carga ésta que de no ser cumplida y consignada en el expediente comportará el desistimiento tácito del recurso.

En ese último sentido, la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de nuestro máximo Tribunal de la República, ha interpretado a la publicación del Cartel de emplazamiento de acuerdo a lo previsto en el artículo 125 de la LOCSJ, en el sentido de que dicha norma:

"...establece un lapso de quince días consecutivos siguientes a la fecha de expedición del Cartel para que el recurrente lo retire, publique y, posteriormente, consigne en autos un ejemplar del mismo, so pena de declarar el desistimiento del recurso y el consiguiente archivo del expediente, si no se diere cumplimiento al mencionado procedimiento.

Asimismo, la jurisprudencia de esta Sala, reiteradamente ha sostenido que cuando el recurrente ignora la carga procesal de retirar el Cartel, publicarlo y consignar un ejemplar del mismo, está denotando poco o ningún interés en la demanda y por ello ha entendido la declaratoria de desistimiento como una sanción para el recurrente en virtud del manifiesto desinterés de aquél en el procedimiento.

Ello, en criterio de esta Sala, comporta una inobservancia para con las mínimas exigencias que el imperativo del interés estatuye; siendo, que de no cumplirse con dichas elementales cargas procesales, resulta forzoso advertir un decaimiento en el interés inicial de quien ha incoado la causa. Imputación ésta última expresamente establecida en la legislación adjetiva aplicable al caso presente, que no es otra sino la estatuida en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En el presente caso, de los actos que constan en el expediente se constata: a) que una vez practicadas las notificaciones ordenadas en el auto de admisión (al Fiscal y al Procurador), el Juzgado de Sustanciación libró el Cartel de emplazamiento; b) que dicho Cartel no fue retirado por la parte interesada para su publicación en unos de los periódicos de mayor circulación de la ciudad de Caracas y su posterior consignación en autos; y c) la certificación de que se venció el lapso de quince días consecutivos siguientes a la fecha de expedición del cartel para su consignación y así se declara. (Sentencia N°. 283, del 6 de junio de 2000, Ponente Dr. José Rafael Tinoco).

Otra situación que pudiere prestarse a discusión en torno a su gratuidad o no (nuevamente en el contencioso inquilinario), es en el supuesto de la experticia judicial, pues, el artículo 253 de la Constitución Nacional incluye dentro del Sistema de Justicia, a los auxiliares de justicia; siendo,

que el artículo 26 eiusdem, consagra una justicia gratuita. Sobre tal situación somos partidarios en no recargar al Estado con erogaciones, cuando en realidad, debería corresponder a las partes que, - por el imperativo de su interés en el proceso -, quiera, servirse de la prueba.

## **1.2. Situación particular de las copias certificadas**

Por otra parte, en cuanto a la expedición de copias certificadas, resulta aplicable de forma directa la previsión que sobre el particular efectúa la vigente Ley Orgánica de la Administración Central en cuanto a la Dirección de Inquilinato del fusionado Ministerio de Infraestructura (Ministerio que resulta de la fusión de MINDUR y M.T.C.) y, de forma supletoria a las diversas Direcciones de Inquilinato de los Municipios del interior de la República (Único aparte in fine del artículo 1 ° LOAC). (La vigente LOAC se constituye en el Decreto-Ley N° 369. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.807 de fecha 14 de Octubre de 1999; también, parcialmente modificada por errores del ente emisor mediante publicación en la Gaceta Oficial de fecha 14 de Diciembre de 1999 N° 36.850, la cual se constituyó, a su vez, en reforma al Decreto-Ley N° 253 publicado en la Gaceta Oficial N° 36.775 de fecha 30 de Agosto de 1999, lo que también constituyó otra reimpresión)

En efecto, la novísima Ley Orgánica de la Administración Central (con todas sus reimpressiones) consagra el derecho de todo ciudadano interesado, a que le sean expedidas copias certificadas de las actuaciones y documentos que se hallen en el expediente administrativo (Artículo 79 LOAC), sujeto o condicionado al pago previo de los gastos y conceptos que tales expediciones comporten (Artículo 83 LOAC), quedando incluidos en éstos, no sólo el pago de los mecanismos para su reproducción fotostática, sino también, los que se ocasionen en virtud a la posible participación de expertos o técnicos (Artículo 82 LOAC).

En este último sentido, otro novedoso cuerpo normativo denominado Ley Sobre Simplificación de Trámites Administrativos (Decreto-Ley N° 368. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.393 Extraordinario de fecha 22 de Octubre de 1999, reimpressa por error material del ente emisor, en la Gaceta Oficial N° 36.845 de fecha 7 de diciembre de 1.999, la cual es la misma Gaceta de la reimpresión de LAI)<sup>1</sup> que deviene en vinculante para la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Infraestructura y de las Direcciones de Inquilinato de los Municipios del interior de la República, en cuanto, deberán implementar un sistema eficaz que garantice tanto la aludida expedición como un mecanismo que facilite el pago de tales conceptos por ante las instituciones financieras legalmente constituidas del país, previa la necesaria fijación y difusión de las tarifas a cobrar de conformidad con los extremos de ley. (Artículos 33 y 34 de la Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos).

Sobre éste último particular, debemos acotar que tal derecho a la expedición de copias certificadas en titularidad de los interesados cualificados (el tema de los interesados es tratado infra en el punto "7. Sujeción a un orden Consecutivo Legal"), encuentra como único limite o condicionamiento, el que la documentación o actuaciones que se soliciten no versen sobre testimonios, delaciones u opiniones de los funcionarios públicos involucrados (Artículo 81 LOAC), o que hayan sido declarados como confidenciales o secretos (Artículo 80 LOAC).

En este último sentido, la declaratoria de confidencialidad o secreto de cualquier documento o actuación deberá estar suficientemente motivada en el propio expediente por parte de la máxima autoridad administrativa que participe en su sustanciación; rigor legal éste último que aún cuando se intente desconocer por reputarle como un acto de mero trámite (Artículo 9 LOPA), no obstante, encuentra expreso imperativo legal en la previsión contenida en el artículo 59 ZOPA,

que estatuye no solo el libre acceso a los contenidos del expediente, sino también, la garantía de la debida motivación del acto restrictivo y la posibilidad de solicitud de copias de cualquier actuación o documento.

1 Este Decreto N°368, como Decreto-Ley que es, otorga rango y fuerza de Ley a principios y previsiones cuyo desarrollo ha quedado inconclusos por previos actos normativos (L-Decreto N°]. 364 del 30 de diciembre de 1981: Reglamento de Registro de Presentación de Documentos; 2- Resolución del M.T.C. N° 1.304 del 30 de diciembre 1981, 'Resolución Reglamentaria sobre Recepción y Remisión de Documentos por Corresp. "; 3- Instructivo Presidencial N° 7 del 23 de abril de 1986, 'Instructivo sobre Simplificación e Información de los Procedimientos Administrativos "; 4- Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sobre Servicios de Información al Público y Recepción y Entrega de Documentos del 23 de abril de 1977, Decreto N° 1814).

En todo caso, la declaratoria de confidencialidad o secreto de los documentos y actuaciones de los que se quiera obtener copia certificada, estará sujeta a los recursos a que haya lugar; siempre que semejante negativa o restricción cause indefensión o, en general, lesione los derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos del particular afectado (Artículo 85 LOPA); siendo que en materia inquilinaria, tal recurso deberá ser intentado directamente ante el Tribunal a quien se le haya atribuido la competencia Contenciosa Administrativa, visto que como será tratado más adelante, no existen recursos administrativos de segundo grado (recurso jerárquico) o de revisión de primer grado (recurso de reconsideración), pues los actos dictados por el órgano regulador causan estado, agotando la vía administrativa (Artículo 75 LAI).

## **2. El Agotamiento de la Vía Administrativa.**

La diversidad, multiplicidad y extensión de las formas y áreas en la que se presenta y desarrolla la actividad de policía de la Administración, muchas de las cuales se configuran y enmarcan en especiales técnicas de control, se han traducido en una mitigación acelerada del privilegio público del agotamiento previo de la vía administrativa o del conocimiento en segundo grado por parte de la propia Administración, a los fines de recurrir directamente por ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Campos tan especializados de técnica de policía administrativa, como la Promoción y Protección de la libre Competencia (Procompetencia); la Supervisión y Control de la actividad Financiera (Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras y, Junta de Emergencia Financiera), el control y supervisión del flujo y manejo de capitales y títulos valores (Superintendencia de la Inversión Extranjera (SIEX) y la Comisión Nacional de Valores), la recaudación, manejo y determinación de impuestos (SENIAT); la protección y control del ingreso de mercancías atentatorias del mercado patrio (Comisión Antidumping); el control y supervisión de la explotación telecomunicacional (CONATEL), entre muchos otros, obligan a que los actos administrativos que tales órganos desconcentrados o descentralizados dicten, según el caso concreto (en el supuesto de Institutos Autónomos, se acota la posibilidad del recurso jerárquico institucional o impropio. Artículo 96 LOPA), queden relevados de cualquier control jerárquico o de tutela en cuanto a la revisión de sus propias decisiones administrativas.

Adicionalmente, tal técnica legislativa en la previsión del agotamiento de la vía administrativa con la sola emisión del acto administrativo definitivo por la autoridad primigenia, ha encontrado un gran aliado en la practica reiterada, consistente en que la propia Administración deviene en contumaz para volver sobre sus propias decisiones, resultando excepcional que la máxima autoridad administrativa mediante la decisión de un recurso jerárquico (Artículo 95 LOPA) y más aún, la propia autoridad que dictó el acto primigenio mediante la decisión de un recurso de reconsideración (Artículo 91T LOPA), - acojan con posterioridad a la emisión del primer acto-,



los asertos, conclusiones y alegaciones de la parte o interesado afectado de la decisión preliminar.

En efecto, la mitigación del privilegio clásico del agotamiento previo de la vía administrativa ha encontrado en las experiencias comparadas y en algunas leyes patrias, diversas variantes, en donde las más comunes son:

Artículo 204 de la Ley de Telecomunicaciones -G.O. 36970 del 12 junio 2000; artículo 10 del Decreto N° 318 con rango y fuerza de Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones -G.O. 5.394 Extr. 25 Octubre 1999).

a) El agotamiento absoluto de la vía administrativa mediante actos administrativos que causen estado (tal y como ocurre en el procedimiento administrativo inquilinario. Artículo 75 LAI).

b) El condicionamiento del agotamiento sólo en lo que respecta a la posibilidad de revisión en segundo grado, esto es, el deber que tiene el particular de interponer el recurso jerárquico frente a la máxima autoridad de quien le dictase el acto desfavorable, para luego entonces proceder ante los Tribunales con competencia en lo Contencioso Administrativo.

c) La facultad o potestad del particular de recurrir directamente ante los Tribunales con competencia en lo Contencioso Administrativo, o someterse voluntariamente a los recursos administrativos a que haya lugar. (tal y como debe forzosamente interpretarse del artículo 185 del Código Orgánico Tributario).

Muchas de tales situaciones en las que la legislación prevé el agotamiento automático de la vía administrativa, vienen a complementarse con la suspensión "Ope Legis" de los efectos del acto administrativo cuando se interpone algún recurso formal de impugnación ante los órganos judiciales.

Clásicamente, la imposición o carga en el particular de tener que someterse a procedimientos administrativos de revisión tanto de primer grado (Recurso de Reconsideración), como de segundo grado (Recurso Jerárquico), o hasta otros en virtud de controles de Tutela (Recurso Jerárquico Institucional o Impropio, en el caso de los Institutos Autónomos); se configuraba como un privilegio a favor de la Administración Pública, con el firme propósito de someterla a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, sólo cuando resultare indubitada o conteste su criterio o aplicación de la ley mediante actos de rango sub-legal (los actos administrativos); al punto de que, tal y como se observa de la vigente legislación transitoria de la jurisdicción contenciosa administrativa en nuestro país, el no agotamiento de tal vía comporta la no admisión del recurso judicial de impugnación (numeral 2° del artículo 124 LOCSJ).

Así pues, la virtualidad que encierra el agotamiento de la vía administrativa con la simple emanación del acto definitivo, no es más sino el relevo del particular de la carga que significa someterse a procedimientos de revisión ante una Administración Pública proclive a no enmendar o ajustar sus criterios conforme a la ley.

### **2.1. Otros supuestos de acceso directo al contencioso administrativo inquilinario, distintos al acto regulatorio definitivo y expreso que agota la vía administrativa.**

Ahora bien, una vez que ha quedado definido que por imperio del artículo 75 LAI, puede el particular recurrir inmediatamente ante el Tribunal con competencia en lo Contencioso Administrativo Inquilinario una vez que el acto administrativo regulatorio, definitivo y expreso

ha sido dictado (reiterando así la nueva legislación, la practica interpretativa en virtud del artículo 15 de la Derogada LRA y del artículo 65 de su Reglamento, referido éste último al extinto Tribunal de Apelaciones); cabe pues preguntarse ¿qué otros supuestos pueden considerarse como suficientes para el agotamiento de la vía administrativa, aún cuando, no ocurran en virtud de un acto definitivo y expreso?, es decir, ¿sólo puede acceder el particular ante el contencioso inquilinario cuando haya acto definitivo y final?.

En efecto, en virtud de tales interrogantes, nos encontramos con supuestos del procedimiento administrativo inquilinario en donde la vía judicial deviene en expedita aún cuando en ausencia de acto administrativo regulatorio (Artículo 29 LAI), de revisión (Artículo 32 y sigs. LAI) o sancionatorio (Artículo 82 y sigs. LAI), tanto definitivos como expresos.

### **2.1.1 Recurribilidad aún en ausencia de acto regulatorio y definitivo**

En cuanto a la ausencia de acto definitivo, nos corresponde abordar la recurribilidad de actos que aún cuando de trámite, sean capaces de aparejar efectos desfavorables para alguna de las partes con una vocación de permanencia, durante el desarrollo del procedimiento administrativo inquilinario conforme a LAI.

1- En efecto, el artículo 66 de la LAI, prevé un supuesto en donde el particular puede recurrir directamente ante el Tribunal con competencia en lo Contencioso Administrativo Inquilinario, dentro de un lapso de sesenta (60) días calendario siguientes a la notificación del acto administrativo que le niegue la admisión de su solicitud de regulación de alquileres.<sup>2</sup>

En ese sentido, tal negativa deberá motivarse suficientemente, previo al cumplimiento del denominado "Despacho Subsanador" (también consagrado en los artículo 45 y 50 LOPA), por el cual el funcionario deberá advertir al interesado, mediante notificación, sobre los defectos y omisiones observadas, que deberá corregir dentro de un lapso de quince (15) días calendarios desde el momento en que tal notificación le sea efectuada.

2- Otro supuesto susceptible de ocasionar la interposición de un recurso contencioso administrativo de nulidad, aún en ausencia de acto regulatorio definitivo, lo constituye el viciado supuesto en que, una vez que la autoridad administrativa inquilinaria suponga haber notificado validamente a la otra parte (una vez que previamente ha sido admitida la solicitud de regulación), posteriormente no se le admita a exponer alegatos, argumentos o defensas, basados en un cómputo anormal de los tres (3) días a que se refiere el artículo 67 LAI.

Esto es, que una vez iniciado el procedimiento administrativo regulatorio y admitida como haya sido la solicitud conforme al artículo 66 eiusdem; se proceda a la notificación errónea, defectuosa o fraudulenta de la otra parte a los fines de que se apersona por sí o por representante (al respecto véase artículo 11 LAI que será precisado más adelante, referido a quiénes se entienden por interesados), y la autoridad administrativa le niegue su participación aduciendo la caducidad o preclusión de la oportunidad que tenía (Artículo 68 LAI), con base a un cómputo ineficaz de los tres (3) días a que se refiere el artículo 67 LAI.

En ese supuesto, el particular afectado podrá, - aún en ausencia de acto definitivo regulatorio - proceder a impugnar tal decisión por ante el Tribunal con competencia en lo Contencioso Administrativo Inquilinario, visto que tal acto le produce indefensión y lesiona sus derechos subjetivos e intereses legítimos personales y directos y, además, comporta para él efectos definitivos pues no podrá participar en el procedimiento ya iniciado.

<sup>2</sup> El lapso de caducidad de sesenta días (60) calendario para interponer el recurso contencioso de nulidad - Artículo 77 LAI-, erradica cualquier discrepancia interpretativa y jurisprudencial sobre dicho lapso, pues, bajo la vigencia de la legislación inquilinaria derogada,

se discutía sobre reputar a los actos administrativos inquilinarios como actos de efectos temporales (30 días) o de efectos particulares (6 meses) conforme al artículo 134 de la LOCSJ).

Tal reclamación no sólo encontrará asidero por la ausencia absoluta de notificación real que pudiese ocurrir, sino también, por los defectos de forma que una defectuosa notificación pueda comportar (Ej. Se le indicó que tenía más tiempo para comparecer), pues, la actuación errónea que efectúe el particular basado en la información inexacta contenida en la notificación, no aparejará el transcurso válido de los lapsos o periodos (Artículo 77 LOPA).

Precisiones sobre el pretendido carácter preclusivo o de caducidad de la oportunidad a que se refiere el artículo 68 LAI, serán efectuadas más adelante (véase el punto "7. Sujeción a un Orden Consecutivo Legal").

3- Otra ocasión susceptible de abrir un camino expedito y directo para la interposición del recurso contencioso inquilinario de nulidad aún en ausencia del acto regulatorio definitivo, lo constituye el acto administrativo, - aún cuando se le repute de trámite - que injustificadamente niegue la admisión de una prueba conforme al artículo 69 LAI, sí la evacuación de la misma deviene en fundamental para la decisión del procedimiento; lo que indefectiblemente se constituirá en un vicio que causará desigualdad, indefensión y perjuicio a los intereses legítimos, personales y directos. (Las particularidades de la articulación probatoria son tratadas infra).

4- Otro supuesto que indefectiblemente permite la interposición directa de recurso contencioso de nulidad, lo constituye el acto administrativo denegatorio de copias certificadas, aún cuando motivado, en caso de que los supuestos que justifiquen tal decisión no sean cónsonos y ajustados con el derecho que tiene todo ciudadano de procurar copias certificadas de los procedimientos de su incumbencia (Punto tratado ut supra).

### **2.1.2 Recurribilidad ante ausencia de expresa decisión**

Igualmente, queda abierta la posibilidad de recurrir ante los Tribunales con competencia en lo Contencioso Administrativo Inquilinario, en los siguientes supuestos:

1- Cuando en ausencia de expresa decisión, la Autoridad Administrativa Inquilinaria incurra en cualquier vía de hecho dentro del mismo procedimiento aperturado (Vgr. Se imposibilite el acceso al expediente administrativo de forma injustificada, cuando el particular tenga conocimiento de un proceso regulatorio de su interés, en ausencia de notificación y no se le permita participar en el procedimiento; se le nieguen copias certificadas en ausencia de acto administrativo expreso que lo justifique, etc. ).

2- Ante la contumacia en dictar el acto administrativo definitivo al ocurrir un supuesto de Silencio Administrativo por ausencia de decisión expresa al fenecer el lapso a que se contrae el artículo 70 LAI; en cuyo caso, nos inclinamos por el recurso de amparo en lugar del recurso contencioso de nulidad (por los motivos que delimitaremos más adelante ).

3- Aún cuando mediante un acto expreso, pero compulsivo, en ausencia de un procedimiento previo, se pretendan afectar los intereses de una de las partes, lo que se constituye en una vía de hecho (Vgr. Se quiera imponer una regulación en ausencia de procedimiento previo; se quiera revisar el canon arrendaticio ya fijado en ausencia de procedimiento; se pretenda imponer una multa en ausencia de procedimiento; se imponga una multa por reincidencia sin otro procedimiento, etc.). En este supuesto, el particular podrá recurrir ante un Tribunal con competencia en lo Contencioso Administrativo Inquilinario e interponer recurso contencioso administrativo de nulidad que, según se viole directa y flagrantemente una disposición

constitucional, pudiere conjuntamente ser intentado con una acción de amparo constitucional cautelar (Artículo 5 LOA), o bien, solicitando la suspensión de efectos del acto administrativo (Artículo 81 LAI). (Este acto estaría inficionado de nulidad absoluta conforme al ordinal 4to. del artículo 19 LOPA).

Con respecto a los supuestos recién expuestos en los numerales 1 y 2- , el particular puede interponer una acción de Amparo Constitucional (según el caso, tanto autónoma como conjunta al recurso contencioso de nulidad) conforme al artículo 5° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, siempre que resulte fehaciente que tal anormal situación infringe, cercena o conculca un derecho constitucional de forma directa; tal y como lo podría constituir el derecho de propiedad, entre otros.

En este último sentido, en lo que respecta al supuesto del numeral 2-, antes aludido, (referido a la ausencia de decisión expresa una vez fenecido el lapso para emitir el acto expreso), nos inclinamos por sostener la interposición de similar acción de Amparo Constitucional basado en la ausencia de oportuna respuesta (Artículo 67 de la Constitución Nacional derogada y, artículo 51 de la Constitución vigente), para el supuesto en que, tal injustificada dilación pudiere comportar, adicionalmente, la violación, cercenamiento o conculcamiento de otros derechos constitucionales como el ya aludido de propiedad, entre otros. (Aunque resulte obvio, claro está, que la sola tardanza comporta flagrante violación a la aludida disposición constitucional contenida en el artículo 51).

En ese mismo caso, - referido a tardanza manifiesta para la emisión del acto definitivo y regulatorio -justificamos nuestra inclinación por la interposición de la acción de amparo, - en lugar del recurso contencioso de nulidad-, visto que, si bien se verifica la figura del silencio administrativo en virtud del cual, debe en principio, entenderse como una negación tácita a la pretensión de la parte que haya solicitado la regulación, no obstante, debe recordarse que el procedimiento de regulación de alquileres deviene en un procedimiento de fisonomía triangular (arrendador, arrendatario y el órgano administrativo), con lo cual, no puede señalarse que la ausencia de emisión oportuna de acto deba entenderse como la negación per se del petitorio de una sola de éstas partes y, aparejarle a su vez, efectos "Positivos" de tal silencio, respecto de la posición sostenida por la parte contraria a la regulación.

No se trata en este caso, de una típica solicitud o pedimento administrativo que se circunscriba a un particular y la Administración, en donde de no obtenerse respuesta oportuna, podamos hablar de un simple y común silencio administrativo de efectos negativos (Artículo 4 LOPA), para que quede abierta la posibilidad de que el particular interponga el recurso inmediato siguiente bien sea administrativo o judicial (Artículo 94 LOPA y primer aparte del artículo 134 LOCSJ); se trata más bien, de un supuesto que bien pudiéramos tratar de asemejar "mutatis mutandis" a la denegación de justicia o retardo procesal injustificado que se le imputa al juez ordinario cuando, manifiestamente, retarda el cumplimiento de sus obligaciones.

A tal extremo, el carácter particular que atribuimos a este singular procedimiento de típica fisonomía triangular, que, clásicamente se le ha definido como un procedimiento en donde la Administración Pública actúa en ejercicio de una pretendida función "Jurisdiccional", mediante la emanación de actos administrativos "cuasi-jurisdiccionales" .

De suerte tal, que en caso de que tal inercia o tardanza para dictar el acto administrativo llegase a comportar la violación de un derecho constitucional (aún cuando, implícitamente ya viola del derecho contenido en el artículo 67 de la Constitución del 61 y del artículo 51 de la Constitución vigente), deviene en indudable la interposición de un recurso de amparo constitucional de forma autónoma.

A este respecto, también desestimamos el particular procedimiento judicial con ocasión a la interposición de un recurso por abstención o carencia a que se contrae el ordinal 23 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que bien, es susceptible de ser traspolado a las autoridades Estadales y Municipales. (dicho recurso se tramita conforme a las reglas que orientan el proceso judicial en los casos que se impugnen actos de efectos particulares: Secciones Tercera y Cuarta del Capítulo 11 del Título V LOCSJ, artículos 121 al 137).

### **3. MUTABILIDAD DE LA COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA INQUILINARIA**

#### **3.1. La Cosa Juzgada Administrativa y el Procedimiento Administrativo Inquilinario**

Dentro de la actividad administrativa, uno de los principios que mejor garantiza la seguridad jurídica de los particulares, es precisamente, el que pregonan la firmeza y rigidez de las decisiones, criterios y actuaciones que incidan directamente en la esfera jurídica de los particulares, cuando éstos hayan sido dictados conforme al ordenamiento jurídico. La firmeza y rigidez tanto de tales actos como de su propio contenido, puede acaecer bien sea:

a- Por el transcurso del tiempo en cuanto no sean admitidos recursos tanto en vía administrativa o judicial, tanto por haber sido intentados en su totalidad o bien por haber caducado su ocasión en el tiempo, en cuyos casos, deberán reputarse como actos definitivamente firmes; todo lo cual puede encuadrarse dentro de la rigidez que otorga la cosa juzgada formal administrativa.

b- En cuanto al efecto y alcance de sus contenidos, - los cuales ingresan a la esfera jurídica de los particulares -, procederán a crear, innovar, modificar o extinguir vínculos de derecho entre los particulares o bien entre estos y la propia Administración, para lo cual, solo serán susceptibles de alteración en los únicos términos que el ordenamiento jurídico así lo establezca; todo lo cual puede encuadrarse dentro de la rigidez que otorga la cosa juzgada material administrativa.

Los actos administrativos que sean dictados por la autoridad administrativa inquilinaria, una vez que sean debidamente notificados, producirán plenos efectos de forma inmediata en la esfera de derechos y obligaciones de los particulares involucrados dentro de una relación arrendaticia.

La consagración de la cosa juzgada administrativa se encuentra en el artículo 11 LOPA, el cual es del tenor siguiente:

"Los criterios establecidos por los distintos órganos de la administración pública podrán ser modificados, pero la nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados. En todo caso, la modificación de los criterios no dará derecho a la revisión de los actos definitivamente firmes. "

En este último sentido, en virtud de los caracteres de ejecutividad y ejecutoriedad que tales actos administrativos encierran, pueden la partes oponer validamente sus efectos frente a la otra; lo que se constituye en una flagrante alteración de las condiciones iniciales por las cuales se celebró un contrato de arrendamiento. (En virtud de LAI, únicamente en lo que respecta al canon máximo susceptible de cobro y su revisión, sobre los inmuebles sujetos a regulación conforme a los artículos 2,3 y 4 eiusdem).

### **3.2. Consecuencias de la Cosa Juzgada Inquilinaria**

La cosa juzgada administrativa con ocasión a un procedimiento administrativo inquilinario comporta las siguientes consecuencias:

Una vez que ha sido dictado un acto administrativo regulatorio, de revisión o sancionatorio y, debidamente notificado, no puede la autoridad administrativa efectuar modificaciones, alteraciones o innovaciones en el contenido esencial de la regulación, revisión o sanción misma. Su única actuación sobrevenida deberá estar circunscrita a la corrección de errores materiales o de cálculo (Artículo 84 LOPA), sin que por tal situación se cambie el sentido, alcance y efectos de la regulación efectuada, so pena de estar inficionado de nulidad absoluta.

Aun cuando dictado el acto definitivo de regulación, revisión o sanción, éstos no sean reputables como definitivamente firmes, no puede la autoridad administrativa proceder a innovar, alterar o modificar su contenido esencial, en caso de que sea interpuesto el recurso contencioso inquilinario de nulidad y, menos aún, pretender sustraerse de los efectos de las medidas cautelares que sobre el mismo sean dictadas (Vgr. Suspensión de los efectos del acto - infra -), mediante la "reedición" compulsiva de otro, el cual, adicionalmente estaría inficionado de nulidad por ausencia total y absoluta de procedimiento (Ord. 4to. Artículo 19 LOPA).

Una que el acto administrativo inquilinario adquiriera la firmeza y rigidez que le atribuye el carácter como definitivamente firme, la autoridad inquilinaria no puede revertir los efectos y contenidos del mismo, al haber creado en titularidad de la parte beneficiada, un derecho subjetivo o interés legítimo personal y directo de contenido económico (Artículos 11 y 82 ZOPA).

En el supuesto de que en criterio de la Autoridad Inquilinaria el acto haya sido dictado de forma manifiestamente ilegal, al extremo que se encuentre irradiado de nulidad absoluta, ésta podrá proceder a declararla (Artículo 83 ZOPA), pero solo mediante un procedimiento administrativo que garantice a los particulares, todas y cada uno de las garantías y mecanismos de defensa, conforme al procedimiento administrativo especial previsto en la LAI. (acotaciones sobre dicha posibilidad se efectúan infra).

No puede la autoridad inquilinaria retrotraer la aplicación de nuevos criterios y valoraciones de las variables e índices inmobiliarios (Artículos 29 y 30 LAI), trasladándolos a previos o anteriores actos administrativos de regulación, bajo la penalidad de estar irradiado de nulidad absoluta (Artículo 11 LOPA).

### **3.3. La Revisión del Acto Administrativo Regulatorio y Aumento del Canon arrendaticio en inmuebles no sujetos a regulación**

#### **3.3.1 Mutabilidad de la Cosa Juzgada Material Inquilinaria**

La Ley de Arrendamientos Inmobiliarios prevé la posibilidad de que a instancia de parte, o aún de oficio (como una manifestación del ejercicio de poderes inquisitivos en titularidad de la autoridad administrativa inquilinaria - infra -) pueda iniciarse un procedimiento administrativo con el objeto de revisar el quantum o valor nominal del canon o pensión máxima a cobrar sobre el arrendamiento celebrado sobre inmuebles sujetos a regulación conforme lo estatuyen los artículos 2, 3 y 4 de la LAI.

En efecto, el artículo 32 de la LAI (que se compagina con el artículo 11 de la derogada Ley de Regulación de Alquileres) establece:

ARTICULO 32.- Los cánones de arrendamiento de los inmuebles a que se refiere el artículo 2° de este Decreto Ley, serán revisados por el Organismo encargado de la regulación a instancia de uno cualquiera de los interesados, en los casos siguientes:

a.- Cuando hubieren transcurrido dos (2) años después de cada fijación de alquiler máximo, notificada a los interesados por el Organo Administrativo competente o por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como consecuencia de la revisión de la legalidad del acto administrativo impugnado y del restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada a los interesados por la actividad administrativa.

b.- Cuando se cambie, total o parcialmente, el uso o destino para el cual fue arrendado el inmueble.

c.- Cuando el propietario o arrendador haya ejecutado en el inmueble, dentro del plazo indicado en el literal a) del presente artículo, mejoras cuyo costo excedan del veinte por ciento (20 % ) del valor del inmueble.

PARA GRAFO PRIMERO: En el caso contemplado en el aparte a) de este artículo, los interesados podrán pedir la revisión hasta con sesenta (60) días de anticipación al vencimiento del término fijado en dicho aparte.

PARAGRAFO SEGUNDO: Los Organismos Administrativos de Inquilinato, a. los fines de mantener el equilibrio económico de las relaciones arrendaticias, cuando ningún interesado solicitare la regulación, podrán de oficio iniciar el procedimiento correspondiente, instruir y decidir los casos que a su juicio considere necesario, a costa del propietario y sin perjuicio de la aplicación de las sanciones a que hubiere lugar.

Tal posibilidad de revisión del canon arrendaticio máximo, previamente determinado mediante un procedimiento administrativo de regulación y, fijado mediante un acto administrativo que haya resultado definitivamente firme (i.) bien por haber caducado la oportunidad para la interposición del recurso contencioso de nulidad -Artículo 77 LAI-; bien por (ii.) haberse declarado sin lugar algún recurso de nulidad y, por ende, como valido el acto inquilinario), deberá ajustarse a los siguientes supuestos o limites:

1- Que de iniciarse a solicitud de parte, sean acompañados todos y cada uno de los recaudos y requisitos necesarios para la sustanciación del procedimiento, conforme lo estatuye el artículo 66 LAI (sujeto a futuro reglamento) y el artículo 49 de la LOPA en cuanto le sea aplicable. En ese sentido, al tratarse del primero de los supuestos contemplados, este es, el contenido en el literal a) del artículo 32 LAI , la solicitud deberá presentarse hasta con sesenta (60) días de anticipación a la verificación de los dos (2) años desde la notificación del primer acto regulatorio, de acuerdo a las particularidades que comentaremos más adelante.

2- La necesidad de apertura de un nuevo procedimiento administrativo regulatorio, por el cual se garanticen todas las oportunidades y mecanismos de defensa a las partes involucradas, conforme lo prevé el artículo 65 y siguientes de la LAI. En caso contrario, el nuevo acto regulatorio que modifique la regulación previa, se encontraría inficionado de nulidad absoluta, tanto porque sería dictado en ausencia total y absoluta de procedimiento, como también, porque se hayan obviado etapas del procedimiento administrativo inquilinario de carácter sustancial

(criterio cónsono con los criterios jurisprudenciales sobre la interpretación del ordinal 4to. del artículo 19 LOPA).

3- Que la revisión que del canon máximo a cobrar se haga, se circunscriba o limite a la modificación del quantum o valor de las pensiones, sin que por tal motivo, pueda innovarse o alterarse cualquier elemento o aspecto contractual, aún cuando, sobrevengan entre la primera regulación y la segunda, nuevas circunstancias.

4- El procedimiento administrativo inquilinario de revisión, deberá sujetarse a la existencia de un acto administrativo previo que devenga en definitivamente firme, esto es, que contra el primigenio acto no se encuentren pendientes acciones judiciales (Prejudicialidad, en virtud de procesos contenciosos administrativo pendientes e inconclusos) o que no hayan caducado legalmente los lapsos para la interposición de los recursos contenciosos administrativos de nulidad (los sesenta (60) días calendario para recurrir del acto administrativo conforme al artículo 77 LAI, pues, durante esos dos (2) meses pudiere algún interesado efectuar alguna alteración para encuadrar en los supuestos de los literales b) o c) del artículo 32 LAI y, por tanto, intentar una nueva regulación que le sea más favorable) (o que no habiéndose efectuado adecuadamente la notificación del acto a los interesados, ni siquiera hayan empezado a correr el lapso de caducidad de los sesenta (60) días antes aludidos, en cuyo caso, no pudiere sostenerse de forma indubitada la firmeza del acto, pues, pudieren interponerse recursos de nulidad en cualquier momento, - infra -).

5- Que no se encuentren pendientes acciones judiciales cuya pretensión sea la extinción o terminación de la relación arrendaticia a tiempo indeterminado (desalojo), o a tiempo determinado (cualquiera de las acciones civiles inquilinarias: resolución o cumplimiento del contrato), o en virtud a otras que obedezcan al mantenimiento del equilibrio económico como las acciones de reintegro de alquileres o depósitos en garantía.

Ahora bien, los supuestos de procedencia para la revisión de los cánones máximos son los siguientes:

1- El transcurso de dos (2) años, contados a partir de la fecha de emisión del acto administrativo regulatorio que haya sido debidamente notificado, y que haya resultado definitivamente firme. El literal a) del artículo 32 LAI, aún cuando debe su justificación a la preocupación económica del legislador, en cuanto éste supone acertadamente que durante el transcurso de 24 meses, es notorio el proceso inflacionario haciendo justa una modificación del valor nominal del canon arrendaticio máximo, no obstante, debe interpretarse con base a la seguridad jurídica de las partes, conforme a los criterios de cómputo siguientes: a-) A partir del momento en que el acto regulatorio inicial haya empezado a surtir sus efectos, esto es, desde el momento en que haya adquirido eficacia mediante una notificación validamente efectuada; para el único supuesto en que ninguna de las partes haya interpuesto recurso contencioso administrativo de nulidad. b-) A partir del momento en que el Tribunal con competencia en lo Contencioso Administrativo Inquilinario haya dictado sentencia con fuerza de definitivamente firme y haya sido notificada a los interesados. Sobre este particular, debe acotarse que, aún cuando haya transcurrido un tiempo elevado para la emisión definitiva de segunda instancia, debe computarse el tiempo del literal a), desde el mismo momento en que haya sido dictado el acto, en el supuesto de que se haya declarado sin lugar el recurso contencioso y, por ende, se haya declarado como apegado a derecho al acto de regulación primigenio (Véase la posibilidad del Juez Contencioso, conforme al artículo 131 LOCSJ, de establecer los efectos en el tiempo de su sentencia).



En este sentido, debe desestimarse cualquier intento de cómputo a partir del fallo dictado en primera instancia por el Tribunal con competencia en lo Contencioso Administrativo, visto que como veremos, es susceptible de ocurrir la suspensión de efectos del acto administrativo en sede judicial y, adicionalmente, los Tribunales con competencia en lo Contencioso Administrativo Inquilinario no son competentes para dictar ellos mismos la cuantía o quantum del canon máximo regulatorio, mediante una usurpación de funciones y sustituyéndose en la autoridad inquilinaria misma (Art. 79 LAI). (el artículo 78 del proyecto inicial de LAI, negaba a la apelación en ambos efectos, es decir, tanto el efecto devolutivo como el suspensivo, otorgándole plenos efectos a la decisión de primera instancia y, por ende, creando una perniciosa situación en desmedro de la tutela judicial efectiva)

2- Cuando conforme a la estipulaciones del contrato y/o a la voluntad de las partes, procediere o se haya convenido respectivamente, la modificación del uso o destino del inmueble arrendado. La aplicación o interpretación textual de la redacción del literal b) del artículo 32 LAI, pudiere encerrar una situación controvertida más allá de la simple regulación de alquileres. En efecto, el mencionado literal expresa que:

"b.- Cuando, se cambie, total o parcialmente, el uso o destino para el cual fue arrendado el inmueble". Como se observa, la norma esta acogiendo como supuesto de hecho para la variación de los cánones máximos, a no más que a un supuesto plenamente justificante de una acción judicial de Resolución de Contrato por incumplimiento (Artículo 1.167 CC), respeto del uso o destino del inmueble estatuido contractualmente o en virtud del catalogo de obligaciones previstas en el Código sustantivo (Ordinal 1 ° del artículo 1.592 y artículo 1.593 CC) o bien, dependiendo de los casos, a un supuesto de desalojo conforme lo prevé el literal d.- del artículo 34 LAI.

De allí la precisión conceptual que formulamos ante el Consejo de Ministros, en cuanto a la modificación de dicho literal en los términos siguientes:

"b.- Cuando conforme a la estipulaciones del contrato y/o a la voluntad de las partes, procediere o se haya convenido respectivamente, la modificación del uso o destino del inmueble arrendado."

De suerte tal, que no quedará más remedio a las partes interesadas, tomar las precauciones que la estrategia procesal apunten a las alegaciones, pruebas y procedimientos que se aspiren instaurar. En ese sentido, de resultar definitivamente firme un acto administrativo por el cual se ajuste el canon máximo a cobrar, basado en el supuesto del literal b.-) del artículo 32 LAI por hecho o voluntad de una de las partes, excediéndose en los límites contractuales o legales (como hemos señalado); dicho acto devendría en prueba indubitada que el juez ordinario deberá valorar, en el supuesto que sea interpuesta cualquier acción judicial.

En ese mismo sentido, quizás la intención inicial haya sido la de revisar la regulación inicial, en virtud de cambio de zonificación, mediante una ordenanza municipal (Ej. de zona residencial a comercial); no obstante, ha debido hacerse más claro el supuesto de hecho contenido en dicho literal b). del artículo 32 LAI (Es común observar, como pueden celebrarse contratos de arrendamiento sobre inmuebles en global, sin especificar el uso para cada área del mismo y, posteriormente, el arrendatario haga uso comercial de alguna de aquellas. Vgr. establecer comercio en la planta baja y vivir en la planta superior).

3- Cuando dentro de los dos (2) años siguientes al acto administrativo regulatorio definitivamente firme (conforme a los criterios antes expuestos), el propietario o el arrendador

(diferenciación apropiada visto que el arrendador puede no ser el propietario) haya efectuado mejoras en el inmueble cuyo valor excedan la quinta parte (20 %) de la estimación o cotización económica del mismo.

Sobre el particular debe acotarse, que la estimación que sobre el valor global del inmueble debe hacerse, corresponderá al valor del inmueble para el momento en que se inicie el procedimiento administrativo de revisión del canon máximo, y no, el valor nominal que se le haya adjudicado con ocasión al procedimiento regulatorio anterior, pues de lo contrario, si se parte a efectuar la estimación económica con base al valor de la primera regulación, es muy probable que mejoras de menor cuantía o no tan significativas pudieren alcanzar ese veinte (20 %) a que alude la norma; violentándose así la finalidad o telos del literal c.-) del artículo 32 LAI (tal violación configuraría un vicio en el nuevo acto administrativo de revisión del canon arrendatario, el cual podría reputarse como un vicio de infracción de norma por errónea o incorrecta aplicación de la base legal y, un falso supuesto sobre los hechos).

Todo ello conduce indefectiblemente, a que la autoridad administrativa tenga que volver a efectuar la estimación y valoración del inmueble conforme a los criterios a que se contrae el artículo 30 LAI (norma equivalente a los artículos 26, 27 y 28 de la derogada LRA).

En ese mismo sentido, una vez efectuada la estimación o valoración pecuniaria del inmueble en su totalidad para el momento en que sea interpuesta la solicitud de revisión del canon máximo arrendatario, la autoridad administrativa deberá proceder conforme a los mismos criterios, a valorar y estimar si realmente las mejoras efectuadas, efectivamente exceden de la quinta parte (1/5) del ajustado valor del inmueble.

Con lo cual, siendo consecuentes con la fijación de un valor nominal ajustado del inmueble; huelga comentar que similar ajuste deba efectuarse sobre las mejoras en cuestión, pues, tales mejoras pueden ser el producto de trabajos paulatinos que se hayan efectuado durante esos dos (2) años a que estatuye la norma.

4- Aún cuando no constituye un supuesto de mutabilidad en la cosa juzgada material inquilinaria en cuanto a la revisión del canon máximo o regulado, no obstante, resulta pertinente en esta ocasión, proceder a deslindar a los tres supuestos anteriores de lo estatuido en el único aparte in fine del artículo 70 LAI.

Dicho aparte expresa que:

"Cuando se solicite la fijación del canon de arrendamiento de una porción de un inmueble cuyo valor hubiere sido ya determinada por el Organismo regulador, en fecha no anterior en dos (2) años a la de la solicitud, no se procederá a una nueva determinación del valor, sino que se aplicará sobre la parte proporcional que corresponda a la porción cuya regulación se solicite el porcentaje de rentabilidad establecido en el artículo 29 de este Decreto-Ley o los aumentos de los porcentajes que fije el Ejecutivo Nacional."

El supuesto de hecho del aparte recién transcrito se contrae o circunscribe a una solicitud de regulación inicial o primigenia sobre una porción o parte del inmueble, que por alguna razón de estructura física-espacial ha sido arrendada. En ese sentido, la norma excluye la posibilidad de que se proceda a ajustar el valor pecuniario de todo el inmueble, el cual ha debido efectuarse con ocasión al procedimiento de regulación previo.

Así, debe proceder la autoridad administrativa a aplicarle a dicha nueva porción, el porcentaje de rentabilidad, que según el artículo 29 LAI, le corresponda.

De suerte tal, que el procedimiento administrativo y por ende, el acto regulatorio que se dicte, no deberá modificar o alterar el quantum o fijación del canon de arrendamiento máximo que sobre

el inmueble en su totalidad se haya efectuado previamente; pues esta última posibilidad, solo es procedente conforme a los límites y supuestos expuestos anteriormente, relativos al artículo 32 LAI.

### **3.3.1.1 Aumento del Canon arrendaticio en inmuebles no sujetos a regulación**

Por último, estimamos pertinente en esta ocasión, referirnos a la posibilidad del ajuste o aumento del canon arrendaticio, pero en inmuebles exentos o no sujetos a regulación de alquileres, esto es, inmuebles encuadrables o subsumibles en los tres literales del artículo 4 LAI.

En efecto, las formas del aumento o ajuste periódico del canon arrendaticio en inmuebles no sujetos a regulación, son los siguientes:

1. Por la autonomía de la voluntad de las partes, mediante una Cláusula de Valor, establecida en el contrato de arrendamiento para el momento de la celebración del mismo o, con posterioridad, una vez iniciada la relación arrendaticia, si las partes así lo establecieren de forma sobrevenida. Las modalidades a utilizar serían: (i) La de establecer un aumento porcentual aplicable por el transcurso de un tiempo (Por ejemplo, cada seis meses quedará aumentado el canon en un 40 %); (ii) La aplicación de un índice valor acumulado para un lapso determinado (Por ejemplo, establecer el índice de precios al consumidor acumulado durante un año o seis meses, establecido por el B.C.V; o el índice de inflación acumulado, etc.); o bien, similar índice valor pero de ajuste sucesivo e inmediato, admitiéndose la moneda extranjera (ajuste sucesivo) (Parágrafo Segundo del artículo 17 LAI), en cuyo caso, habrá que distinguir entre moneda de cuenta y moneda de pago (la primera referida a la forma de determinación y, la segunda a la forma en que efectivamente se liberará de la obligación); pues tal y como fuere tratado por Gilberto GuerreroQuintero' ( criterio recogido en el mencionado Parágrafo Segundo del artículo 17 LAI); el arrendatario siempre podrá liberarse de la obligación arrendaticia, mediante el ofrecimiento del equivalente en moneda de curso legal, como lo es el bolívar (Artículo 67 de la Ley del Banco Central de Venezuela). Es decir, es admisible la estipulación del canon arrendaticio en moneda extranjera (tanto como moneda de cuenta y pago); siendo permisible que el arrendador llegase a liberarse mediante el pago efectivo de dicha moneda; no obstante, lo que sí resulta vedado o prohibido (inclusive sujeto a sanción administrativa, artículo 82 y siguientes LAI), es la de compeler al arrendador que así lo haga. En ese mismo sentido, una estipulación contractual por la cual se renuncie de antemano, se encontrará inficionada de nulidad (Artículo 7 LAI). Lo graficaremos con un ejemplo simple: se ha estipulado el pago del canon en la cantidad de U\$ 2.000, el inquilino puede liberarse bien pagando esos dos mil dólares (U\$ 2.000) o bien, mediante el equivalente en bolívares de dicha suma al cambio para el momento en que sea exigible; pero en modo alguno, puede obligarse al arrendatario a pagar en dólares, aún y cuando, así lo hayan pactado en el contrato, pues, como se dijo, ello es nulo por disposición del artículo 7 LAI. No obstante, si el arrendador - a su voluntad y arbitrio - paga en dólares, tal liberación es conforme a ley, pero, efectuados esos pagos, no podrá aducirse luego, que ha renunciado a pagar mediante su equivalente en bolívares, para el supuesto, que así desee efectuarlo con posterioridad.

3 'Si bien es cierto que nuestra unidad monetaria es el bolívar (artículo 67, Ley del Banco Central de Venezuela), arrendador y arrendatario puede estipular que el pago se efectúe en moneda extranjera, salvo convención especial, con la entrega de lo equivalente en moneda de curso legal, al tipo de cambio corriente en el lugar a la fecha de pago (artículo 94 eiusdem) ". 'Canon Arrendatario y su Praxis Procesal ". 2da. Edición. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 1.997; pág. 202).

En definitiva, la estipulación y determinación del canon de arrendamiento en moneda extranjera es permisible, - sólo en lo que respecta a moneda de cuenta -; resultando siempre liberado el arrendatario del pago del canon arrendaticio mediante el ofrecimiento de su equivalente en moneda de curso legal y, sin que pueda el arrendador compeler al primero, al pago efectivo en moneda extranjera, aún cuando así lo hayan pactado en el contrato.

2. Mediante la voluntad de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, mediante la Cláusula de Valor "Ope Legis".. contenida en el artículo 14, cuya inclusión tuvimos ocasión de sugerir ante el Consejo de Ministros, la cual es del tenor siguiente:

"En los contratos de arrendamiento, a tiempo determinado o indeterminado, que versen sobre inmuebles exentos de regulación y en los que no se haya pactado cláusula de valor a los fines de la actualización periódica del canon de arrendamiento mensual, éste se ajustará cada vez que haya transcurrido un (1) año de la relación arrendaticia, de acuerdo al Índice General de Precios al Consumidor establecido por el Banco Central de Venezuela, acumulado para ese mismo período, si las partes no hubiesen llegado a un acuerdo sobre el monto del mismo. "

En ese sentido, los supuestos de procedencia son los siguientes: (i) Que se trate de un inmueble no sujeto a regulación de alquileres, pues como se ha tratado, de estar sujeto a regulación, el ajuste del canon de arrendamiento sólo es procedente mediante un procedimiento administrativo conforme a los extremos contemplados en el artículo 32 LAI; (ii) Que las partes no hayan establecido una Cláusula de Valor (en la forma antes expuesta) para ajustar periódicamente el canon de arrendamiento mensual. (iii) Que una vez transcurrido cada año de la relación arrendaticia, las partes no alcancen un acuerdo sobre si aumentan o no el canon inicialmente estipulado; pues, como se observa, el artículo 14 LAI, no sólo suplirá el silencio de las partes ab initio, es decir, al momento mismo de la celebración del contrato, sino también, para los casos en que no habiéndose previsto una cláusula de valor, éstos no alcancen un acuerdo inter partes una vez que se haya cumplido un año en la relación arrendaticia. Tal propuesta, -recogida en el artículo 14 LAI- , responde a la necesidad de suplir el silencio de las partes, cuando, por desconocimiento o poca diligencia, no se han tomado las previsiones a los fines de mantener el equilibrio económico del contrato de arrendamiento. En efecto, si tal como hemos expuesto, en aras de mantener dicho equilibrio, la propia autoridad inquilinaria posee la competencia para iniciar de oficio un procedimiento administrativo a los fines de la revisión del canon de arrendamiento - únicamente para los inmuebles sujetos a regulación, léase Parágrafo Segundo del artículo 32 LAI- ; resultaba perentorio pues, que el legislador previera un mecanismo de auto-ajuste o de revisión del canon, en el caso de los inmuebles exentos de regulación. Es pues, una justa contrapartida en beneficio de un arrendador que, por lo general, se encuentre desasistido de una adecuada orientación legal (Ejemplo cotidiano lo constituye aquella persona de avanzada edad que contrata por muchos años, sin cláusula de valor alguna, quedando sometida al valor nominal inicialmente pactado, durante toda la vigencia del contrato).

Esta norma abarca tanto a los contratos celebrados a plazo fijo o a tiempo determinado y, a los pactados sin tiempo o considerados como a tiempo indeterminado.

### **3.3.2. ¿Mutabilidad de la Cosa Juzgada Formal Inquilinaria?**

Tal como se comentó al inicio del presente punto, cuando un acto administrativo definitivo adquiere la fuerza y rigidez de la cosa juzgada administrativa (por agotar la vía administrativa o causar estado), ello comporta en sentido general, su irrevisibilidad por parte de la propia Administración, bien sea por propia iniciativa de la Administración (de oficio en ejercicio de

poderes inquisitivos) o bien a instancia de parte al haberse agotado, caducado o de no existir los respectivos recursos administrativos (Reconsideración, Jerárquico propio, Jerárquico impropio o institucional y de Revisión) (Algunos autores definen a la solicitud administrativa del reconocimiento de la nulidad absoluta de los actos por parte de la propia Administración, como Recurso de nulidad, por la interpretación que efectúan del artículo 83 LOPA, situación que analizaremos más adelante).

Dicha cosa juzgada administrativa puede coincidir o no con la cosa juzgada judicial, en cuanto, caduquen los recursos judiciales susceptibles de interposición, o que una vez determinado el apego o no del acto administrativo al bloque de la legalidad, - mediante un procedimiento judicial impugnatorio- , en ambos casos, el acto devenga en definitivamente firme; o bien, sea declarado nulo, en cuyo último supuesto, perderá toda validez la cosa juzgada administrativa de que se alude.

En ese sentido, la cosa juzgada administrativa se perfecciona cuando ocurren sus dos efectos principales, - al igual que la cosa juzgada judicial-, en cuanto, a la inmutabilidad, rigidez y firmeza de los contenidos de los actos administrativos que causen estado (cosa juzgada material administrativa) o bien, respecto a la imposibilidad de que contra tales actos, sean interpuestos recursos administrativos (cosa juzgada formal administrativa).

Así, una vez precisados los conceptos anteriores, debemos acotar que, como quiera que los actos administrativos en materia inquilinaria agotan la vía administrativa y, por tanto, contra ellos no es susceptible la interposición de recurso administrativo alguno; pudiere pensarse acertadamente, que el análisis sobre una pretendida mutabilidad de la cosa juzgada administrativa formal inquilinaria devenga en intrascendente, aún cuando se verifique una modificación en el contenido del acto administrativo inicial. Pero tal aserto, no resulta ajustado si se indaga respecto de la mutabilidad de la cosa juzgada material administrativa inquilinaria - como en efecto hemos desarrollado anteriormente-, o bien, respecto a la distinta cosa juzgada judicial formal en materia inquilinaria.

### **3.3.2.1. El examen de la legalidad sobre el acto administrativo de revisión de los cánones arrendaticios previamente fijados**

Ya hemos tratado los supuestos y límites a la revisión en vía administrativa del contenido de los actos dictados en materia inquilinaria, esto son, los actos destinados a la fijación del canon máximo a cobrar en las relaciones arrendaticias sobre los inmuebles que resulten de la interpretación concatenada de los artículos 2, 3 y 4 de la LAI, como un supuesto que permite sostener la denominada mutabilidad de la cosa juzgada material en materia inquilinaria.

En ese sentido, visto que al establecer el artículo 75 LAI el agotamiento de la vía administrativa con la sola emisión del acto administrativo regulatorio o del acto posterior por el cual el primero resulta revisado; no encontramos susceptible de acaecer una mutabilidad de la cosa juzgada formal inquilinaria, no obstante, sí se observa situación contraria en cuanto a la revisibilidad o examen que sobre la legalidad se haga del segundo de estos actos en vía judicial.

En efecto, podría entonces hablarse de ¿mutabilidad de la cosa juzgada judicial formal, cuando se trate de actos administrativos que innoven o modifiquen el contenido del primer acto regulatorio?

En realidad, por imperio del artículo 259 de la Constitución Nacional vigente (derogado artículo 206 de la Constitución del 61'), todo acto que se repute como administrativo, es susceptible de revisión en cuanto a su legalidad se refiere, por ante los órganos del Poder Judicial que detenten

la competencia en lo Contencioso Administrativo. Así, el acto administrativo de revisión que sea dictado conforme al artículo 32 LAI, estará sujeto o expuesto a los recursos impugnatorios en la oportunidad y modos a que se refieren los artículos 77 y siguientes LAI y, a las disposiciones que sobre los juicios de nulidad de los actos de efectos particulares efectúa la Ley adjetiva transitoria del Contencioso Administrativo, como lo es, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (secciones tercera y cuarta del Capítulo 11 del Título V LOCSJ: Artículo 121 y sigs.)

En ese mismo sentido, la circunstancia de que el nuevo acto sea susceptible de impugnación por ante los órganos judiciales, no debe comportar un examen sobre el contenido del primer acto regulatorio, es decir, si bien la nueva regulación que resulte es dictada en virtud de un primer acto, el cual suponemos, debe reputarse como definitivamente firme ( -supra- ), ello no debe significar que el dispositivo del fallo judicial que se dicte con ocasión al análisis de la legalidad del segundo acto pueda abarcar los efectos del primer acto regulatorio. En caso de que esto ocurra, la sentencia se encontraría inficionada de nulidad al excederse sobre el tema decidendi; vicio éste censurable y susceptible de revocabilidad por el Tribunal Superior correspondiente (en caso de que el acto sea dictado por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Infraestructura, correspondería la revocatoria a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo frente a las decisiones dictadas por los Tribunales Superiores con competencia en lo Contencioso Administrativo de la Región Capital y, en el caso de los actos dictados por las Direcciones de Inquilinato de los Municipios del interior, a los Tribunales Superiores con Competencia en lo Contencioso Administrativo Regionales frente a las sentencias dictadas por los Tribunales de Municipio).

### **3.3.3 ¿ Puede revisarse la legalidad de los actos inquilinarios, aún cuando haya caducado el lapso de interposición del recurso contencioso administrativo de nulidad?**

Una de las manifestaciones más evidentes de las potestades de Auto tutela de los órganos de la Administración, es precisamente, la de reconocer en cualquier momento la nulidad absoluta de los actos por ésta dictados, bien de oficio o a instancia de parte y en cualquier oportunidad, tal y como de forma indubitada expresamente lo consagra el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual es del tenor siguiente:

"La administración podrá en cualquier momento de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella".

En ese sentido, tal declaratoria de nulidad de oficio o a instancia de parte interesada, puede ocurrir aún cuando los lapsos de caducidad para la interposición de los recursos administrativos o contenciosos administrativos hayan fenecido frente al acto primigenio que se encuentre inficionado de nulidad absoluta, tal y como de forma pacífica y reiterada lo ha asentado nuestro máximo Tribunal de la República.

Al respecto la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de justicia en fallo de fecha 14 de Agosto de 1991 (Caso: "Armando Felipe Melo"), asentó que:

"... en Venezuela, tanto los actos anulables como los nulos absolutamente, al igual que los que son válidos, tienen eficacia inmediatamente, puesto que son ejecutivos y ejecutorios (artículos 8 y 79 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). Incluso los recursos administrativos y contenciosos administrativos, que puedan ejercerse en su contra están sujetos a

los lapsos de caducidad (artículos 85, 93, 94 y 95 eiusdem y 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), y por ende, al no intentarse precluye el derecho a ejercerlos. Sólo por tratarse de vicios de nulidad absoluta el transcurso del tiempo no puede convalidarlos. Entonces, aun cuando hubieren precluido los diferentes recursos por otra vía, por ejemplo, la solicitud de declaratoria de nulidad absoluta, en cualquier tiempo pueden lograr su anulación, en vía administrativa (artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), y de serles negada tal anulación pueden aún ejercer jurisdiccionalmente el correspondiente recurso de anulación, no contra el acto primitivo, pero sí contra la negativa de la Administración de declarar la nulidad de un acto administrativo nulo absolutamente.

Queda claro, pues, que los actos nulos absolutamente, si bien producen efectos, y que los respectivos recursos en su contra pueden precluir, sin embargo, no adquieran firmeza, puesto que la Administración de oficio, o mediante la respectiva solicitud de parte interesada, puede, en cualquier tiempo, declararlos o reconocerlos como nulos de tal nulidad. De manera que al no ser firmes los derechos que pueden crear o constituir, no son intangibles, y como tal, también pueden ser revocados por la propia Administración, como ha quedado expuesto". (subrayado nuestro).

En ese mismo sentido otro fallo de nuestro máximo Tribunal de la República, en fecha 6 de abril de 1993 (Caso: "Eduardo Contramaestre). el cual además de reproducir el criterio recién transcrito, adicionalmente, asienta el deber y la obligación que tiene la Administración de responder y reconocer la nulidad absoluta que le sea peticionada por los particulares, en la forma siguiente:

"Aparece así la potestad que a la Administración reconoce el artículo 83, sin límite, sin restricción, en virtud de la gravedad del vicio que afecta al acto de que se trate, al cual por lo demás, priva de cualidad para producir modificaciones en la esfera jurídica del administrado, negándole o recociéndole surgir para estos derechos o intereses legítimos, personales y directos, como ha quedado dicho. Se opone así esta ilimitada potestad administrativa, que opera también como garantía del administrado, puesto que le permite solicitar en cualquier momento la eliminación del mundo jurídico de un acto que ostente uno de los vicios que reseñan los cuatro numerales del artículo 19 de la ley que se comenta, a la ordinaria potestad de revisión de la Administración que surge solamente por el ejercicio del particular interesado de los recursos que la ley le reconoce para solicitar se revoque o modifique una decisión administrativa que lesiona sus derechos o intereses (Omissis)...

Ahora bien conforme a los señalamientos anteriores la Sala observa que el ejercicio "oportuno" del recurso administrativo, esto es, dentro del lapso de caducidad que indican las previsiones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es requisito sine qua non en los casos de nulidad absoluta o relativa. Ahora bien, para el caso de que se alegue contra la decisión administrativa la existencia de vicios de nulidad absoluta, la norma del artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, además de reconocer otra potestad de la Administración, consagra igualmente una garantía al particular administrado, al establecer para éste, la vía administrativa, igual oportunidad que la de aquella para exigir el reconocimiento de la nulidad absoluta que afecta a un acto dictado por ella. La inexistencia del lapso para solicitar esta declaratoria de nulidad absoluta opera en el ámbito propio que regula la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, de modo que el particular solicitante en vía administrativa, una vez producida expresamente la negativa de la Administración de reconocer la nulidad absoluta que afecta a una de sus decisiones, o vencido el plazo para hacer tal pronunciamiento, deberá

ocurrir ante el órgano jurisdiccional competente dentro de los lapsos que señala el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia". (subrayado nuestro).

De suerte tal, que la autoridad administrativa inquilinaria deberá aperturar un nuevo procedimiento administrativo, cuando un particular solicite, de conformidad con los artículos 51 de la Constitución Nacional vigente (derogado artículo 67 Constitución del 61 ') y artículos 2, 22 y 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la declaratoria de nulidad absoluta de un acto previamente dictado; aún cuando, respecto de éste último haya caducado el recurso contencioso administrativo de nulidad (sesenta (60) días calendario según dispone el artículo 77 LAI).

En este sentido, consistirá una exigencia adjetiva de improrrogable cumplimiento, el que la autoridad inquilinaria en aras de providencias sobre tan especial solicitud, proceda a notificar a los interesados, - aún eventuales - con el objeto de salvaguardar el derecho a la defensa y seguridad jurídica de los mismos.

Igualmente, para ese nuevo procedimiento resultan aplicables el resto de las disposiciones adjetivas contenidas en LAI y LOPA; siendo, que una vez dictada la decisión de mérito definitiva sobre tal situación, queda abierta la vía al contencioso administrativo inquilinario de nulidad de forma autónoma, para aquellos que resulten afectados. Adicionalmente, - con respecto al mismo procedimiento especial que se inicie -, puede decretarse la no apertura al lapso probatorio, bien a solicitud de parte o de oficio, por tratarse el asunto de mero derecho y, en caso de que resulte indubitada la inutilidad del mismo. (Justificación en la remisión que el artículo 76 LAI hace al C.P.C, para los casos no previstos por la primera).

#### **4. LA EXISTENCIA DE PODERES INQUISITIVOS EN TITULARIDAD DEL ORGANO ADMINISTRATIVO INQUILINARIO**

En la praxis, aún cuando el imperativo del interés de los particulares devenga en el gran impulso o energía que alimenta la consecución de las aperturas, sustanciaciones, trámites y demás extremos de rigor que los procedimientos administrativos en general requieren, no obstante, el legislador ius publicista siempre ha conferido especiales y particulares poderes inquisidores a los órganos encargados de dictar actos administrativos dirigidos a crear, modificar, alterar o extinguir vínculos jurídicos entre los propios particulares y, entre éstos y la Administración, o simplemente con ocasión al ejercicio de los típicos controles que toda actividad de policía administrativa requiere para su desarrollo.

La consagración de tales poderes en titularidad de los órganos administrativos, resulta del marcado y justificado interés que persigue la promoción o protección de la materia sobre la cual recae la actividad administrativa, esto es, por el interés que tiene el legislador en no dejar a la sola voluntad o cuidado de los particulares, la salvaguarda del objeto que se entiende como de interés público o general.

En ese sentido, la materia inquilinaria siempre ha sido concebida como un área del derecho sometida a un régimen de especial y particular celo o protección por parte del Estado, comportando que los procedimientos administrativos que con ocasión a la misma -se instauren, sean reputados como de orden público (sobre el particular se efectuarán consideraciones jurídico prácticas - infra -).

Al respecto, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, (texto legal que exige, según los casos, aplicación supletoria o directa en los procedimientos administrativos inquilinarios),



estatuye una serie de supuestos que contienen verdaderos poderes inquisitivos y que bien, son perfectamente vinculantes y obligatorios por parte de la autoridad administrativa inquilinaria:

1. Es deber de la autoridad administrativa inquilinaria, impulsar el procedimiento en todas sus fases y velar porque todas y cada una de ellas sean efectuadas adecuadamente de conformidad con la ley. En ese sentido, la autoridad inquilinaria estará obligada a realizar todas las actuaciones o tareas que sean necesarias y pertinentes para el mejor conocimiento de la situación que deba decidir. (Léase artículo 53 LOPA).

2. En virtud de la colaboración entre los órganos públicos, la autoridad administrativa inquilinaria estará en el deber de solicitar y requerir toda la información necesaria que resulte pertinente para el más fiel conocimiento de la situación que deba decidir (Artículo 54 LOPA). (Ej. Solicitar información a los Registros Subalternos; a otras Direcciones dentro del propio Municipio como bien pudieran ser las de Catastro y otros órganos encargados de la recaudación fiscal, etc.)

3. La autoridad administrativa inquilinaria tiene el deber de efectuar el denominado "Despacho Subsanador" , en cuanto, deberá recibir y analizar las solicitudes que se le presenten e indicar los errores y omisiones en que incurran dentro del lapso de tres (3) días hábiles administrativos (sobre los días que se consideran hábiles en los procedimientos administrativos léase artículo 42 LOPA), para que dentro de los quince (15) días calendarios siguientes a partir de su notificación, proceda a subsanarlos o a corregirlos (artículo 66 LAI y artículo 50 LOPA), y sin que por tal circunstancia la autoridad inquilinaria pueda rehusarse a recibirlos (artículo 45 LOPA). En caso de que el particular haga caso omiso total o parcial a dichas observaciones, la autoridad administrativa pudiere negar la admisión de la solicitud, en cuyo caso, quedará abierta el lapso de caducidad de sesenta (60) días calendario para interponer el recurso contencioso administrativo de nulidad (Artículo 77 LAI). En cuanto a los requisitos que debe llenar la solicitud administrativa inquilinaria, resultarán aplicables las exigencias a que se contrae el artículo 49 LOPA, en cuanto le sean compatibles con su naturaleza.

Sobre este último particular, conviene acotar que bajo el imperium de la legislación inquilinaria derogada, resultaba común observar, como algunas Direcciones de Inquilinato, con ocasión a solicitudes de derechos preferentes (Artículo 4° DLDV), procedían a declararlas sin lugar mediante acto final o definitivo, aduciendo que tales solicitudes debían reputarse como defectuosas para el caso en que el peticionante no haya probado o acompañado constancias que evidenciaran la solvencia en los canones de arrendamiento (copias de las consignaciones efectuadas: derogado artículo 5° DLDV: vigente artículo 51 LAI).

En tal sentido, si bien resultaba obvia la exigencia de que para obtener el extinto derecho preferente de seguir ocupando el inmueble, el peticionante demostrase estar solvente; no obstante, de no haber sido argumentada la insolvencia por la parte contraria, la Administración tenía el deber de advertir semejante deficiencia de oficio, mediante un acto de trámite (artículo 50 LOPA y 66 LAI), pero no, de forma inadecuada mediante el acto definitivo, situación ésta última que acarrea indefensión irradiando de nulidad al acto final. Situación disímil, cuando ante tal circunstancia, la contraparte hubiese invocado la insolvencia del solicitante y, éste último no haya demostrado lo contrario, pero referida tal solvencia, - obviamente -, a un periodo previo y no posterior a la solicitud (debió estar solvente para la fecha en que se interpusiera la solicitud, no de forma sobrevenida luego de efectuada la alegación de quien pretendiere la negativa de la solicitud).

Claro está, queda condicionada la pertinencia y validez de la conclusión recién expuesta, en cuanto a que la practica administrativa reputase a tales requisitos como extremos de forma y no de fondo, tal y como en efecto así le consideraban (Las Direcciones de Inquilinato exigían en sus formas, planillas y metodología en general, que el particular al momento de interponer una solicitud de derecho preferente, acompañara: 1-) Contrato de arrendamiento; 2-) Carta o aviso de no renovación y; 3)- constancia de solvencia que, dependiendo del caso, podía consistir en consignaciones de arrendamiento ante Tribunales en caso de que el arrendador se rehusare a recibirlos o bien, recibos o constancias de pago en caso de aceptación por parte del arrendador).<sup>4</sup> Similar criterio aplicable al procedimiento administrativo vigente por imperio de LAI; pues, en caso de que la autoridad inquilinaria aduzca un defecto de forma en la solicitud de regulación o revisión de alquileres, o solicitud de sanción; deberá advertir al peticionante de semejante circunstancia mediante un acto de trámite (Artículos 66 LAI y 50 ZOPA) y no, en la oportunidad de dictar el acto definitivo, pues en este último caso, devendrá en evidente la nulidad absoluta de la decisión al causar indefensión.

Aún cuando, en un momento determinado, los interesados que hayan efectuado la solicitud administrativa procedan a formular su desistimiento; la autoridad inquilinaria podría continuar el procedimiento administrativo si razones de interés público lo justifican. Igualmente, tal poder inquisitivo pudiere aún ejercerse en el caso de verificarse la perención de la instancia, al haber transcurrido dos (2) meses desde que la autoridad haya notificado al particular en virtud de su inactividad o desinterés (Artículos 63,64 y 66 LOPA)(Parágrafo Segundo del artículo 32 LAI).

**4 El derecho preferente de continuar ocupando el inmueble al vencimiento del término del contrato (derogado artículo 4 DLDV), ha sido sustituido por la figura de la prórroga legal prevista en el artículo 38 LAI.**

Durante no solo la etapa de la articulación probatoria de diez (10) días hábiles administrativos (Artículo 69 LAI), sino también en cualquier etapa del procedimiento (más aún durante el lapso para decidir previsto en el artículo 71 LAI), la autoridad inquilinaria podrá ordenar de oficio, todo lo que estime necesario para comprobar la verdad de los hechos y circunstancias relevantes para emitir su decisión de mérito vertida en el contenido del acto administrativo a dictar (Artículo 69 LOPA, que aún cuando referido al procedimiento sumario, deviene en vinculante para la autoridad administrativa inquilinaria, pues, el especial procedimiento administrativo inquilinario, es reputable como un procedimiento sumario si se contrapone con los lapsos y duración del típico procedimiento administrativo ordinario).

Como una ampliación al Principio de Globalidad del acto administrativo (Artículo 62 LOPA), por el cual la Administración debe pronunciarse expresamente sobre todos los puntos que le hayan sido expuestos por las partes y del deber que ésta tiene de resolver todas y cada uno de los planteamientos formulados y aún, sobre todos aquellos que se les vinculen a pesar de que no hayan sido esgrimidos (Artículo 89 LOPA); sostenemos que la autoridad administrativa inquilinaria deberá de oficio, pronunciarse respecto de todos los aspectos y elementos que estime relevantes para la emisión de su decisión de mérito, aún cuando como se dijo, no hayan sido sometidos a su conocimiento por los interesados, pero que versen sobre la situación en concreto.

#### **4.1 Poderes inquisitivos para iniciar procedimientos**

Una de las manifestaciones de la consagración de tales poderes en titularidad del órgano o autoridad administrativa inquilinaria lo constituye, el que de oficio (sin mediar solicitud formal de parte interesada alguna), pueda iniciar o aperturar procedimientos administrativos con el

objeto de emitir actos administrativos que incidan directamente sobre la esfera jurídica de las partes involucradas en una relación inquilinaria presente o, según los casos, frente a relaciones arrendaticias aún susceptible de verificarse (este último supuesto, cuando por ejemplo, aún cuando no ha sido pactada una relación arrendaticia, el órgano inquilinario procede a regular los inmuebles que se ofrecen en arrendamiento mediante publicaciones en masa o, cuando la autoridad administrativa inicia un procedimiento sancionatorio por ofertas discriminatorias o que establezcan condiciones atentatorias a la salud pública, entre otros supuestos).

En efecto, LAI establece la posibilidad de que la autoridad administrativa aperture de oficio procedimientos administrativos en los siguientes casos:

1. Cuando encuentre indicios que hagan presumir la verificación de una infracción o trasgresión a las prohibiciones expresas establecidas por LAI y que aparezcan una sanción administrativa (artículo 82 y siguientes ejusdem). Quedan por tanto, obviamente excluidas de esta posibilidad los incumplimientos a las disposiciones sustantivas de la relación arrendaticia conforme a LAI, al contrato y al Código Civil, y que den lugar a procedimientos estrictamente judiciales (como por ejemplo, las que den lugar a acciones de regreso por cánones pagados en exceso, por acciones de regreso por garantías en exceso o por incumplimiento de las partes dando lugar a acciones de cumplimiento o resolución de contrato, acción de desalojo, derecho preferente ofertivo y retracto legal, etc.).

2. En el supuesto de que a los fines de mantener el equilibrio económico en el desarrollo de la relación arrendaticia, se aperture un procedimiento de revisión del canon máximo a fijar conforme lo estatuye el Parágrafo Segundo del artículo 32 LAI.

3. Si bien durante la Prorroga Legal a que se contrae el artículo 38 LAI, se mantendrán inmutables las condiciones y obligaciones contractuales por las cuales se había celebrado la relación arrendaticia a tiempo determinado; empero, la autoridad administrativa pudiere aperturar de oficio, de ser procedente, una revisión del canon máximo a cobrar conforme al Parágrafo Segundo del artículo 32 LAI, para el supuesto en que el inmueble esté sujeto a regulación. (Obviamente, durante dicha prórroga legal- prevista en el artículo 38 LAI pudiere verse modificado el canon de arrendamiento por: (i) la voluntad de las partes mediante una cláusula de valor en inmuebles no sujetos a regulación; (ii) por una regulación de alquileres de forma inicial o primigenia a solicitud de cualquiera de las partes en inmuebles sujetos a regulación o bien, (iii) por un acuerdo inter partes de manera sobrevenida en inmuebles no sujetos a regulación y; (iv) en virtud de la Cláusula de Valor "Ope legis" (véase ut supra) cuya inclusión en LAI, tuvimos ocasión de sugerir ante el Consejo de Ministros y que fuere acogida en el artículo 14; que prevé el ajuste automático del canon de arrendamiento conforme al Índice General de Precios al Consumidor establecido por el B.C.V, en los inmuebles no sujetos a regulación y en donde las partes no hayan previsto cláusula de valor alguna, una vez que haya transcurrido un año en la relación arrendaticia, sin importar, si se trata de un contrato a tiempo determinado o indeterminado.

4. Cuando de la interpretación en contrario de los literales del artículo 4 LAI (el cual prevé los inmuebles exentos de regulación), un inmueble se encuentre susceptible de regulación y, la autoridad administrativa inquilinaria aperture un procedimiento de fijación de los cánones máximos a cobrar, de conformidad con el Parágrafo Segundo del artículo 32 LAI.

5. En el supuesto previamente analizado en el punto 3.3.3 (denominado "¿ Puede revisarse la legalidad de los actos inquilinarios, aún cuando haya caducado el lapso de interposición del recurso contencioso administrativo de nulidad?"), pues, en caso de que el órgano administrativo

inquilinario observe o detecte, de oficio, vicios que irradian de nulidad absoluta a un acto previo (conforme a los artículos 19 y 83 LOPA); deberá iniciar un nuevo procedimiento administrativo a los fines de garantizar la seguridad e igualdad jurídica y derecho a la defensa de las partes involucradas, como una manifestación más de los poderes inquisitivos que nos ocupan.

#### **4.2. Poderes Inquisitivos durante el Procedimiento Administrativo de Regulación**

La posibilidad de poderes inquisitivos en titularidad de la autoridad administrativa no se agotan en los ya expuestos conforme a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y a los referidos a la iniciación de procedimientos administrativos de regulación, revisión y sancionatorios; adicionalmente, dicho órgano inquilinario posee otros poderes inquisitivos, que si bien algunos de ellos pudieren compaginarse con los consagrados en LOPA, no obstante, poseen una particularidad que identifica el desarrollo del procedimiento administrativo inquilinario:

1. El órgano administrativo inquilinario posee el deber de informar y notificar al interesado sobre los defectos y omisiones que su solicitud administrativa contenga, para que dentro del lapso de quince (15) días continuos proceda a subsanarlos o a corregirlos, so pena de que dicha solicitud no sea admitida. En todo caso, el acto administrativo que niegue tal admisión deberá motivarse suficientemente y será susceptible de ser recurrido por ante el Tribunal con competencia en lo Contencioso Administrativo Inquilinario que corresponda.
2. El órgano Administrativo podrá admitir u ordenar la evacuación de las pruebas que estime necesarias para la comprobación de los hechos que se consideren relevantes (Artículo 69 LAI, artículos 53,54,58 y 69 LOPA).
3. El órgano administrativo inquilinario podrá prorrogar el lapso de treinta (30) días calendario para la determinación del valor del inmueble, por un lapso no mayor a otros treinta (30) días más y, por una sola y única ocasión. (Artículo 70 LAI).
4. La autoridad sustanciadora del procedimiento podrá requerir la colaboración de otras dependencias públicas a las cuales se les haya encomendado la competencia administrativa inquilinaria, para la realización de cualquiera de las notificaciones que con ocasión al procedimiento principal, deban efectuarse. ( Artículo 74 LAI).

#### **4.3. Poderes Inquisitivos durante el Procedimiento Sancionatorio**

Respecto de los particulares procedimientos sancionatorios, encontramos la presencia de otros poderes inquisitivos en titularidad del órgano administrativo inquilinario.<sup>5</sup>

En efecto, ya hemos señalado (supra) que cuando el órgano administrativo con competencia inquilinaria encuentre indicios que hagan presumir la verificación de una infracción o trasgresión a las prohibiciones expresas establecidas por LAI y que aparezcan una sanción administrativa, ésta puede proceder a iniciar o aperturar de oficio un procedimiento sancionatorio, o bien, similar actuación mediante denuncia formulada por los particulares, sean éstos interesados cualificados o no (sobre éste último particular, sí es admisible la denuncia formulado por quienes detenten un simple interés, aún cuando no cualificado, pues, el objeto protegido y tutelado por la norma no es privado o particular, sino que es colectivo y revestido bajo el carácter de orden público).

<sup>5</sup> El artículo 10 de LOPA desarrolla legislativamente, la garantía constitucional de la reserva legal en materia de sanciones, trasladándolo a los procedimientos administrativos sancionatorios, cuya manifestaciones pueden observarse en cuanto: a) La necesidad de una tipicidad expresa sin lugar a remisiones en blanco o a cláusulas abiertas, aún cuando, sí es susceptible de dejar cierta discrecionalidad en titularidad del funcionario sólo en lo que respecta al quantum de la sanción pecuniaria con base a limite mínimo y

máximo, no obstante, sujeta a principios (artículo 12 LOPA; b) El mantenimiento de medios y oportunidades de defensa durante el procedimiento; c) La proporcionalidad y adecuación a los fines y supuestos de las normas punitivas (artículo 12 LOPA); d-) La no aplicación retroactiva de normas sancionatorias; e) Prohibición de la sanción reiterada por un mismo hecho; f-) El establecimiento de la carga de la prueba sobre el órgano que pretenda imponer la sanción.

No obstante, resulta conveniente acotar una vez más (aún cuando resulte obvio), que no serán susceptibles de justificar la apertura de un procedimiento sancionatorio inquilinario, todos aquellos incumplimientos a las disposiciones sustantivas de la relación arrendaticia bien sean en contravención directa a LAI, al contrato o al Código Civil, y que den lugar a procedimientos estrictamente judiciales, éstos son, entre otros, los que ameriten la interposición de acciones de regreso por cánones pagados en exceso, por acciones de regreso por garantías en exceso o por incumplimientos imputables a las partes y que den lugar a acciones de cumplimiento o resolución de contrato, acción de desalojo, derecho preferente y retracto legal, entre otras (Acciones previstas en el artículo 33 LAI).

Los supuestos susceptibles de generar sanciones administrativas inquilinarias, pueden observarse en las infracciones a la normativa contenida en los artículos 6, 7, 13, 15, 17, 64 y demás supuestos, siempre que, como se dijo, tales infracciones configuren un ilícito administrativo que afecte el orden público y no constituya un incumplimiento en los términos antes expuestos.

Así pues, se observa la consagración de poderes inquisitivos durante el procedimiento Sancionatorio conforme a LAI, adicionalmente, a todos y cada uno de los supuestos vinculantes para la autoridad inquilinaria conforme a la LOPA, en la forma y modos antes expuestos. En efecto, se observan los siguientes supuestos:

1- Una vez iniciado un procedimiento sancionatorio, la autoridad inquilinaria tiene el deber de utilizar todos los medios legales que estén a su alcance para comprobar los hechos relevantes para la debida subsunción en la norma que se le imputa como violentada o infringida por el particular (ver Parágrafo único del artículo 82 LAI). Este deber se encuentra desarrollado en la imposición de la carga de la prueba en titularidad del órgano inquilinario que pretenda sancionar a un particular con una sanción pecuniaria ( ver comentario supra y, el encabezado del artículo 82 LAI).

2- Al igual que respecto del procedimiento administrativo regulatorio, la autoridad inquilinaria podrá valerse de la colaboración de otras autoridades para la practica de las notificaciones que resulten necesarias con ocasión al procedimiento sancionatorio, e inclusive, requerir la ayuda de la fuerza pública tanto para dicha actividad como también, para otras actuaciones que así lo requieran.

3- Aún cuando en puridad no pueda considerarse como un poder inquisitivo, sino más bien, como una ocasión para el ejercicio de poderes discrecionales, la autoridad inquilinaria podrá imponer el doble de la multa en los casos de reincidencia (Artículo 85 LAI), en cuyo caso, tal posibilidad deberá estar condicionada a la apertura de otro autónomo e independiente procedimiento, lo que sí constituye un supuesto de poder inquisitivo en titularidad del órgano inquilinario.

Los supuestos susceptibles de generar sanciones administrativas inquilinarias, pueden observarse en las infracciones a la normativa contenida en los artículos 6, 7, 13, 15, 17, 64 y demás supuestos, siempre que, como se dijo, tales infracciones configuren un ilícito administrativo que afecte el orden público y no constituya un incumplimiento en los términos antes expuestos.

## **5. LA EXISTENCIA DE ACTOS DE TRAMITE SUSCEPTIBLES DE RECURRIBILIDAD**

### **5.1. Particularidades sobre los actos de simple trámite y los de procedimiento o trámites excepcionales. Revisión a los criterios clásicos sobre el tratamiento de tales actos.**

Los actos de tramite son todos aquellos, que aún siendo igualmente administrativos, no contienen la pretensión de innovar, afectar o alterar la situación jurídica de los particulares o de la propia Administración de forma definitiva; deben estar orientados a la adecuada consecución y terminación del procedimiento administrativo que dará lugar a la decisión de mérito del órgano administrativo en particular.

Se encuentran pues, teleológicamente condicionados a servir y a coadyuvar directamente en el procedimiento administrativo que requiera la correcta emanación del verdadero acto definitivo con vocación de permanencia y durabilidad. En ese sentido, la jurisprudencia ha tenido ocasión de asentar que "...los actos de instrucción o sustanciación de los procedimientos no son decisiones sino actos de ordenación del procedimiento, es decir, de trámite o preparatorios de la decisión final" (CPCA: del 9 de julio de 1981. RDP N°8 pág. 101).

No obstante, existen actos que aún cuando reputables como de trámite, son capaces de incidir directamente en la situación o status que dentro o fuera del procedimiento puedan tener los interesados; no escapando de ésta particularidad, el especial procedimiento administrativo inquilinario, tal y como hemos venido tratando (supra).

Tal posibilidad en cuanto a que tales actos de tramite comporten afectaciones o impongan cargas sobre los particulares, ha venido a justificar la mitigación del principio clásico por el cual devenían en inmunes o insusceptibles de recurribilidad.

En efecto, los principios clásicos del procedimiento administrativo y del contencioso administrativo (éste último basado en la necesidad de agotar previamente la vía administrativa; visto que en abstracto los actos de trámites no son susceptibles de producirla), sostenían el carácter de irrevisibilidad o irrecurribilidad de tales actos, pues, se estimaba que en virtud del principio de la "Concentración del Procedimiento", de existir alguna irregularidad o vicio con ocasión a cualquier acto procedimental, éste sería absorbido por el acto administrativo definitivo emitido en virtud a la secuencia de actos procedimentales.

Con lo cual, la nulidad de un acto procedimental o de trámite, podía aparejar la nulidad del acto definitivo, comportando la sanción de la reposición de acuerdo a la gravedad del vicio que haya inficionado de nulidad al acto final.

Así pues, la pretendida irrecurribilidad absoluta, encuentra un primer supuesto que le mitigue, y éste es precisamente, el de la revisibilidad contenida en un recurso de nulidad destinado principalmente contra el acto final; en otras palabras, el límite para atacar un acto de trámite se encontraría condicionado a que tal oportunidad sea intentada de forma conjunta, no en modo autónomo o independiente, sino a través de la acción impugnatoria principal contra el acto definitivo.

Sin embargo, aún cuando acertado el primer postulado que apertura supuestos para la revisión de los actos de trámite, no obstante, devenía en insuficiente para la debida protección de la posición o status jurídico del particular interesado en el procedimiento administrativo de que se trate.

Resultaba pues perentorio, recoger otros supuestos que permitiesen al administrado enfrentar los actos, que aún cuando en apariencia simples impulsores del procedimiento, no en vano, eran

capaces no sólo de producir perjuicios especiales, sino también, extenderlos más allá del procedimiento con una vocación que manifiestamente excedía la misma temporalidad de éste.

Se construía así, la posibilidad de impugnación directa de los actos de trámite, pero sometida a supuestos muy especiales, tanto en vía administrativa como judicial.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, (ley que según los casos, exige aplicación directa o supletoria en el procedimiento administrativo inquilinario), estatuye en su artículo 85, los supuestos por los cuales puede un particular recurrir directamente contra los actos - in genere - que "...ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos. "

Todo lo cual conduce a concebir a ciertos actos procedimentales, como actos no mera y simplemente de trámite; sino más bien, actos de procedimiento o trámite excepcionales.

En este mismo sentido, la imposición de cargas o la modificación del status de los particulares dentro o fuera del procedimiento y, en algunos casos, con una vocación que excede la misma temporalidad del procedimiento; ha hecho replantear a su vez, la aplicabilidad para éstos (los actos de trámite excepcionales) del deber generalizado que la legislación y la doctrina han impuesto a los órganos encargados de dictar actos administrativos, en cuanto a la necesidad de una adecuada justificación o subsunción, que no es más, que la perentoriedad en la motivación del acto con clara relación de los supuestos de hecho y las bases legales aplicadas, que evidencien la justeza de la decisión acogida.

El artículo 9 de la LOPA, impone el deber legal de motivar todos los actos administrativos, salvo los de simple trámite o en virtud de una exoneración expresa por parte de la Ley:

'Los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la Ley. A tal efecto, deberán hacer referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto. ' (subrayado nuestro).

Así, siendo consecuentes con los asertos anteriores, no debe menos que interpretarse de forma restrictiva, la exoneración de la norma recién transcrita, en cuanto a que sólo abarque a los actos reputables como de simple trámite; subsistiendo el deber de motivación para con los que hemos denominado como actos de trámite excepcionales; a quienes adicionalmente, les será aplicable de forma directa, todos y cada uno de los requisitos que el artículo 18 de LOPA exige para todo acto; y entre estos, precisamente, el deber de la debida motivación (numeral 5 del artículo 18):

Omissis...

## **5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes;"**

### **5.2. Actos de trámite o procedimiento capaces de incidir en la situación jurídica de las partes en el procedimiento inquilinario.**

En el especial procedimiento administrativo inquilinario contenido en la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios (del artículo 65 al 76), pueden observarse supuestos por los cuales la situación particular de los interesados puede verse afectada o alterada con un acto que, aún cuando de trámite, sí pretenda comportar efectos mucho más extensos que el simple impulso, consecución o

dirección del procedimiento. (el presente tema puede ser complementado con los asertos expuestos en el punto referido a la característica del procedimiento administrativo inquilinario que denominamos "2. El Agotamiento Directo de la Vía Administrativa" véase ut supra ).

Alguno de los supuestos que darán lugar a la recurribilidad directa de un acto administrativo inquilinario, aún cuando reputable como de trámite, pero encuadrable como excepcional en los términos antes expuestos, son los siguientes:

1. El acto administrativo que niegue o inadmita la solicitud y, por ende, la apertura de un procedimiento administrativo de regulación de alquileres. En este supuesto, el lapso de caducidad para interponer el recurso contencioso de nulidad será de sesenta (60) días continuos, contados a partir de la adecuada notificación conforme a los extremos del artículo 73 LOPA. Sobre este particular, resulta perentorio acotar que, en caso de que el acto final regulatorio llegase a declarar sin lugar la solicitud, argumentando la deficiencia o defectos en la misma, dicho acto administrativo se encontrará inficionado de nulidad por no haberse otorgado al particular la oportunidad para enmendarlos o corregirlos, durante la tramitación del procedimiento.<sup>6</sup>

**6 En ese sentido, tal negativa deberá motivarse suficientemente, previo al cumplimiento del denominado Despacho Subsanador " (Artículo 45 y 50 LOPA), por el cual el funcionario deberá advertir al interesado, mediante notificación, sobre los defectos y omisiones observadas, las cuales deberá corregir dentro de un lapso de quince (15) días continuos desde el momento que tal notificación le sea efectuada.**

2. En el supuesto de que la autoridad inquilinaria en uso de la posibilidad de prórroga a que se refiere el primer aparte del artículo 70 LAI (prórroga del lapso para fijar valor del inmueble)(supuesto que evidencia poderes inquisitivos en titularidad del órgano administrativo - ut supra- ), prolongue injustificadamente el proceso, visto que, el lapso de diez (10) días hábiles administrativos para emitir la decisión final (Artículo 71 LAI) empiezan a correr al momento en que fenezca la oportunidad fijada para la determinación del inmueble; con lo cual, se evita que la autoridad inquilinaria se valga de un acto de trámite, para retardar la oportunidad de decisión definitiva, sin que a simple vista, pueda imputársele retardo o silencio administrativo. (De ocurrir, el acto que prolongue el lapso estaría viciado de nulidad por desviación de poder). En este mismo supuesto, en caso de que aún cuando no con el interés de retardar, la autoridad prorrogue el lapso pero en ausencia de "... razones de importancia (que) así lo impongan". Tales "razones de importancia" se constituyen en un concepto jurídico indeterminado que deberá ser debidamente motivado por la autoridad administrativa, para todos los casos.

3. En el supuesto en que, haciendo mal uso de la norma contenida en el artículo 68 LAI, la autoridad administrativa inadmita pedimentos, solicitudes o cualquier otra clase de escrito que no altere, innove o amplíe su pretensión o descargo principal. La interpretación de la norma debe ser de forma restrictiva en cuanto a la negativa de admisión de cualquier elemento que contribuya al mejor conocimiento de la situación controvertida. En este sentido, el artículo 62 de LOPA, consagra el principio de globalidad, por el cual, la decisión definitiva deberá tomar en consideración todos los elementos que le sometan las partes; a cuyo efecto, no deberá la autoridad administrativa negarse a incorporarlas en el expediente administrativo siempre que, como hemos dicho, tal situación no comporte la alteración sustancial del controvertido. En este mismo sentido, el artículo 89 LOPA, refuerza el presente aserto, al estatuir que:



"El órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan Con motivo del recurso aunque no hayan sido alegados por los interesados ". (si bien la norma esta referida principalmente en circunstancias en donde la Administración resuelva recursos administrativos, no obstante, es perfectamente vinculante en procedimientos como el que nos ocupa, vista su naturaleza o carácter de fisonomía triangular).

4. Cuando la autoridad administrativa inquilinaria suponiendo haber notificado validamente a la parte contraria del solicitante (una vez que previamente ha sido admitida la solicitud de regulación conforme al artículo 66 LAI), posteriormente, no se le admita la posibilidad de exponer alegatos, argumentos o defensas, basados en un cómputo anormal de los tres (3) días hábiles administrativos a que se refiere el artículo 67 LAI.

Esto es, que una vez iniciado el procedimiento administrativo regulatorio, de revisión o sancionatorio y, admitida como haya sido la solicitud conforme al artículo 66 eiusdem; se proceda a la notificación errónea, defectuosa o fraudulenta de la otra parte a los fines de que se apersona por sí o por representante (Artículo 11 LAI que será precisado más adelante, referido a quiénes se entienden por interesados), y la autoridad administrativa le niegue su participación aduciendo la caducidad o preclusión de la oportunidad que tenía, con base a un cómputo ineficaz de los tres (3) días hábiles administrativos a que alude el artículo 67 LAI.

5. Cuando la autoridad inquilinaria niegue la solicitud de copias certificadas, aún cuando de forma motivada, en caso de que los supuestos que justifiquen tal decisión no sean cónsonos y ajustados con el derecho que tiene todo ciudadano de procurar copias certificadas de los procedimientos de su incumbencia (Punto tratado anteriormente en "1. Gratuidad Relativa" - supra -).

6. Cuando injustificadamente la autoridad inquilinaria niegue la admisión de alguna prueba conforme al artículo 69 LAI, sí la evacuación de la misma deviene en fundamental para la decisión del procedimiento; lo que indefectiblemente se constituirá en un vicio que causará desigualdad, indefensión y perjuicio a los intereses legítimos, personales y directos. (Las incidencias de la articulación probatoria serán tratadas en el punto "6. Preponderancia de la prueba instrumental" - infra

7. Cuando la autoridad inquilinaria niegue la participación calificada de un particular, quien aún demostrando su condición de interesado, no se le admita en el procedimiento y se le desestime cualquier alegación, pedimento o prueba que considere pertinente aportar.

La autoridad inquilinaria no podrá negarle su participación (siempre que el particular justifique que el procedimiento afecta sus derechos subjetivos o se vincula con sus intereses personales, legítimos y directos. Artículo 22 LOPA en concordancia con los artículos 112 y 121 LOCSJ. Artículo 11 LAI), basándose, erróneamente, en que éste no haya participado ab initio del procedimiento, o que la causa se encuentre en un estado avanzado. (El artículo 23 LOPA, consagra el derecho de participación del interesado sobrevenido, aún, en cualquier estado del procedimiento).

### **5.3. Medios y alternativas del particular tanto en vía administrativa como judicial.**

Una vez demostrada la posibilidad de actos administrativos de procedimiento o de trámite excepcionales emitidos por la autoridad inquilinaria, y evidenciado como ha sido el derecho de las partes de recurrir e impugnar a tales actos, cuando éstos produzcan efectos capaces de

modificar, alterar o innovar su situación jurídica; conviene pues en esta oportunidad, exponer los medios y alternativas procesales apropiadas para tales fines.<sup>7</sup>

En el supuesto a que se refiere el numeral 1 del punto recién expuesto ( inadmisión de solicitud), el camino o vía judicial resulta expedito visto que, como hemos tratado, el artículo 66 LAI, estatuye la posibilidad que tiene el particular para intentar un recurso contencioso de nulidad a los fines de impugnar el acto administrativo inquilinario que niega o inadmite su solicitud de regulación de cánones máximos de arrendamiento. En este único supuesto, la norma previamente califica a dicho acto como un acto que es indudablemente, susceptible de "prejuizar como definitivo y poner fin al procedimiento", como consecuencia establecida en el supuesto de hecho del artículo 85 LOPA, en los términos y alcances antes expuestos.

No obstante, aún cuando en el resto de los supuestos recién expuestos en los numerales del 2 al 6 (supra) - del presente punto- , no existe disposición expresa por parte de LAI, en cuanto quede abierta la posibilidad de la interposición del recurso contencioso; no dudamos en sostener esta posibilidad, dando por reproducidos en esta ocasión, todos y cada una de las razones expuestas en el tema denominado "2. Agotamiento de la Vía Administrativa" y, también, por los que en este mismo punto hemos tratado.

Aún así, resulta innegable que aún cuando sea posible la interposición directa de recursos contenciosos inquilinarios de nulidad, no obstante, ello implica la apertura e iniciación de toda una querrela judicial, sin que apenas haya concluido (según los casos) el propio procedimiento administrativo inquilinario.

**7 La jurisprudencia ha considerado como elemento justificante de la recurribilidad de tales actos, la circunstancia de que éstos modifiquen, alteren o cambien de forma directa, la situación jurídica de los sujetos a los cuales están dirigidos (CPCA. 23-11-94. RDP, N°59/60 pág. 190).**

En este último sentido, sostenemos una interpretación extensiva de la aplicación de la solicitud administrativa denominada de queja o reclamo (Artículo 3 ZOPA), y en ese sentido, sostenemos con Araujo Juárez que tal solicitud no es, en puridad de criterio, un "recurso", sino más bien una solicitud, pues no queda abierta una impugnación autónoma, por el cual el particular pueda solicitar de la propia autoridad inquilinaria que se proceda a enmendar, a revocar o revertir los efectos de los actos de trámite excepcionales que le causen un perjuicio en los términos antes expuestos.

En efecto, a partir del primer aparte del artículo 3 de LOPA se estatuye que:

'Los interesados podrán reclamar, ante el superior jerárquico inmediato, del retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier procedimiento trámite o plazo, en que incurrieren los funcionarios responsables del asunto.

Este reclamo deberá interponerse de forma escrita y razonada y será resuelto dentro de los quince (15) días siguientes. La reclamación no acarreará la paralización del procedimiento, ni obstaculizará la posibilidad de que sean subsanadas las fallas u omisiones... (omissis) ". (subrayado nuestro).

Con lo cual, aún cuando la norma se refiere al Superior Jerárquico - in genere- tal solicitud pudiere interponerse frente a la máxima autoridad inquilinaria (Director de Inquilinato) por actos por ésta misma efectuados, o bien, ante similar autoridad pero por actos de sustanciación de sus subalternos.

Tal posibilidad de solicitud de queja o reclamo, deberá revestir el carácter de una suerte de recurso de reconsideración, el cual es, totalmente optativo, pues, como ha quedado claro, la sola

verificación de los supuestos expuestos en los numerales anteriores (y cualquier otra circunstancia o acto casuístico), quedarán expuestos a la interposición directa de un recurso contencioso administrativo de nulidad.

El único límite temporal que condicionará el hipotético posterior recurso de nulidad, será que, en caso de haberse interpuesto la solicitud de queja o reclamo, el particular deberá esperar la oportuna respuesta expresa o bien, esperar que fenezcan los quince (15) días continuos a que alude la norma, produciéndose en este último caso, un supuesto de silencio administrativo, a partir del cual empezaran a contarse los sesenta (60) días de caducidad del recurso contencioso inquilinario.

Los poderes de la autoridad inquilinaria al momento de decidir sobre esta solicitud de queja o reclamo, estarán condicionadas al respeto del derecho a la defensa de la parte contraria y a la igualdad de las partes dentro del proceso. Por ejemplo, de haberse inadmitido una solicitud, unas copias certificadas, o de haberse negado la interposición de algún alegato, ello no significa que se le haya otorgado un beneficio o derecho procesal a la otra parte, como para que pueda considerarse una perturbación a su posición litigiosa, el hecho de que la autoridad inquilinaria cambie de parecer.

Distinto el supuesto en que, luego de negarse una prueba, la autoridad la admita posteriormente, sin permitirle a la contraparte, ejercer el derecho que otorga el principio procesal universal del control de la prueba.

En definitiva, frente a los casos en que un acto de trámite excepcional cause un perjuicio a los derechos e intereses de cualquiera de las partes en los términos antes expuestos; tal parte podrá, o bien de forma inicial tratar de revertir sus efectos mediante la introducción de una solicitud de queja o reclamo (con la aspiración de una reconsideración), o bien, recurrir directamente ante los tribunales con competencia en lo contencioso administrativo inquilinario de que se trate; pudiendo la autoridad inquilinaria revertir los efectos de tales actos de trámite excepcionales al contestar la solicitud del particular, sin que por ello pueda considerarse un perjuicio procesal a la otra parte, siempre que, se garanticen la igualdad procesal, el derecho a la defensa y la comunidad en el control probatorio, entre otros elementos.

## **6. Preponderancia de la Prueba Instrumental**

En los procedimientos administrativos, y más especialmente en los que por sus características sean reputados como de fisonomía triangular, tal y como lo constituye el particular procedimiento administrativo inquilinario (compuestos por las partes y la autoridad administrativa que decide), los interesados no sólo poseen el derecho de dirigir, solicitar o peticionar (Artículo 2 LOPA) por sí o por medio de representante (Artículos 22,25 y 26 LOPA; artículo 11 LAI), sino que también son titulares de la facultad de aportar todo cuanto estimen pertinente y conveniente para la demostración de sus argumentaciones y alegaciones (Artículo 32 LOPA).

En materia probatoria, tal y como ya hemos expuesto anteriormente, el órgano administrativo inquilinario posee el deber de:

1. Realizar todas las actuaciones o tareas que sean necesarias y pertinentes para el mejor conocimiento de la situación que deba decidir (Artículo 53 LOPA).
2. Solicitar y requerir de otras oficinas públicas toda la información necesaria que resulte pertinente para el más fiel conocimiento de la situación que deba decidir (Artículo 54 LOPA).

(Ej. Solicitar información a los Registros Subalternos, a otras Direcciones dentro del propio Municipio como la Dirección de Catastro y, demás órganos encargados de la recaudación fiscal, etc.).

3. Durante no solo la etapa de la articulación probatoria de diez (10) días hábiles administrativos (Artículo 69 LAI), sino también en cualquier etapa del procedimiento (más aún durante el lapso para decidir previsto en el artículo 71 LAI), la autoridad inquilinaria podrá ordenar de oficio todo lo que estime necesario para comprobar la verdad de los hechos y circunstancias relevantes para emitir su decisión de mérito vertida en el contenido del acto administrativo a dictar (Artículo 69 LOPA, aún cuando referido al procedimiento sumario, deviene en vinculante para la autoridad administrativa inquilinaria, pues, el especial procedimiento administrativo inquilinario, es reputable como un procedimiento sumario si se contrapone con los lapsos y duración del típico procedimiento administrativo ordinario previsto en LOPA y demás leyes).

Así pues, el particular procedimiento administrativo inquilinario que nos ocupa, no escapa al principio de la denominada oficialidad de la prueba, en cuanto a que, corresponderá al órgano administrativo la demostración de los hechos (carga de la prueba), cuando ésta actúe:

- a-) de oficio en cualquier momento del procedimiento,
- b-) con ocasión a un procedimiento inquilinario sancionatorio, o bien en general,
- c-) cuando imponga cargas, restrinja, limite o extinga derechos de los particulares <sup>8</sup>

No obstante, tratándose el procedimiento administrativo inquilinario de un procedimiento de fisonomía triangular, el tratamiento y la distribución de la carga de la prueba puede variar de acuerdo a la situación concreta que se presente (ya la jurisprudencia patria ha tenido ocasión de distinguir los procedimientos en donde la Administración actúa como órgano decisor para dirimir disputas entre los particulares - procedimientos de fisonomía triangular -, de aquellos típicos procedimientos en donde la Administración decide, sanciona, autoriza o actúa de forma directa frente a la situación concreta de un solo particular. Sentencia del 10 de junio de 1982 SPA/CSJ: RDP N° 11-130).

Con lo cual, - como hemos venido sosteniendo -, los particulares poseen el derecho y el imperativo que su propio interés les exige, de demostrar, precisamente, todas y cada una de sus alegaciones, pedimentos o descargos según sea el caso, aún cuando como se demostró, la propia autoridad inquilinaria posea poderes inquisitivos en materia probatoria, cuyo ejercicio le deviene en obligatorio.

**8 Tal y como la jurisprudencia lo ha establecido, entre otros fallos: CSJ/CP 13 de febrero de 1997, caso Venevisión. JCSJ, 1997, N°2-183; CPCA: 25 de febrero de 1981 RDP, N°6-146; 12 de marzo de 1987; 20 de enero de 1988; 25 de febrero de 1988; y CSJ/SPA: 14 de agosto de 1989, RDP N°39-156.**

Ante todos estos principios rectores de la actividad probatoria en los procedimientos administrativos y, vinculantes como son respecto del procedimiento inquilinario; se observa como de pleno derecho, quedará abierta una articulación probatoria de diez (10) días hábiles administrativos, en donde tenga lugar tanto la promoción como la evacuación de las pruebas; agotándose, en principio, el espectro probatorio de las partes a las simples pruebas instrumentales (Artículo 69 LAI; equivalente al derogado art. 50 del Reglamento de LRA y DLDV).

Al respecto, el artículo 68 del proyecto de LAI, estatúa que:

"Sólo se admitirán pruebas instrumentales, quedando a criterio de la autoridad administrativa el admitir otras, cuando así lo juzgue pertinente. " (subrayado nuestro) .

En ese sentido, con ocasión a las discusiones de LAI en Consejo de Ministros, tuvimos la oportunidad de acotar que no resultaba conveniente dejar en manos de la autoridad inquilinaria, la determinación de qué tipo de medios probatorios resultasen pertinentes para la demostración de los hechos relevantes.

En ese sentido, proponíamos que se mantuviera la preferencia de la prueba instrumental, salvo que, cualquiera de las partes justificase la pertinencia de otros medios de prueba susceptibles de evidenciar hechos controvertidos dentro del proceso.

Limitándose, adicionalmente, la negativa de admisión mediante la imposición del deber de adecuada motivación por parte del funcionario; así, se estaría procurando un verdadero sistema de libertad de prueba, mediante el estímulo a la admisión y estatuyendo carácter residual a la negación de medios probatorios promovidos.

La norma que propusimos fue la siguiente:

"Artículo 69.- El procedimiento quedará abierto, sin necesidad de auto expreso, a una articulación de diez (10) días hábiles administrativos para la promoción y evacuación de pruebas. Sólo se admitirán pruebas instrumentales, quedando a salvo, la práctica de otros medios de prueba previstos en la ley, cuando a juicio de la autoridad administrativa sean pertinentes para la demostración de los hechos relevantes.

El acto Administrativo que inadmita alguna prueba deberá motivarse suficientemente."

La norma propuesta al señalar' ....quedando a salvo, la práctica de otros medios de prueba previstos en la ley", se amoldaba al principio de la libertad probatoria aplicable en materia de procedimientos administrativos, al admitir un espectro amplio y extenso de medios de prueba, tal y como bien lo consagra el artículo 58 de LOPA, el cual por su parte, no deja duda al interprete y, como bien hemos demostrado, deviene en totalmente vinculante para la autoridad inquilinaria, al estatuir que:

Los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal o en otras leyes.

En este mismo sentido, la jurisprudencia pacífica, reiterada y consolidada se ha inclinado por la admisión de todo medio probatorio que sea capaz de demostrar hechos relevantes y controvertidos en el seno del procedimiento administrativo (SPA/CSJ: del 20 de junio de 1985, caso Auto Espuma, C.A RDP N° 23-132; CPCA: 18 de junio de 1987, caso Mirian F., de Andrade RDP N°31-76). Siendo que las disposiciones en materia probatoria previstas en el Código de Procedimiento Civil, les devienen en vinculantes, tal y como lo ha acogido la jurisprudencia patria entre otros fallos del 16 de enero de 1997, JCSJ, 1997, N° 1-52) (CPCA: 28 de enero de 1986 RDP N° 25-86 y 11 de junio de 1987 RDP N° 31-75 y 13 de abril de 1989 RDP N° 38-94).

De suerte tal, que aún cuando la norma que, inicialmente se proyectó y, en caso de haberse mantenido en LAI ( Artículo 68 del proyecto inicial de LAI), no hubiese consagrado expresamente la admisión de un espectro mayor de medios probatorios, no obstante, por todos y cada uno de los argumentos expuestos, devenía en vinculante para la autoridad inquilinaria el tener que admitirlos, cuando la parte que quisiese evacuarlos, hubiese justificado su pertinencia

para la demostración de los hechos relevantes; so pena, de que el acto administrativo que los negase, se encontrase inficionado de nulidad al producir, según las circunstancias, uno de los vicios más censurables y proscritos, como lo es para un órgano decisor, el de imputársele haber causado indefensión.

Otro elemento que devenía en vinculante, - para el supuesto de que la norma proyectada se hubiese mantenido en el inicial artículo 68 LAI - , es el referido al deber que tenía la autoridad inquilinaria de efectuar la debida motivación del acto que pretendiese negar la admisión de una prueba.

La norma que propusimos estatúa en su único aparte in fine que:

"El acto Administrativo que inadmita alguna prueba deberá motivarse suficientemente".

Sosteníamos la subsistencia de tal deber de motivación, por las extensas razones que desarrollamos con ocasión al punto denominado " 5. La Existencia de Actos de Trámite Susceptibles de Recurribilidad", por el cual calificábamos a éste tipo de acto de procedimiento, como un acto de trámite excepcional, capaz de producir e incidir negativamente en la situación particular del interesado, excediéndose de la tímida vocación de impulso o dirección que todo acto de trámite se procura para sí.

Con lo cual, al ser este tipo de acto, una decisión que excede el concepto que precisamos sobre los actos "de simple trámite" (Artículo 9 LOPA), y al ser capaz de prejuzgar como definitivo o causar indefensión (Artículo 85 LOPA), no escapaban pues, al deber de cumplimiento con la exigencia contenida en el numeral 5 del artículo 18 de la LOPA (deber de motivación de todos los actos administrativos).

Por último, y para reforzar los asertos antes expuestos, aducíamos que, no obstante, como quiera, el propio proyecto de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios estatúa en su artículo 75, la aplicación supletoria de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y en el Código de Procedimiento Civil.

Esta última norma proyectada - artículo 75 del proyecto- era del tenor siguiente:

"En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y en el Código de Procedimiento Civil. "

No obstante, con ocasión a las discusiones en el Consejo de Ministros, tuvimos oportunidad de proponer que la inclusión de semejante norma, se ubicare en el Título XIII referido a las Disposiciones Finales, toda vez que, como fácilmente puede observarse, la norma aludía a "...lo no previsto en la presente Ley". De suerte tal que, por técnica legislativa, resultaba pertinente modificar la redacción del artículo 75, circunscribiendo la aplicación supletoria al propio procedimiento administrativo inquilinario regulado en el Título IX (Desde los artículos 64 al 75), a bien, mantener la redacción del artículo 75 proyectado, pero incluyéndolo - como se dijo - en las Disposiciones Finales, con el objeto de estatuir de forma indubitada la aplicación supletoria de tales cuerpos normativos de naturaleza adjetiva, respecto de todas las disposiciones contenidas en la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios.

En efecto, en caso de haberse mantenido la redacción de tal norma, pudieren haberse despertado dudas en cuanto a si la supletoriedad quedaba circunscrita o agotada en el procedimiento administrativo, o bien, - tal y como sostenemos sin lugar a especulaciones- , que su ámbito de supletoriedad abarca a todo el resto de la normativa de la especial Ley que nos ocupa.

En definitiva, la norma referente a la articulación probatoria - ahora contenida en el artículo 69 LAI- acogió algunas de nuestras propuestas en los términos siguientes:

"En este procedimiento quedará abierta de pleno derecho, una articulación de diez (10) días hábiles administrativos para la promoción y evacuación de pruebas instrumentales, quedando a criterio de la autoridad administrativa el admitir los otros medios de prueba establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y Orgánico Procesal Penal o en otras leyes. El acto administrativo que niegue la admisión de alguna prueba deberá motivarse suficientemente. "

## **7. Sujeción a un Orden Consecutivo Legal**

### **7.1. El Procedimiento Administrativo Inquilinario como garantía de los particulares y la necesidad de un orden consecutivo legal en materia inquilinaria.**

En la elaboración de la teoría de la actividad administrativa, la necesidad y rigor de un procedimiento previo, no sólo encontró su justificación en la perentoriedad de garantizar decisiones administrativas sopesadas y equilibradas mediante juicios de mérito conformes a las bases legales y la adecuada comprobación de sus supuestos de hecho por parte del funcionario competente; sino también, por la necesidad de consagración de garantías adjetivas que permitiesen al particular interesado, hacer valer sus pretensiones y alegaciones; pero todos éstos elementos, enmarcados dentro de un condicionante subjetivo, como lo es, la certeza y seguridad jurídica.

En efecto, la certeza y seguridad jurídica que un procedimiento administrativo previo pudiese otorgar, sólo podría surtir sus verdaderos efectos, en la medida en que su tramitación o consecución sea efectuada conforme a reglas y supuestos preestablecidos, traducidos éstos, en un orden progresivo de actos sujetos por la rigidez de la Ley.

Con lo cual, si una de las más relevantes justificaciones del procedimiento es, precisamente, la de garantizar una decisión ajustada al ordenamiento jurídico y ofrecer a los interesados oportunidades de participación para tal emanación, no puede menos que sostenerse, que tales ocasiones deban configurarse dentro de un orden consecutivo o cronológico que, en algunos casos, puedan comportar por el transcurso del tiempo, la caducidad, extinción o pérdida de derechos de naturaleza adjetiva o la preclusión de fases sustanciadoras.

La certeza y seguridad jurídica que un procedimiento preestablecido ofrece, implicará la indisponibilidad, improrrogabilidad, indelegabilidad y la no sustitución o alteración de los actos y oportunidades procedimentales, más allá de lo que expresamente consagre la ley adjetiva que le oriente y regule.

En este sentido, la autoridad administrativa - y en ésta incluida la inquilinaria - , posee la responsabilidad de impulsar el procedimiento en todos sus trámites (Artículo 53 LOPA), y velar que los mismos sean efectuados sin distorsión, retardo o alteración sustancial que comporte transgresión legal (inobservancia censurable mediante recurso de queja, véase primer aparte del artículo 3 ZOPA y, posibilidad de recurribilidad según artículo 85 LOPA, comentarios y particularidades tratadas ut supra); procurando que el procedimiento sea desarrollado conforme a los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad (Artículo 30 LOPA). Otorgando prioridad a los asuntos que se hayan presentado con anterioridad, salvo los que por razones de interés público exijan sustanciación inmediata, previo acto expreso suficientemente motivado (Artículo 34 LOPA).

El orden consecutivo que todo procedimiento administrativo exige, deberá desarrollarse dentro de un marco de certeza jurídica, en cuanto al cómputo o determinación de los actos y oportunidades a verificarse. En este sentido, la Ley de Arrendamiento Inmobiliarios, acertadamente distingue entre "días hábiles administrativos", "días calendarios" y "días continuos", en franca e indiscutible distinción entre aquellos días en que según el calendario de la Administración Pública de que se trate (Administración Pública Centralizada o Municipal), sean reputables como hábiles por la laboralidad que exigen (Léase artículo 42 LOPA), de los continuos e indistintos (incluidos sábados, domingos y feriados) que resultan de una simple operación aritmética con base al calendario común.

En ese sentido vale acotar que, LAI utiliza la denominación de días calendario en los artículos 25,44,45,47,66,70 y 77, aparejando similar carácter los días establecidos en el Parágrafo Primero del artículo 32; mientras que la denominación días continuos en los artículos 51 y 53 y; la denominación de días hábiles administrativos en los artículos 66, 67,69, 71 y 73.

## **7.2. Las Fases del Procedimiento Administrativo Inquilinario, cuáles pueden reputarse como preclusivas**

La emisión de los actos administrativos inquilinarios (actos regulatorios de cánones máximos a cobrar; actos inquilinarios sancionatorios; actos revisorios de los cánones máximos a cobrar), cuya competencia sea atribuida a los órgimos inquilinarios (Dirección de Inquilinato del Ministerio de Infraestructura y Direcciones de Inquilinato de los Municipios del interior de la República), deberán ser dictados con ocasión al desarrollo y consecución de un procedimiento administrativo regulado conforme a las disposiciones del Título IX de la LAI (artículos 65 al 76) y, supletoriamente, a la normativa contenida en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativo, el Código de Procedimiento Civil y la novísima Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (G.O. N° 5.393 Extraordinario del 22 de Octubre de 1999, reimpressa por error material en la G.O. N° 36.845 del 7 de diciembre de 1999, la misma por la cual se publicó LAI).

Siendo que el procedimiento se iniciará a instancia de parte interesada (artículo 66 LAI; artículos 2 y 48 LOPA), o de oficio (tema tratado con mayor profundidad -supra- en el punto denominado " 4. Existencia de Poderes Inquisitivos en Titularidad de la Autoridad Administrativa Inquilinaria"), conforme al orden consecutivo legal siguiente:

### **7.2.1 Iniciación e Interesados**

En caso de los procedimientos iniciados a instancia de parte interesada, la solicitud deberá reunir todos y cada uno de los requisitos a que se refiere el artículo 49 LOPA. En este sentido, la autoridad inquilinaria no podrá negarse a recibirla, aduciendo deficiencias o errores en la documentación que acompañe (Artículo 45 LOPA); no obstante, en éste último caso, la autoridad inquilinaria deberá notificar al particular sobre las deficiencias, omisiones o defectos que su solicitud contenga en general, para que en el lapso preclusivo de quince (15) días calendario proceda a subsanarlas o corregirlas (Primer aparte del artículo 66 LAI; artículo 50 LOPA) (sobre el deber del funcionario de efectuar el denominado "Despacho Subsancionador", véanse acotaciones puntuales ut supra. Igualmente respecto a la nulidad y recurribilidad que comporta su inobservancia).



Así, una vez que sea interpuesta la solicitud administrativa, de no contener deficiencias u omisiones, la autoridad inquilinaria deberá admitirla dentro de los tres (3) días hábiles administrativos siguientes e igualmente, cuando hayan sido subsanadas las omisiones o deficiencias de la solicitud, previa adecuada notificación.

Igualmente, sobre este particular, resulta conveniente acotar que el carácter de interesado, no sólo a los fines de solicitar la apertura de un procedimiento administrativo de fijación o revisión de los cánones máximos o, a los fines de imponer sanciones administrativas; sino también para incorporarse y efectuar alegaciones en cualquiera de estos tres tipos de procedimientos, se encuentra previsto en el artículo 11 LAI en concordancia con lo dispuesto en los artículos 2,22,23,25 y 26 LOPA y, artículos 112 y 121 LOCSJ.( Se acota que con rango constitucional se ha establecido en el artículo 26 de la vigente Carta Magna, el que los particulares puedan acceder a los órganos de Administración de Justicia y, por ende, - en nuestro criterio- ante los órganos de la Administración Pública, aún demostrando derechos o intereses difusos o colectivos. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999, reimpresa por error material del ente emisor según Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 Extraordinaria de fecha 24 de marzo de 2000).

En este mismo particular, resulta perentorio citar reciente fallo de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en donde se estableció que:

"...los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa han venido exigiendo la legitimación contemplada en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, según el cual la nulidad de los actos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes tengan un interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate. Se exige pues, conforme a esta concepción legal, una relación directa entre el acto que se impugna y el sujeto que lo impugna, de manera que la actividad administrativa afecte de manera particular la esfera jurídica del administrado.

Se aprecia, pues, que los criterios de legitimación fijados en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no son coincidentes con los de la nueva Constitución: la legitimación prevista en la citada Ley es más restringida que la de la Constitución de 1999. El concepto de "interés" es obviamente más amplio que el de "interés personal, legítimo y directo". De allí que considera esta Sala que, a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1999, ha quedado tácitamente derogado el criterio legitimador exigido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pues dicho criterio resulta incompatible con los principios que establece la nueva Constitución (Disposición Derogatoria única de la Constitución de 1999), al menos en lo que respecta a la exigencia de que el interés legitimador sea personal y directo.

En efecto, el interés para recurrir que exige la nueva Constitución, obviamente, sigue siendo "legítimo"; ya que el ordenamiento jurídico no puede proteger intereses ilegítimos. La legitimidad del interés es consustancial al interés como criterio de legitimación para la admisión del recurso contencioso administrativo, pues el ordenamiento jurídico no puede otorgar protección a los particulares en razón de intereses contrarios a la constitución o a las leyes. Sin embargo, en lo que respecta a la condición de "directo", debe afirmarse que, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución no se puede exigir tal condición a los recurrentes. Así que, cuando el particular pueda obtener de la impugnación del acto administrativo una ventaja o evitar un perjuicio, aunque no exista una relación inmediata entre la situación derivada o creada por el

acto administrativo y el recurrente, debe admitirse que éste es titular de un "interés indirecto", lo cual lo legitima para ejercer el recurso contencioso administrativo.

No pueden, pues, los tribunales de lo contencioso administrativo, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, inadmitir los recursos contencioso administrativos con fundamento en que el recurrente no es titular de un "interés directo", pues la nueva Constitución no exige este requisito, razón por la cual ha de entenderse suficientemente legitimado para actuar quien ostente un "interés indirecto" en la resolución del asunto. Tal restricción es contraria frontalmente al artículo 26 de la nueva Constitución, antes transcrito; derecho que, por su carácter constitucional, vincula de forma inmediata y directa a todos los poderes públicos y, en especial, a la administración pública y al poder judicial, cuyos órganos están obligados en consecuencia a admitir en base al mismo la impugnación de actos por todas las personas que actúen en defensa de sus intereses legítimos. Es suficiente, pues, que se tenga un interés conforme con el ordenamiento jurídico, aunque dicho interés no sea personal y directo, impugnar actos de efectos particulares como actos de efectos generales. En lo que respecta a la exigencia de que el interés sea 'personal'; debe señalarse que la nueva Constitución permite el acceso a la justicia para la defensa de los intereses "difusos" y "colectivos".

**(Sentencia N° 873, del 13 de Abril de 2000, Magistrado Ponente Dr. José Rafael Tinoco).**

Así pues, cobra vital importancia el supuesto contenido en el artículo 23 LOPA, pues, quienes ostenten las condiciones de interesados con base a las normas recién señaladas, podrán como se dijo, intervenir en el procedimiento inquilinario, aún cuando ya haya sido iniciado y, en cualquier estado de la tramitación.

Por otra parte, especial comentario merece lo estatuido en el Parágrafo único del artículo 11 LAI, el cual es del tenor siguiente:

"Se considerarán también interesados a las personas naturales o jurídicas, que tengan como actividad habitual la administración de inmuebles, siempre y cuando acrediten su carácter de administradores"

De forma apriorística, tal disposición flexibiliza lo antes previsto en el artículo 35 del Reglamento común de LRA y DLDV, el cual preveía respecto de los administradores que, además de la actividad habitual: "... estuvieren inscritos en el registro que a tal efecto llevará la Dirección de Inquilinato. Quien aspire obtener la inscripción de dicho registro deberá acreditar su capacidad económica y técnica, ajuicio de la Dirección de Inquilinato.

En nuestro criterio, la flexibilización del contenido de tal norma derogada, sólo consiste en cuanto al inoperante requisito de la inscripción previa de administrador ante la Dirección de Inquilinato respectiva, pues, el hecho de que la norma vigente haya mantenido el deber de "acreditar" su carácter de administrador, comporta consecuencias adjetivas de relevante importancia que puedan influir, según los casos, en desestimar o no las alegaciones, pruebas y actuaciones de tales pretendidos administradores.

Igualmente, sostenemos que un simple documento privado no autenticado, no bastará para tal acreditación. Sólo será apropiada la informalidad de la acreditación, cuando, tal designación sea efectuada en el propio expediente administrativo (Art. 26 LOPA).

Mientras que, mediante una acreditación autenticada o registrada, tal carácter devendrá en indubitado, salvo que, de conformidad con los supuestos previstos en el C.P. C, la parte contraria

proceda a tacharlos de falsedad o los impugne por no cumplir con los extremos y rigores que los actos de otorgamiento exigen.

La mera demostración del concepto jurídico indeterminado de la "habitualidad" en la actividad inmobiliaria, no bastará para acreditar semejante carácter; pues, en nuestro criterio, no sólo porque se trate de una materia de orden público, sino también, por las consecuencias económicas que comporta el que un tercero disponga de los derechos patrimoniales de alguna de las partes, (inclusive, algunos pudieren considerar a tales actos de representación, como actos que excedan de la simple administración), y en ese sentido, estimamos que será necesario un carácter otorgado de forma expresa e indubitada.

Así, reviste especial importancia la acotación, pues, de no prosperar la pretendida acreditación, - bien sea por oposición de la otra parte o bien por el ejercicio de poderes inquisitivos del órgano inquilinario - la consecuencia no podrá ser otra sino, como se dijo, la desestimación de tal participante del procedimiento y las alegaciones, pruebas y demás actuaciones que haya efectuado o pretendido realizar.

La oportunidad tanto para que alguna de las otras partes efectúe alguna oposición, impugnación o tacha del instrumento que justifica o acredita el carácter y, como para que la autoridad inquilinaria se pronuncie al respecto, estimamos, deberá ser para ambas situaciones, dentro de los tres (3) días hábiles administrativos siguientes, tanto al apersonamiento del cuestionado - la primera-, y de efectuada la oposición (oposición o tacha para la segunda situación).

Ello, en aras de evitar la inútil dilapidación de energía procedimental, pues, de postergarse tan importante decisión para el momento de emitir el acto regulatorio, sería arrogar a las partes a inseguridad en claro quebrantamiento de un iter o camino procedimental exento de anomalías.

Este lapso, lo extraemos por analogía del previsto para la admisión de la solicitud formulada por la parte inicial o primigenia a que se refiere el artículo 66 LAI, esto es, que si LAI estatuye un lapso de tres (3) días para admitir al primero, igual lapso para los posteriores, estos son, las partes que concurran a favor o en contra de la solicitud inicial.

Caso distinto en el cual, la otra parte no oponga la inadecuación de la acreditación, pues, allí con base a la misma norma aplicada por analogía (Art. 66 LAI), en ejercicio del "Despacho Subsancionador", la Administración tiene el deber de notificar la deficiencia para corregirla.

Igualmente, como quiera que se le admita o no, la parte desfavorecida por la decisión, podrá interponer el recurso contencioso administrativo de nulidad, dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a la notificación del acto denegatorio.

En definitiva, postulamos que para el supuesto de hecho contenido en el Parágrafo único del artículo 11 LAI, dicha acreditación debe efectuarse: bien por 1) Simple designación del legitimado en el expediente administrativo; 2) instrumento registrado y 3) instrumento autenticado; no bastando en ninguno de los casos, una simple designación mediante documento privado sin que haya sido al menos, otorgado por ante funcionario capaz de darle fe pública.

### **7.2.2. Notificación y trabazón del controvertido.**

Una vez que haya sido admitida la solicitud y, por tanto, ordenada la continuación del procedimiento administrativo inquilinario, deberá de notificarse a los interesados para configurar y perfeccionar la fisonomía triangular de tal procedimiento, esto es, la trabazón del procedimiento administrativo. En este sentido, una vez que hayan sido practicadas adecuadamente todas y cada una de las notificaciones a que haya lugar, empezarán a correr tres

(3) días hábiles administrativos, a los fines de que la otra parte interesada comparezca a exponer sus alegatos, defensas o pretensiones (Artículo 67 LAI). Dicho lapso para la comparecencia deberá computarse a partir de la última notificación, en caso de que sean varios los interesados.

El artículo 68 de la LAI, establece una oportunidad preclusiva, en cuanto a la ocasión para exponer defensas, argumentos y pretensiones frente a la solicitud interpuesta por el inicial interesado. No obstante, resulta perentorio en esta ocasión, volver sobre el alcance de la preclusividad que dicha norma estatuye.

En particular, sostenemos que una adecuada interpretación que de tal norma se haga, deberá promover la posibilidad de que otros pedimentos, solicitudes o cualquier otra clase de escrito sean admitidos por la autoridad administrativa, siempre que los mismos, no alteren, innoven o amplíen la pretensión o descargo principal, aún cuando haya precluido o fenecido la oportunidad principal a que alude el artículo 67 eiusdem.

Igualmente, la sana interpretación de la norma debe apuntar hacia la aplicación restrictiva de la expresión "...sin que después se admitan otras", en el sentido de que la negativa de admisión de cualquier elemento que contribuya al mejor conocimiento de la situación controvertida debe estimarse como la excepción y no la regla. Sobre éste particular, el artículo 62 LOPA, consagra el principio de globalidad; por el cual, la decisión definitiva deberá tomar en consideración todos los elementos que le sometan las partes; a cuyo efecto, no deberá la autoridad administrativa negarse a incorporarlas en el expediente administrativo siempre que, como hemos dicho, tal situación no comporte la alteración sustancial del controvertido.

Asimismo, el artículo 89 LOPA, refuerza el presente aserto, al estatuir que:

"El órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del recurso aunque no hayan sido alegados por los interesados". (si bien ésta última norma está referida, principalmente, a circunstancias en donde la Administración resuelva recursos administrativos, no obstante, deviene en vinculante para procedimientos como el que nos ocupa, vista la naturaleza o carácter de fisonomía triangular que posee el procedimiento inquilinario).

Una aplicación contraria a lo recién expuesto por parte de la autoridad inquilinaria, dará lugar a un grave vicio de indefensión; siendo que, tal órgano administrativo tendrá la carga de demostrar, mediante acto motivado, el grado o alcance por el cual estime que el nuevo pedimento, argumento o solicitud comporta una alteración sustancial, profunda e indiscutible de la trabazón o controvertido inicial; lo cual no excluye que cualquiera de los interesados puedan hacer valer argumentos o consideraciones sobre una postura u otra.

### **7.2.3 Articulación probatoria, control y admisión de pruebas**

Presentadas como hayan sido las defensas, argumentos o pretensiones de los interesados distintos al inicial presentante (éste último por lo general el inquilino), o bien, fenecida dicha oportunidad verificándose contumacia por parte del notificado; quedará abierta una articulación probatoria, - sin necesidad de acto expreso por parte del órgano inquilinario - , de diez (10) días hábiles administrativos, lapso por el cual las partes podrán promover y evacuar las pruebas que estimen pertinentes para la comprobación de los hechos controvertidos y relevantes. (Artículo 69 LAI).

Comentarios puntuales sobre la admisión de pruebas, su control y el ámbito o espectro de las mismas, han sido formulados en el punto denominado "6. De la Preponderancia de la Prueba Instrumental".

Sobre este punto, consideramos oportuno que al tratarse de una articulación probatoria, todos los principios que regulan la técnica probatoria devienen en vinculantes. En ese sentido, el principio de la inmediación de la prueba puede materializarse mediante una inspección ocular que bien pudiere ser "extra-litem" (a través de un juez), o como en la mayoría de los casos debería ser, mediante la participación de un funcionario inquilinario de la Dirección que conozca del asunto (muchas veces el avalúo es efectuado por meras referencias a los datos que las pruebas instrumentales aportan, lo cual pudiere acarrear un vicio censurable ante el contencioso administrativo inquilinario).

En caso de practicarse ese medio de prueba, consideramos que en ejercicio del principio del control de la prueba, las partes podrían formular, a la autoridad que la practique, las observaciones que estimen convenientes y, hacerlas constar en el acta que a tal fin sea levantada (aplicación por analogía de lo previsto en los artículos 463 y 474 del C.P.C, referidos al caso de experticias e inspecciones oculares respectivamente)(ei',Artículo 76 LAI autoriza la aplicación supletoria de LOPA y C.P.C.).

Igualmente, no solo respecto del funcionario que efectúe el avalúo, sino también de todos y cada uno de los funcionarios al servicio de la Dirección competente para dictar el acto inquilinario, les será vinculante las disposiciones a que se refieren los artículos 36 al 40 LOPA y artículo 82 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, en cuanto a los supuestos en donde, por motivos subjetivos, la imparcialidad en el conocimiento del asunto pueda nublarse o desaparecer. (como dijimos anteriormente el artículo 76 LAI, estatuye una aplicación supletoria de los cuerpos adjetivos antes aludidos en cuanto sean cónsonos con la naturaleza del procedimiento administrativo inquilinario).

#### **7.2.4. Avalúo del Inmueble**

Luego; a los únicos fines de proceder a la determinación del valor pecuniario del inmueble sujeto a regulación, una vez concluido o fenecido el lapso de diez (10) días hábiles administrativos para la promoción y evacuación de pruebas, quedará abierto un lapso de treinta (30) días calendario por el cual el órgano administrativo inquilinario deberá efectuar los cálculos y avalúos a que haya lugar. Tarea ésta estimatoria que deberá producirse con base y conforme a los parámetros exigidos por el artículo 30 de la LAI (correspondiente al artículo 6 de la derogada Ley de Regulación de Alquileres), so pena de nulidad en caso de su inobservancia por parte de la autoridad inquilinaria. Dicho lapso podrá verse automáticamente concluido por la pronta determinación del valor del inmueble, sus anexos y accesorios, en cuyo caso, la autoridad inquilinaria deberá emitir expresa constancia de tal circunstancia en el propio expediente administrativo. Por otra parte, tal y como ya hemos comentado anteriormente, dicho lapso pudiere ser objeto de una sola prórroga, cuando razones de importancia así lo impongan y sea debidamente motivado por la autoridad inquilinaria. En ese sentido, una vez determinado el valor del inmueble, se le aplicará la tasa de rentabilidad a que se contrae el artículo 29 LAI y, posteriormente, se dividirá entre doce (12) para determinar el canon máximo mensual a cancelar.

#### **7.2.5. Emisión del Acto Inquilinario**

Determinado como haya sido el valor del inmueble y, fenecido el lapso de treinta (30) días calendario o su prórroga, según el caso, empezarán a computarse diez (10) días hábiles

administrativos, para que la decisión definitiva sea dictada por el órgano inquilinario (Artículos 70 y 71 LAI).

#### **7.2.6. Requisitos del acto**

Las decisiones definitivas del órgano administrativo, por el cual se fije el monto máximo a cobrar como canon arrendaticio mensual (en el caso de inmuebles sujetos a regulación, no encuadrables dentro de los tres (3) literales del artículo 4 LAI); o por el cual se determine el nuevo monto mediante un procedimiento de revisión del canon (Artículo 32 LAI, que bien puede ser a instancia de parte o de oficio); o por el cual se imponga una sanción administrativa (Artículo 82 LAI en concordancia con el artículo 12 LOPA), deberán reunir los requisitos exigidos por el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y, muy en particular, el contenido en su ordinal 5to. referido a la debida motivación del acto; que es en donde con mayor frecuencia, incurren las autoridades inquilinarias en el vicio de falso supuesto de hecho.

#### **7.2.7. Agotamiento de la vía administrativa y Cosa Juzgada Administrativa Inquilinaria**

Una vez dictado el acto administrativo definitivo, éste agotará la vía administrativa (Artículo 75 LAI)(tema profundizado ut supra en "2. El Agotamiento de la Vía Administrativa"), con lo cual, no se admitirá recurso administrativo alguno, es decir, ni el Recurso de Reconsideración ante la misma autoridad inquilinaria (Artículo 94 LOPA), como tampoco el Recurso Jerárquico ante la máxima autoridad del órgano inquilinario de que se trate (Artículo 95 LOPA. El Ministro de Infraestructura en el caso de la Dirección de Inquilinato en el área Metropolitana o bien, el Alcalde para las Direcciones de Inquilinato de los diversos Municipios del interior de la República). Contra tales actos, sólo será admisible el recurso contencioso administrativo de nulidad, dentro del lapso de sesenta (60) días calendario siguientes a la adecuada y efectiva notificación (Artículo 77 LAI), cuando ésta haya sido realizada conforme a los criterios que de seguido explicaremos.

#### **7.2.8. Notificación. Requisitos y extremos. Utilidad y problemas prácticos.**

Una vez dictado el acto, éste deberá ser debidamente notificado a los particulares interesados que hayan demostrado dicha cualidad en el propio procedimiento administrativo (Artículo 11 LAI y artículos 22 y 23 LOPA) y, por ende, se les haya otorgada la oportunidad de participar en el mismo (recuérdese la previa notificación a que se refiere el artículo 67 LAI, a los fines de configurar la trabazón del controvertido en el procedimiento administrativo).

Tal notificación deberá practicarse personalmente (Artículo 72 LAI y artículo 73 LOPA), debiendo contener:

- a) Un extracto del acto administrativo, con clara expresión de la parte Dispositiva del mismo.
- b) La indicación de las acciones que asisten al particular, en particular, el recurso contencioso administrativo de nulidad.
- c) El lapso perentorio con que cuenta para su efectiva interposición, en particular, sesenta (60) días calendario siguientes al momento en que se efectúa la notificación.

d) El Tribunal competente por ante el cual podrá interponer el mencionado recurso de nulidad. (Artículo 10 LAI) (En el área Metropolitana los Tribunales Superiores con competencia en lo Civil y Contencioso Administrativo, cuya apelación será interpuesta para ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (Artículo 162 y sigs.; y ordinal 4to. del artículo 185 LOCSJ); mientras que en el interior de la República los Tribunales de Municipio o de igual competencia de la localidad, cuya apelación deberá decidirse por un Tribunal Superior con competencia en lo Civil y Contencioso Administrativo que corresponda a la Región, de conformidad con el ordinal 4to. del artículo 182 LOCSJ.

Ahora bien, para el único supuesto en que no sea posible la practica de la notificación personal en los términos antes expuestos, sólo entonces, deberá procederse a la notificación especial a que se contrae el vigente artículo 73 de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, que bien deviene en aplicable en los casos en que tampoco pueda ser practicada la notificación personal en los procedimientos administrativos sancionatorios (Artículo 84 LAI) y para el supuesto de la notificación necesaria para el emplazamiento en el procedimiento administrativo de fijación o revisión de los cánones máximos a cobrar, en cuanto les sea aplicable (Iniciación del procedimiento con ocasión a los supuestos del artículo 32 LA1 y el supuesto previsto en el artículo 67 eiusdem).

Semejante imposibilidad o dificultad para la practica de la notificación personal deberá hacerse constar expresamente en el expediente administrativo, explicando los motivos y razones que releven de dicho deber adjetivo; ello, en aras de mantener la seguridad jurídica de las partes intervinientes en el procedimiento administrativo inquilinario. (Propuesta que formulamos y que fuere acogida, lo que a la postre se tradujo en una modificación del inicial artículo 72 de LAI publicada en la G.O N° 5.398 del 26 de Octubre de 1999, ahora artículo 73 de LAI publicada en la G.O N° 36.845 del 7 de Diciembre de 1999).

En efecto, el proyectado artículo 72 estatúa lo siguiente:

"Si la notificación no pudiere hacerse personalmente, se dará publicación a un resumen de la decisión, mediante simple aviso en uno de los periódicos de la localidad, si existiere, y también el aviso se fijará a la vista del público en el local donde despacha el funcionario que dictó la decisión y a la puerta de la morada u oficina de los interesados, si una u otra fueren conocidas. Transcurridos diez (10) días hábiles administrativos después de la publicación y fijación a que se refiere este artículo, se entenderá que los interesados han sido notificados, circunstancia que se hará constar expresamente en el texto del aviso. La parte que haya solicitado la publicación deberá corre con el costo de la misma. "

Siendo que el vigente artículo 73 de la LAI, es del tenor siguiente:

"Si la notificación no pudiere hacerse personalmente, se dejará expresa constancia en el expediente administrativo, señalando las razones y circunstancias por las cuales no pudo practicarse. En este caso, se procederá a publicar un resumen de la decisión, mediante simple aviso en uno de los diarios de mayor circulación de la localidad donde esté ubicado el inmueble. La publicación del aviso deberá ser consignada en el expediente administrativo por el interesado, y se fijará a la vista del público en el local donde despacha el funcionario que dictó la decisión y en la puerta de la morada u oficina de los interesados. Transcurridos diez (10) días hábiles administrativos, contados a partir de que conste en el expediente administrativo la fijación de la publicación del aviso a que se refiere este artículo, se entenderá que los interesados han sido

notificados, circunstancia que se hará constar expresamente en el texto del aviso. La parte que haya solicitado la publicación deberá correr con el costo de la misma." ( Lo subrayado constituye el aporte)

Con lo cual, tuvimos ocasión de proponer algunas observaciones que precisaran y circunscribieran aún más el supuesto de hecho de aquel artículo 72 proyectado, en cuanto, se dejase claro la publicación de un (1) sólo aviso, contentivo del resumen de la decisión en un diario (no periódico, pues éste término bien pudiese interpretarse como un semanario u otra publicación mensual o quincenal); también la inclusión del deber del interesado en agregar al expediente administrativo un ejemplar de la publicación (elemento inicial de la fijación -infra-) igualmente la instauración de un mayor nivel de seguridad jurídica en cuanto a la oportunidad para iniciar el cómputo de los diez (10) días hábiles administrativos, que empezarán a computarse a partir de que se hayan efectuado las fijaciones a que alude el artículo, y que las mismas, consten fehacientemente en el expediente administrativo, en la forma que más adelante explicaremos.

Igualmente, con el condicionante de publicar el aviso en un diario de los de mayor circulación de donde esté ubicado el inmueble, así, se elimina la posibilidad de que tal publicación pudiese efectuarse en la localidad a que las partes se hayan sometido expresamente, esto es, a la ciudad que las "partes" hayan "establecido" como domicilio especial (Al respecto léase artículo 47 del CPC) (Ej. El inmueble está ubicado en Valencia, pero las partes han elegido a la ciudad de Barquisimeto como domicilio especial). Con lo cual, se está ofreciendo mayor seguridad jurídica, pues, la verdadera intención de la publicación es la otorgar mayores posibilidades de conocimiento para el que se pretenda notificar.

Así pues, los requisitos para efectuar una adecuada notificación en los términos del artículo 73 de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, son los siguientes:

(-) El agotamiento material de la notificación personal del interesado, en cuyo caso, deberá dejarse expresa constancia en el propio expediente administrativo, "...señalando las razones y circunstancias por las cuales no pudo practicarse". (-) Para el caso en que sean muchos los interesados que deben ser notificados (Vgr. Quince (15) inquilinos), tal justificación deberá formularse en el propio expediente; circunstancia ésta que avalará la notificación a que se contrae el artículo 73 LAI. No obstante, la circunstancia de que sean "muchos" los que deban ser notificados, no es elemento suficiente como para de forma automática, directa, inmediata e indefectible se acuerde éste método de notificación, pues, la autoridad inquilinaria podría insistir en la practica y agotamiento de la notificación personal, visto que, ésta forma es la que ofrece mayor certeza jurídica (Ej. Pudiese ser que tales quince (15) inquilinos vivan en apartamentos contiguos, lo que justificaría el agotamiento previo de la notificación personal).

(-) Una vez que se hayan justificado los motivos por los cuales se procede conforme al artículo 73 LAI, la autoridad inquilinaria deberá proceder, a la mayor brevedad posible, a librar el resumen de la decisión (la cual deberá contener los mismos datos, elementos y requisitos a que se contrae el artículo 72 LAI y artículo 73 LOPA, so pena, de que tal aviso sea reputado como ineficaz), para que por cuenta del interesado, se proceda a publicar, por una sola (1) vez, el aviso en uno de los "...diarios de mayor circulación de la localidad donde esté ubicado el inmueble". La determinación del diario deberá ser efectuada por la autoridad inquilinaria conforme a tales condicionantes.

(-) Una vez publicado el único aviso a que se refiere el artículo 73 LAI:



1-) El interesado deberá consignarlo en el expediente administrativo (primer elemento de la fijación).

2-) Posteriormente, la autoridad inquilinaria deberá proceder a fijar la publicación del aviso (el aviso ya publicado) en la Oficina en donde despacha la Dirección de Inquilinato de que se trate (lugar de fácil acceso y vista del público, y que sea denominado o asignado con tal fin por la autoridad inquilinaria: Ej. Cartelera de publicaciones para notificaciones). Tal fijación deberá hacerse constar en el expediente (Ej. En la fecha de hoy xx, a las xx de la tarde, se fijó en la cartelera xxx la publicación del aviso xxx). (segundo elemento de la fijación).

3-) También se procederá a fijar dicho aviso publicado en la puerta de la morada u oficina de los interesados. (En caso de ser "muchos", el interesado en la notificación podrá solicitar de la autoridad inquilinaria, que certifique copias fotostáticas del aviso publicado, ya que, de lo contrario, se obligaría al interesado en la notificación a comprar o adquirir tantos ejemplares del diario como notificados existan. En todo caso, el imperativo del interés del particular recomienda que mientras más ejemplares puedan ser adquiridos, menos engorroso será el garantizar la adecuada practica de la presente notificación especial). (tercer elemento de la fijación).

4)- Efectuados los tres (3) elementos de la fijación recién comentados, comenzarán a computarse los diez (10) días hábiles administrativos, a partir de que "...conste en el expediente administrativo la fijación de la publicación del aviso a que se refiere este artículo" .

Sobre éste particular, ya hemos señalado en los tres (3) elementos anteriores, la necesidad de que cada uno de éstos conste en el expediente administrativo, una vez que sean efectuados (1-la consignación del aviso ya publicado en el expediente administrativo; 2- Constancia en el expediente de haberse practicado la fijación en el lugar donde despacha la autoridad inquilinaria y 3-, Constancia de haber fijado el aviso ya publicado en la morada u Oficina de quien se pretende notificar).

Ahora bien, resulta indubitado al interprete que sólo empezarán a computarse tales diez (10) días hábiles administrativos, cuando la última de tales constancias, sea efectivamente vertida en el propio expediente.

En el supuesto de que cualquiera de los deberes, requisitos y demás extremos estatuidos en los artículos 72 y 73 de la LAI, sean inobservados a los fines de efectuar las notificaciones de rigor, éstas últimas se considerarán inadecuadas, comportando que el acto administrativo inquilinario no revista la eficacia requerida, esto es, no pueda comenzar a surtir efectos en la esfera jurídica del particular interesado a quien se le ha pretendido notificar; siendo por tanto, aún no exigible para éste.

En ese mismo sentido, no empezarán a correr los sesenta (60) días calendario a que se contrae el artículo 77 LAI (lapso éste de caducidad que unifica de una vez por todas el lapso para la interposición de los recursos contenciosos administrativos inquilinarios. Se acota que antes de la vigencia de LAI, hubo disparidad doctrinaria y aún, jurisprudencial, sobre si se acogía el lapso de treinta (30) días o seis (6) meses, al vacilarse si se reputaba a los actos administrativos inquilinarios como de efectos temporales o particulares según el artículo 134 LOCSJ).

De allí, que haya sido pregonado por la doctrina la doble finalidad de la notificación, éstas son, el del conocimiento directo de la decisión por el particular y, la determinación del momento en que puede ser ejecutable (exigible en el caso inquilinario) el acto administrativo de que se trate y, por ende, que empiecen a correr los lapsos previstos en la ley adjetiva para su impugnación por parte del particular, so pena de que su omisión conlleve la firmeza definitiva de tal acto.

En todo caso, el artículo 77 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (aplicable al procedimiento inquilinario), garantiza al particular, que si en virtud o basado en información errónea contenida en el acto de notificación, éste hubiere interpuesto algún recurso de forma incorrecta o inadecuada (Ej. Ante un tribunal incompetente o fuera del lapso, etc.), el tiempo que haya transcurrido no será tomado en cuenta a los fines de determinar el momento en que realmente fenezca la oportunidad para la interposición adecuada del recurso contencioso administrativo inquilinario.

Ahora bien, vale formularse las siguientes interrogantes conforme a la praxis procedimental, ¿Quedará satisfecho el fin perseguido por las notificaciones administrativas, por la circunstancia de que el interesado, a quien se deba notificar, comparezca por ante la oficina administrativa y diligencie sobre el expediente?, ¿Igual consecuencia en caso de que solicite copias certificadas o formule cualquier otra solicitud o pedimento una vez que corra inserta la decisión definitiva en el propio expediente administrativo?

¿Qué ocurre si el particular recurre del acto ante el Tribunal con competencia en lo Contencioso Administrativo Inquilinario, pero no ha habido notificación o de existir, la misma sea defectuosa e ineficaz por incumplir o no respetar las exigencias y extremos de los artículos 72 y 73 LAI?.

Para abordar tales interrogantes, debemos partir señalando que la jurisprudencia patria se ha inclinado por sostener que los aspectos adjetivos del procedimiento administrativo no encierran la rigidez y formalidad que a diferencia, sí contiene el procedimiento judicial ordinario regido por el Código de Procedimiento Civil, siendo que, de verificarse o lograrse el objeto o fin perseguido con la notificación, luego entonces, quedará subsanado cualquier defecto o imperfección para con el cumplimiento de los extremos, requisitos y exigencias que la ley estatuya al respecto.

En este sentido, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en fallo de fecha 22 de septiembre de 1983 asentó que:

"...respecto de las notificaciones, no puede menos que ratificar esta Corte su criterio constante y reiterado de que las mismas, en los procedimientos administrativos no tienen el formalismo ni rigidez que se exige en el proceso, guiándose por el principio del "logro del fin" en virtud del cual basta con que la notificación haya cumplido con su objetivo de aviso y comunicación a los interesados de la existencia de un procedimiento, para que sea válida, a menos que una norma en forma expresa establezca lo contrario ". (RDP N° 16, pág. 149).

No obstante, tal asidero jurisprudencial debemos someterlo a una interpretación dinámica y progresiva, sin que por tal circunstancia, se sacrifiquen las exigencias mínimas que la certeza y seguridad jurídicas exigen, esto es, si bien es necesario deslastrar al procedimiento administrativo de inútiles rigorismos y formalidades, empero, no debe conculcarse o mitigarse el derecho a la defensa y la tutela judicial efectiva del particular interesado (El artículo 26 de la Constitución Nacional vigente consagra una justicia sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles; mientras que el artículo 257 ejusdem, consagra que no se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales. G.O. N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999, reimpressa por error material del ente emisor en G.O. N° 5.453 Extraordinario de fecha 24 de marzo de 2000).

Así, en efecto, tales consideraciones pueden verse armonizadas mediante la difusión y acogida del principio que postula el "logro del fin u objetivo", que bien tiene una gran manifestación en lo que a reposiciones en el proceso judicial ordinario se refiere (léase único aparte del artículo 206 CPC) y en la teoría de los vicios intrascendentes de los actos administrativos (vicios de los

actos que aún cuando comportan inobservancia de extremos legales, tal incumplimiento queda subsanado por la satisfacción del fin u objeto perseguido por la norma y cuando, dicho incumplimiento es tan irrelevante que no es capaz de inficionar de nulidad absoluta al acto); pero siempre que tales mitigaciones al cumplimiento irrestricto no comporten afectación o conculcamiento de los derechos de las partes.

Sobre este mismo particular, la propia jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ha justificado la necesidad de mantener estricto celo y apego al cumplimiento de los extremos adjetivos, en aras de mantener la seguridad jurídica de los interesados, para el caso en que tales incumplimientos puedan revertirse, expresando que: "Este extraordinario formalismo se justifica, por una parte, porque la intervención en un procedimiento administrativo no requiere asistencia de abogado, y por la otra, porque en el ámbito administrativo los plazos de impugnación son extraordinariamente fugaces. Todo ello exige un especial cuidado, a fin de evitar que se pierdan derechos o se lesionen intereses de terceros por razones puramente adjetivas" (fallo del 24 de Octubre de 1985. RDP N' 24, pág. 122).

Ahora bien, definida como ha quedado la posición ecléctica que debe privar en cuanto al cumplimiento de los extremos adjetivos en los procedimientos administrativos, en cuanto, bastará el "logro del fin u objetivo de la norma" para subsanar deficiencias o defectos en el acto de notificación, siempre que no se afecten los derechos subjetivos de los particulares; corresponde pues, de seguido, delimitar ¿qué significa o alcanza, haber "logrado el fin u objetivo perseguido por la norma"?

Para el caso de las notificaciones efectuadas defectuosamente, es decir, aquellas verificadas sin el cumplimiento a cabalidad de los requisitos exigidos por la ley; la actitud o comportamiento procedimental de la parte en cuyo beneficio se han estatuido o instaurado las formalidades por la norma, será determinante para la subsanación o no de tales deficiencias.

En efecto, la subsanación de los defectos, omisiones o alteraciones de los requisitos formales puede ocurrir: A) Bien por actos efectuados por el beneficiario de dichos rigorismos, en el propio seno del procedimiento administrativo, tanto de forma expresa (Ej. El interesado se da por notificado expresamente) como también de forma implícita (Ej. La parte solicita copia certificada de la decisión definitiva, o solicita una suerte de "aclaratoria", la cual deberá ser efectuada dentro en los estrechos límites del artículo 84 de la ZOPA, sin que se innove, altere o cambie el fondo y sentido de la decisión dictada). B) Por actuaciones efectuadas por el mismo beneficiario de los rigorismos y extremos adjetivos, por ante el-órgano judicial que tenga atribuida la competencia en lo Contencioso Administrativo Inquilinario (Artículo 10 LAI), mediante la interposición adecuada del recurso contencioso administrativo de nulidad.

En ambos casos, la jurisprudencia patria se ha pronunciado con meridiana claridad.

Para el caso de las actitudes verificadas dentro del propio procedimiento administrativo, encontramos que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en fallo de fecha 17 de diciembre de 1992 (Caso Leonardo Jaramillo, en materia inquilinaria) asentó que:

"En efecto, la publicación por prensa, o mediante edictos o carteles, está prevista expresamente en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y en otras leyes especiales, como es el caso, precisamente, de la Ley de Regulaciones (sic) de Alquileres, además de ello, la jurisprudencia ha admitido ciertas modalidades que podrían denominarse "notificaciones de hecho", en el sentido de que pueden sustituir válidamente a la notificación formal- en atención al carácter eminentemente instrumental de las formas en los procedimientos administrativos -, tales como la comparecencia del interesado en la oficina administrativa respectiva a objeto de

enterarse directamente del contenido del expediente ó del acto, según sea el caso la recepción o solicitud de copias, v en general cualquier circunstancia demostrativa de que el interesado tuvo efectivamente conocimiento de aquello que ha debido ser objeto de notificación". (subrayado nuestro).

En ese mismo sentido (y en materia inquilinaria) otro fallo de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 21 de noviembre de 1989 (Ponente: José Agustín Catalá. Caso José Gelot. RDP N° 40, pág. 72), en el cual se asentó lo siguiente:

"...si bien es cierto que la notificación es un requisito necesario para que cobre eficacia el acto administrativo, a partir de cuyo momento se abre para el notificado la vía para impugnarlo en sede jurisdiccional, no es requisito indispensable que se dé cumplimiento a la formalidad notificatoria cuando los interesados se han dado por notificados voluntariamente, ya que notificarles lo que ya ellos conocen constituiría un trámite inútil y, además, el lapso para interponer el recurso contencioso de nulidad - que es de caducidad - comienza a correr en forma independiente para cada interesado desde el momento en que se encuentra notificado" (subrayado nuestro).

Mientras que para el supuesto de las actitudes con ocasión a un proceso judicial (incoado en virtud de un recurso contencioso administrativo de nulidad), se ha pronunciado la jurisprudencia por desestimar la nulidad del acto principal, y más aún del propio acto de notificación, cuando los recurrentes han alegado la ausencia o, incorrecta, defectuosa o inadecuada notificación que les ha sido practicada y, a su vez, han recurrido en tiempo hábil o no, por ante el órgano judicial. Esto no es más que la subsanación tanto para el supuesto de ausencia absoluta de notificación, como también para el caso en que la misma sí haya sido efectuada pero incumpliendo los requisitos, extremos o rigores impuestos por la ley adjetiva; cuando el particular haya interpuesto el recurso contencioso administrativo de nulidad, lo cual supone pleno conocimiento del acto que impugna.

Dicho criterio ha sido expuesto por diversos fallos por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, entre otros, de fecha 26 de enero de 1988 (Caso Calzados Laura), el cual asentó que: "El ejercicio oportuno de los correspondientes recursos administrativos y contenciosos-administrativos contra un acto cuya notificación se encontraba afectada por cualquier eventual defecto, implica la convalidación tácita del mismo". RDP N° 33, pág. 126).

En igual sentido, otro fallo de fecha 1 de agosto de 1991 (Caso R.C.T.V- La Escuelita), en donde se asentó que:

"En reiterada jurisprudencia ha dejado establecido esta Sala que el defecto en la notificación no hace ineficaz el acto, si se ha cumplido la finalidad de la misma, es decir, si el administrado ha conocido el contenido de la decisión, y sus motivos, y ha acudido oportunamente a impugnarla ante el órgano jurisdiccional con competencia para conocer del asunto, en caso de que lesione sus derechos subjetivos e intereses legítimos. "(Brewer-Carías y Ortíz Alvarez. Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1996. pág. 604).<sup>9</sup>

### **7.2.9. Medios de Auto composición y desistimiento**

Por último, consideramos oportuno aludir a los supuestos de auto composición que puedan existir en el procedimiento administrativo inquilinario.

Como antecedente debemos acotar, que el derogado Reglamento común de LRA y DLDV, - para sorpresa de muchos- establecía en su artículo 54 que:

"La Dirección de Inquilinato homologará todos los convenimientos, desistimientos y transacciones que no sean contrarias a lo que disposiciones de orden público establecen. Por su parte, el artículo 63 LGPA, estatuye que:

El procedimiento se entenderá terminado por el desistimiento que el interesado haga de su solicitud, petición o instancia. El desistimiento deberá formularse por escrito. En caso de pluralidad de interesados, el desistimiento de uno de ellos no afectará a los restantes. El funcionario que conozca del asunto formalizará el desistimiento por auto escrito y ordenará el archivo del expediente. "

Consagrando a su vez el artículo 66 ejusdem que:

" No obstante el desistimiento o perención, la administración podrá continuar la tramitación del procedimiento, si razones de interés público lo justifican. "

Con lo cual, aún cuando al respecto nada señale LAI, sí resultan aplicables las disposiciones recién transcritas por la remisión que de ellas efectúa el ya mencionado artículo 76 LAI.

No obstante, conviene aclarar, que si bien LGPA, no hace expresa alusión a transacciones y convenimientos, no encontramos inconvenientes que tales actos de autocomposición sean homologados por la autoridad inquilinaria, más aún cuando, el artículo 258 de la Constitución vigente, consagra en su único aparte in fine el deber de la Ley (y con ello al interprete y ejecutador de la misma), de promover, - además del arbitraje-, la conciliación, la mediación y cualesquiera otros medios alternativos para la solución de conflictos.

<sup>9</sup> Acogiendo similar criterio, pueden citarse otros fallos de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fechas 07 de junio de 1984 (RDP N° 19, pág. 128y 21 de marzo de 1985 (RDPN°22, pág. 162-163).

De suerte tal, que la única circunstancia limitante de tales supuestos de auto-arreglo, será que por motivos de orden público suficientemente razonados (Artículos 9 y ord. 5to. del 18, ambos LOPA) y, con arreglo a lo previsto en el artículo 66 LOPA, la autoridad inquilinaria considere necesario desestimar acuerdos, transacciones y convenimientos, continuando el procedimiento.

Vale acotar, que quizás ante procedimientos de fijación y revisión no surjan especulaciones más allá de las efectuadas (salvo la que pudiere devenir por la inadecuada interpretación que sobre la irrenunciabilidad de los derechos inquilinarios estatuye el artículo 7 LAI), sino más bien, sobre los procedimientos referidos a la imposición de sanciones por ilícitos administrativos por la violación de cualquiera de las disposiciones de orden público contenidas en LAI, en donde quedaría abierto un canal especulativo, frente al cual, primae facie, quedaríamos tentados en inclinarnos por negar su posibilidad, visto que, el objeto tutelado no es la protección de intereses particulares, sino más bien, la de aquellos definidos como de interés general o colectivo.

## **8. LA EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS INQUILINARIOS**

### **8.1 La ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos inquilinarios**

Ningún aspecto vinculado al procedimiento administrativo inquilinario ha despertado tanta discrepancia y disparidad de criterio, como el referido a la ejecución material de los actos

administrativos inquilinarios, esto es, la ejecución directa e inmediata de las decisiones administrativas por parte de la propia autoridad que las emite, en ausencia de conocimiento o participación de órgano judicial alguno.

Como regla general, todo acto administrativo se reputa como ejecutivo y ejecutorio, en el sentido de que su emanación no se encuentra condicionada o supeditada al conocimiento previo de ningún otro órgano que ejerza el poder público y, en éstos incluidos, los órganos del Poder Judicial que administran justicia (ejecutividad), siendo que la materialización, verificación o elaboración fáctica del contenido de tales actos puede acaecer mediante el uso de los propios medios y recursos con que cuente la autoridad administrativa e, igualmente, en ausencia del consenso, aprobación o anuencia de otros órganos públicos, tal y como lo constituyen los tribunales ordinarios (ejecutoriedad).

Así, tales efectos se justifican en la necesidad de garantizar la eficacia y adecuada consecución de la actividad administrativa encomendada por ley a los diversos órganos; permitiéndoles no sólo emitir decisiones de mérito (en la forma de actos administrativos) sin condicionante previo del Poder Judicial, sino también, - y de forma más relevante a los fines de la materialización-, que éstos puedan ejecutar por sí mismos, las resultas y dispositivos que tales manifestaciones comporten.

## **8.2. Implicaciones de la Ejecución de los Actos Administrativos Inquilinarios**

El artículo 8 y demás contenidos en el Capítulo V ("De la Ejecución de los Actos Administrativos") de la Sección Tercera del Título III ("Del Procedimiento Administrativo") de LOPA, estatuyen el régimen aplicable para la ejecución material del contenido de los actos administrativos.

De la interpretación concatenada de tales disposiciones, puede colegirse lo siguiente:

1- Todas las autoridades (término en sentido amplio, que no se agota en los órganos de la Administración Pública, recuérdese la particularidad de los actos administrativos dictados por los particulares: Actos de Autoridad) a las cuales la ley atribuya la competencia de dictar actos reputables como administrativos, podrán emitirlos sin la necesidad de revisión, condicionamiento o examen previo por parte de otros órganos que ejerzan el poder público, entre éstos, los órganos de administración de justicia. Las autoridades encargadas de dictar decisiones inquilinarias quedan facultadas para dictarlas por el sólo imperium de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios.

El mismo principio legal que consagra la necesidad de un acto previo para proceder a practicar cualquier ejecución material, estatuye a su vez - de forma implícita-, la habilitación para emitir semejante acto necesario (léase artículo 78 LOPA).

2- La propia Administración tiene el deber de efectuar todas las actuaciones necesarias para la ejecución material de los actos administrativos que, previamente, haya dictado de conformidad con la ley.

3- Para su cumplimiento, no todos los actos administrativos requieren actos de ejecución material (Vgr. El acto regulatorio de los cánones máximos a cobrar), y sin que por tal circunstancia, pueda negárseles su inmediata eficacia, una vez que hayan sido adecuadamente notificados a los particulares interesados.

4- Los actos Administrativos deberán ser ejecutados por la autoridad judicial, sólo para los casos en que, una disposición legal expresa lo exija o bien, por la naturaleza misma del acto.

(Sobre la naturaleza del acto, es a partir de donde se llegó a desatar discusión jurisprudencial en cuanto a si los actos administrativos inquilinarios son declarativos o constitutivos, - infra- ).

5- Cuando la ejecución del contenido del acto implique la consecución de actos materiales, estos serán ordenados por la Administración y correrán por cuenta del obligado. En los casos en que la ejecución dependa de la actitud del destinatario del acto, la Administración podrá imponer multas en caso de contumacia, para lo cual deberá tomar en consideración las circunstancias de cada caso. (Léase artículos 12 y 80 de LOPA; artículo 82 y sigs. LAI).

6- - La consecución de las actuaciones materiales deberá efectuarse dentro del término establecido por la decisión que los imponga. En caso de ausencia de estipulación expresa, tales actuaciones deberán efectuarse de forma inmediata.

7- La teoría de los vicios de los actos administrativos en general, también resulta directamente aplicable a la ejecución de los actos inquilinarios, pues:

a-) Toda ejecución material en ausencia de procedimiento y/o acto administrativo previos, se encontrará inficionada de nulidad absoluta (ord. 4to. artículo 19 LOPA: vicio denominado por la doctrina y jurisprudencia como "vía de hecho". Véase entre otros fallos, del 3 de octubre de 1990 "Caso Cumboto" y del 8 de mayo de 1991 "Caso Ganadería el Cantón", ambos, SPA/CSJ)

b-) Aún cuando se pretenda efectuar alguna actuación material en virtud de un acto administrativo previo, - y que éste haya sido producto de un procedimiento- ; igualmente se encontrará inficionada de nulidad para el supuesto en que, tal procedimiento no haya sido el particularmente previsto en la ley (interpretación jurisprudencia) ampliada del ord. 4to. del artículo 19 LOPA).

c-) Si la ejecución material que se justifica en virtud de un acto previo, deviene en imposible o ilegal; dicha ejecución se encontrará inficionada de nulidad absoluta (ord. aro. del artículo 19 LOPA).

d-) La ejecución del acto no puede practicarse, sino después de que su obligatorio cumplimiento pueda ser exigible al particular, esto es, a partir de que el acto haya sido adecuadamente notificado al interesado. (En tal caso, semejante ejecución comportará indefensión, encuadrable en el ordinal I ro. del artículo 19 LOPA y, por tanto, inficionado de nulidad absoluta. Artículos 26 y 49 de la Constitución vigente. Similar consecuencia por violación del artículo 68 de la Constitución derogada)

e-) La ejecución del acto deberá estar circunscrita a la consecución de todo aquello que sea lo suficientemente necesario para cumplir con el objeto de la norma que fundamentó al acto.

Una ejecución más allá de tales límites, inficionará de nulidad a tal actuación, bien por abuso o exceso de poder en caso de que se extralimite en la ejecución, o bien, por desviación de poder en caso en que el funcionario procure con semejante ejecución, un elemento teleológico o finalístico distinto al que persigue la propia norma.

### **8.3 La problemática de la ejecución de los actos inquilinarios**

Tal como anteriormente señalamos, el tema de la ejecución de los actos administrativos inquilinarios ha sido objeto de todo un debate jurisprudencial.

La problemática se planteaba con especial significación en lo relativo a la ejecución de los actos administrativos inquilinarios por los cuales se declaraba con lugar el Desalojo (derogado artículo

1 ° DLDV) y el Derecho Preferente para seguir ocupando el inmueble una vez fenecido el contrato a plazo fijo (derogado artículo 4 DLDV).

La disparidad de criterio se concentraba en la determinación de la naturaleza jurídica del acto, esto es, cómo debía reputarse al acto administrativo inquilinario; si bien como un acto constitutivo generador de un derecho en cabeza del arrendador o del arrendatario, o bien, como una declaración que autorizaba a los interesados para hacer valer sus pretensiones por ante un órgano judicial.

En la praxis, tal disparidad de criterio conllevaba que el particular interesado alterase su iter procesal. La consecuencia inmediata en acoger la tesis que propugnaba el carácter constitutivo de tales actos, no era otra sino la posibilidad de ejecución directa e inmediata de los actos administrativos, desde el mismo momento en que fueren emitidos por la autoridad inquilinaria, esto es, la ejecutoriedad absoluta de los actos inquilinarios.

En cambio, la tesis que pregonaba el carácter declarativo de los mismos, sostenía que éstos sólo serían ejecutables, mediante un procedimiento judicial, pues, en su criterio, los actos administrativos inquilinarios no poseían la virtualidad de la ejecutividad absoluta, dado su particular configuración y demás razones que de seguido serán tratadas.

El nacimiento de tal disparidad de criterio comenzó con los fallos suscritos por la mayoría sentenciadora de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fecha 9 y 21 de Noviembre de 1989 (Casos "Arnaldo Lovera y Francisco Cancro, sentencias N° 332 y 334 respectivamente) contando con sendos votos salvados (Román Duque Corredor y Pedro Alid Zoppi). (RDP N° 40; pp 76-83).

El mencionado fallo abandonó el criterio hasta entonces sostenido de forma reiterada, en cuanto a la necesidad de proceder mediante el Procedimiento Breve a que se contrae el C.P.C. para ejecutar validamente las decisiones administrativas que resultasen definitivamente firmes con ocasión a los procedimientos administrativos por solicitudes de derechos preferentes o desalojos conforme al Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas; esto es, la sentencia empezaba a difundir el pretendido carácter de ejecutoriedad absoluta de los actos inquilinarios.

Con tal criterio, - acogido por la mayoría sentenciadora para aquel entonces- las direcciones de inquilinato quedaban jurídicamente investidas de verdaderos poderes para la inmediata ejecución de sus propias decisiones en materia de desalojos, bien por haberse solicitado éste como petitorio principal, bien como consecuencia de haberse negado el derecho preferente al inquilino (en éste último caso: el acto administrativo declaraba sin lugar la solicitud del derecho preferente y, luego entonces, podía procederse al desalojo inmediato del inmueble).

En efecto, dicha sentencia asentó que:

"Las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento (así como las correlativas dictadas por los Concejos Municipales cuando actúan en materia inquilinaria) son actos administrativos. La decisión que autoriza el desalojo del inquilino de una vivienda, constituye, en efecto, un acto administrativo de autorización, encaminado a suprimir los obstáculos jurídicos previamente impuestos por la ley al libre ejercicio del derecho propio del arrendador. Concretamente, el acto autorizatorio es un acto constitutivo, entendiendo por tal el que crea, modifica o extingue una situación jurídica. (Omissis)...

Por estar dotado de ejecutoriedad, el acto administrativo adoptado en los términos expuestos, no requiere de homologación alguna por parte del juez: la ejecución de dicha decisión opera por su propia virtualidad, y con los mismos efectos, para el caso de una sentencia judicial. (Omissis)...

"Es, en efecto, un órgano de la Administración Pública - la Dirección de Inquilinato del



Ministerio de Fomento, en el caso - el competente para proceder a la ejecución forzosa de su propia decisión por tanto, el juez carece de jurisdicción para acordarla a través de un proceso judicial... " (subrayado nuestro).

No obstante, los disidentes de la mayoría sentenciadora expresaron, entre otros motivos los siguientes:

"... a diferencia de la ejecutividad la ejecutoriedad no es propia de todos los actos administrativos, sino de algunos de ellos. Así lo reconoce la Ley citada (LOPA) en el artículo 80, también mencionado, cuando aclara que sólo "los actos administrativos que requieran ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la administración(..)". Quiere decir, entonces, que existen actos que a pesar de ser ejecutivos (obligatorios) no son ejecutorios, porque no requieren ser cumplidos. Por ejemplo, los actos que no imponen obligaciones de hacer o no hacer (declarativos), o los que carecen de ejecutividad por disposición expresa de la ley (v. gr., los actos fiscales o tributarios (Ver artículos 190 y 213 del Código Orgánico Tributario y 653 del Código de Procedimiento Civil). Estos actos no son ejecutorios y, por ende, no requieren "ser cumplidos mediante actos de ejecución" y, por tanto, la administración carece de competencia para ejecutarlos por sí misma. No tienen, en consecuencia, ejecutoriedad. (Omissis)...

... la autorización de desalojo no es un acto constitutivo, como se afirma en la sentencia de la cual disiento, porque no crea el derecho a desalojar sino que remueve el obstáculo que existía para ejercerlo. Este es un derecho general que nace del contrato de arrendamiento y no del acto autorizatorio (artículos 1. 594, 1.606 y 1. 608 del Código Civil) y un derecho particular que reconoce la Ley a los dueños de casas y demás edificios y que no crea la administración (artículo 1.615 eiusdem). Sólo que por razones económicas y sociales el legislador sujetó su ejercicio a la previa autorización de la administración en los casos de arrendamientos indefinidos (artículo 1 °, letras "b" a "e" del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas). Por esta razón, el organismo administrativo competente al resolver una solicitud de autorización de desalojo se limita a dar una "autorización" para que el arrendador pueda válidamente obtener la desocupación del inmueble; derecho éste que la normativa de inquilinato supone preexistente. (Omissis)...

Trátase, por tanto, la autorización de desalojo de un acto declarativo que faculta al arrendador para que proceda al desalojo, a que tiene derecho de acuerdo a los artículos 1.594, 1.606, 1. 608 y 1.615 del Código Civil. En otras palabras, lo capacita para su ejercicio, pero no lo crea o instituye. (Omissis)...

Esta autorización es, pues, un acto administrativo pero no ejecutorio, porque no requiere ser cumplido por actos de ejecución.

La obligación del inquilino de desalojar, desde otro punto de vista, no nace del acto autorizatorio, sino del contrato de arrendamiento y del Código Civil. (Omissis)...

Además de que la autorización de desalojo es un acto administrativo no ejecutorio, ocurre que la administración carece de competencia para ejecutarlo en razón de que, dado su carácter declarativo, en dicho acto no se contempla una decisión que le sirva de fundamento a la administración para ello, ya que se limita a declarar que el arrendador puede obtener la desocupación de su inmueble. Por tanto, a tenor de lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la administración no puede llevar a cabo actos materiales en contra del inquilino, porque le falta la decisión que en ese sentido le sirve de fundamento. (subrayados nuestros). (Voto Salvado de Román J. Duque Corredor).

Posteriormente, la misma Sala Político-Administrativa en otro fallo de fecha 6 de junio de 1991 (Caso "Administradora Pavani") y otro del 11 de febrero de 1992 (Ponente: Cecilia Sosa Gómez. Voto Salvado de Román J. Duque Corredor quien reprodujo el criterio que explanara en sus votos salvados en los casos Lovera y Cancro - supra- ), ratificaron el criterio en cuanto a considerar a los actos administrativos inquilinarios como constitutivos. (RDP N° 49. pp 116-117).

De igual forma, otro de fecha 16 de julio de 1992, pero contando en esta ocasión con el Voto Salvado de la Dra. Hildegard Rondón de Sansó quien disintió de la mayoría por las siguientes razones:

"... en los casos en los cuales un órgano administrativo o un instituto inquilinario decide un conflicto entre el arrendador y el arrendatario relativo a la existencia o no de las causales de desalojo, está dictando un acto administrativo de naturaleza especial que la doctrina ha denominado "cuasi-jurisdiccional", porque a través del mismo la Administración dilucida un conflicto de derechos subjetivos, designando correlativamente al procedimiento que le da origen como 'procedimiento cuasi jurisdiccional.

Los procedimientos cuasi jurisdiccionales no dan lugar a verdaderos y propios proveimientos administrativos esto es a actos dotados de imperatividad y auto tutela idóneos para ser ejecutados por la propia Administración a menos que la ley que crea el procedimiento establezca en forma expresa una vía para hacer efectiva las decisiones que del mismo emergen. (Omissis)...

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no contempla dentro de los procedimientos de ejecución forzosa la competencia de la Administración para llevar a cabo medidas ejecutivas sobre bienes privados para hacer cumplir obligaciones de hacer a favor de particulares. En el artículo 80 ejusdem no figuran medidas ejecutivas de apremio sobre bienes de particulares. (Omissis)...

En los procedimientos cuasi jurisdiccionales el acto decisorio consagra o reconoce el derecho de un administrado frente a otro, por lo cual será a las partes a quienes corresponderá obtener de la otra la ejecución de la condena a la cual quedará sometida. Las leyes que establecen estos procedimientos, o bien contemplan la forma de ejecución de las decisiones, o bien no se pronuncian al respecto, con lo cual, las mismas han de ser ejecutadas por los organismos jurisdiccionales.

Ante la inexistencia de un supuesto dirigido específicamente a la ejecución de los actos cuasi jurisdiccionales de la Administración y, a menos que exista una acción especial (como es el caso del desalojo), quien fundamente su pretensión frente a otro sujeto, en el reconocimiento que de la misma hace un acto administrativo, deberá ocurrir a la jurisdicción ordinaria v a la vía del juicio ordinario o del juicio breve si está revisto para ello (caso del desalojo). (subrayado nuestro).

Nuevamente la Sala Político-Administrativa en fallo de fecha 20 de julio de 1993 (Caso Marco Tulio Agudelo. Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas) (RDP N° 55-56; pp 232-234), continuó reiterando el criterio por el cual se reputan como ejecutorios los actos inquilinarios, cuando asentó que:

"Las decisiones emanadas de la Dirección de Inquilinato, así como las correlativas dictadas por los Concejos Municipales, cuando actúan en materia inquilinaria, son actos administrativos que gozan de ejecutoriedad y ejecutividad, por lo que tales órganos administrativos tienen la facultad de ejecutar por sí mismos, sin que se requiera la intervención de ningún otro órgano, los derechos que de dicho acto deriven. "

No obstante, una vez más la Dra. Rondón de Sansó acertadamente explanó Voto Salvado reproduciendo las mismas razones que parcialmente, recién transcribiéramos con ocasión a otro fallo.

Aún cuando el criterio mayoritario de la extinta Corte Suprema de Justicia consistía en propugnar el pretendido carácter constitutivo de los actos administrativos inquilinarios, la gran mayoría de las Direcciones de Inquilinato de las diversos Concejos Municipales (ahora Alcaldías) y los Tribunales de la República no lo acogieron de forma inmediata, por distintos motivos; dentro de los cuales, los pragmáticos cobraron mayor importancia: a) En la mayoría de los casos, las propias Alcaldías se veían imposibilitadas de ejecutar por sí mismas tales actos, b) En la gran mayoría de los casos, la parte no favorecida por el procedimiento administrativo, procedía a recurrir inmediatamente del acto inquilinario, pudiendo obtener la suspensión de efectos del acto administrativo durante todo el tiempo hasta que el procedimiento contencioso de nulidad concluyese con sentencia definitiva, la cual a su vez, quedaba sujeta a apelación.

En efecto, semejante criterio pareció haber sido abandonado por posteriores fallos, tanto de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, salvo a partir de la sentencia dictada por la primera de éstas en fecha 9 de julio de 1996 (Caso Lolita Vásquez y otros); la cual volvió a considerar a los actos inquilinarios como de carácter constitutivo.

La aludida sentencia asentó que:

"... a pesar de lo que hasta ahora ha señalado la jurisprudencia al respecto, el acto que acuerda el derecho de preferencia tiene incuestionablemente un carácter constitutivo, por cuanto éste modifica la situación existente entre las partes contratantes, vale decir, el contrato que en sus inicios y por voluntad de ambas partes concluiría en un término prefijado por ellas se prorroga ahora más allá de dicho término por la voluntad de una sola de ellas, con la autorización de la Administración, aun en contra de la voluntad del arrendado; es evidente, así, que en la esfera jurídica de ambos sujetos se ha producido una modificación, como efecto del referido acto, lo que pone en evidencia su carácter constitutivo y no declarativo. " (omissis).

"...dicho acto, de evidente carácter constitutivo, es ejecutable por el órgano administrativo. En vista de que en lo relativo al derecho de preferencia (al igual que en el caso de la autorización de desalojo), la legislación especial nada dispone respecto de la posibilidad o imposibilidad de la ejecución del acto que lo resuelva, considera esta Corte que, de la misma manera que para la autorización de desalojo, la resolución dictada por la Administración que acuerda o niega el derecho de preferencia a seguir arrendando es un acto administrativo de carácter constitutivo, susceptible, por tanto, de ser ejecutado. Así se declara, modificando de esta forma el criterio jurisprudencial hasta ahora sostenido al respecto. "(omissis).

"Ahora bien, en cuanto a la autoridad que deba ejecutar la resolución referente al derecho de preferencia, es preciso distinguir.

En primer lugar, cuando el derecho de preferencia ha sido declarado con lugar, independientemente de que la resolución correspondiente haya quedado firme porque no se haya ejercido el recurso de nulidad correspondiente, porque se haya confirmado al ser revisada su legalidad en la jurisdicción contencioso-administrativa o porque haya sido modificada en esta última, la ejecución de la misma no requiere ser forzosa, puesto que el efecto constitutivo implica la continuidad del arrendatario en el inmueble arrendado.

En segundo lugar, debe analizarse el supuesto de que el derecho de preferencia haya sido declarado sin lugar. En este caso, para determinar a quién le corresponde su ejecución, debe

distinguirse entre la resolución administrativa que haya quedado firme sin la intervención del órgano judicial y la resolución administrativa que ha sido sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. En el primero de los casos, la ejecución del acto corresponderá a la autoridad administrativa que dictó el acto, en vista del principio general consagrado en los artículos 8, 79 y 80 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, según el cual, en materia de ejecución de los actos administrativos, la propia Administración es quien se encarga de ejecutarlos, inclusive de manera forzosa, y que sólo se debe acudir a la vía jurisdiccional en casos excepcionales, habida cuenta de que la ejecutividad y ejecutoriedad que acompañan a dichos actos y que han sido reconocidas por el mencionado artículo 8. Pero en el caso de que dicha resolución haya sido sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, la sentencia que se dicte en segunda instancia, que en definitiva va a sustituir a la de primera, deberá ser ejecutada por el Tribunal de la causa, de acuerdo con la previsión del artículo 523 del Código de Procedimiento Civil, para lo cual deberá acudir al procedimiento previsto en los artículos 524, 525 y 528 del citado Código. "

En efecto, a partir del fallo recién transcrito (el cual fue reiterado por otras sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, entre otras de fechas 8 de juma y 25 de noviembre, ambas de 1999), se partió a distinguir entre dos ocasiones u oportunidades de ejecución:

1) el referido a la ejecución del acto inquilinario desde el mismo momento de su emisión y, 2) La ejecución del contenido del acto, una vez que una sentencia definitivamente firme por parte de un Tribunal Contencioso Administrativo, procediera a declarar sin lugar un recurso impugnatorio.

En efecto, el referido cuestionamiento sobre si las Direcciones de inquilinato podían o no ejecutar - ellas mismas y de forma inmediata- sus propios actos, se constituía en aspecto disímil del análisis sobre la ejecución una vez que el acto inquilinario haya sido declarado válido o nulo por el órgano judicial con competencia en lo contencioso administrativo inquilinario.

Acogíamos pues, parcialmente el criterio del fallo recién aludido, en cuanto, que para tales casos - el segundo de éstos- , la sentencia dictada podría restituir, por sí misma, la situación que resultase lesionada sin la necesidad de recurrir, de nuevo, a otro procedimiento judicial mediante la vía del juicio breve contemplado en el C.P.C; pues el Juez que emitió decisión de mérito sobre la legalidad del acto inquilinario, aún cuando Juez Contencioso Administrativo, seguía perteneciendo - de forma obvia- al mismo Poder Judicial, que es a quien por disposición constitucional se le tiene encomendado la administración de justicia y la condenatoria para la satisfacción de las pretensiones que les sean incoadas, todo esto conforme con una sana interpretación del artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que venía a desarrollar la disposición constitucional establecida en el derogado artículo 206, ahora artículo 259 de la Constitución vigente.

De suerte tal, que ante este supuesto de ejecución directa por parte del Juez Contencioso Administrativo, lejos estaba imputarle el vicio de "Usurpación de Funciones", pues, en el supuesto negado de existir alguna intromisión, sería la del Juez Contencioso frente al Juez Ordinario, no del Juez Contencioso frente a la propia Administración, como sí venía ocurriendo antes de la entrada en vigencia de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, la cual en su artículo 79, erradicó esa mala practica de evidente sustitución en la Administración, para el caso de la fijación de cánones máximos de arrendamiento.

El Juez Contencioso Administrativo podía proceder a ordenar la ejecución directa de las resultas originadas en virtud del desenlace de su decisión de mérito con carácter firme, no sólo por

razones de mera utilidad práctica, - sino más importante aún- , porque tanto la propia Constitución (tanto en el derogado artículo 206 como en el vigente artículo 259) como las leyes (artículo 131 de LOCSJ y artículos 523, 524 y 528 del C.P.C) así expresamente lo autorizaban.

Se comprende mejor el sentido de nuestros comentarios, cuando queda claro que, para los casos de la solicitud de derecho preferente y desalojo en vía administrativa ( situaciones no previstas, o más bien erradicadas por LAI), la ejecución de tales actos no podía menos que encomendarse a los órganos judiciales, de suerte tal, que el mismo órgano que dirimiera controvertidos sobre la legalidad de aquellos, podía también, proceder a ejecutar sus efectos del fallo.

Pero distinto el caso en que se tratase de la fijación de cánones con ocasión a Regulación de Alquileres, en donde, - tal y como explicaremos con mayor profundidad infra - la competencia para estipularlos, siempre, la seguiría detentando la Administración, aún cuando, claro está, en caso de interponerse recurso contencioso inquilinario de nulidad, sea el órgano judicial competente quien decida su legalidad o ilegalidad, sin que por tal circunstancia, dicho órgano quede facultado para sustituirse en la Dirección de Inquilinato, mediante la fijación de los cánones, lo cual sí se constituye en flagrante vicio de "Usurpación de Funciones".

Recientemente, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, ha sostenido, mediante diversos fallos, el carácter declarativo de tales actos inquilinarios; cuando ha asentado que:

"...en el caso de marras se observa que del análisis del libelo de la demanda resulta evidente que la acción ejercida es de desocupación de un inmueble en virtud de un contrato de arrendamiento, acción ésta que busca la ejecución de un acto administrativo no ejecutorio por la propia Administración Pública, debiendo en consecuencia, tramitarse su ejecución por ante la jurisdicción ordinaria y así expresamente se declara. " (Sentencia N° 1.037 de fecha 11 de mayo de 2000, Magistrado Ponente Dr. José Rafael Tinoco)

#### **8.4 La problemática en la ejecución de los actos regulatorios de los cánones de arrendamiento.**

Aún cuando la novísima Ley de Arrendamientos Inmobiliarios haya erradicado el procedimiento administrativo de desalojo (derogado artículo 1 DLDV) y la solicitud administrativa del Derecho Preferente (de rogado artículo 4 DLDV), en los subtítulos anteriores hemos venido desarrollando la problemática respecto de la ejecución de los actos administrativos inquilinarios y el tratamiento jurisprudencial que le ha sido atribuido, pues, aún persiste la actividad administrativa de policía en materia inquilinaria por parte del Estado Venezolano; pero ahora circunscrita, ala Regulación y Fijación de los cánones máximos a ser cobrados por concepto de arrendamiento sobre inmuebles no encuadrables en los supuestos a que se contraen los literales del artículo 4 de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, norma ésta última que estatuye cuales inmuebles no quedarán sujetos a regulación.

Así pues, si bien el catalogo de los actos administrativos inquilinarios ha quedado limitado a los destinados:

- (-) A la fijación de cánones máximos de arrendamiento (Artículos 30 y sigs. LAI).
- (-) A la revisión de los cánones máximos de arrendamiento previamente fijados (Artículo 32 LAI)
- (-) Al establecimiento de sanciones administrativas (Artículos 82 y sigs.)<sup>10</sup>

Nos corresponde pues, examinar para cada caso, cómo se manifiesta la ejecutoriedad.

La ejecutoriedad del acto administrativo se encuentra estrechamente vinculada con su eficacia, es decir, podemos sostener que un acto es susceptible de ser ejecutado y surtir plenos efectos jurídicos, a partir del momento en que validamente se hace eficaz.

Sobre la eficacia de los actos administrativos inquilinarios, tuvimos ocasión de comentar con detenimiento, cuando desarrollamos el carácter del procedimiento inquilinario que denominamos "7. Sujeto a un Orden Consecutivo Legal" de donde tratamos la problemática de las notificaciones en los procedimientos administrativos inquilinarios. (Véase ut supra).

**10 (Tal y como ha sido asentado por diversos fallos de la Sala Política Administrativa del Máximo Tribunal de la República, entre otros, de fecha 30 de marzo de 2000, sentencia N° 728, con ponencia del Dr. José Rafael Tinoco).**

De suerte tal, que una vez que el acto administrativo inquilinario definitivo (por haber culminado el procedimiento administrativo), contentivo de la fijación del canon máximo de arrendamiento es debidamente notificado al particular interesado; empieza contra él, a surtir plenos efectos jurídicos; indistintamente sea reputado como declarativo o constitutivo.

No obstante, - y ha quedado claro por el contenido de subtítulos antes desarrollados- dicho particular puede interponer de conformidad con el artículo 77 LAI, recurso contencioso inquilinario de nulidad contra el acto que estime como lesivo para sus derechos e, igualmente, solicitar la suspensión de efectos del mismo, conforme al artículo 81 eiusdem.

Con lo cual, de todo lo antes mencionado, pudieren surgir diversos supuestos sobre la ejecución del acto regulatorio de alquileres, una vez que haya sido dictado:

1. En el supuesto de haberse cumplido a cabalidad con los extremos previstos en los artículos 72 al 74 LAI (referidos a la notificaciones), según el caso, empezará a surtir efectos la regulación que haya sido acordada (salvo en el caso en que el afectado por el acto, haya obtenido la suspensión de efectos por el Juez Contencioso Inquilinario conforme al artículo 81 LAI, hasta sentencia definitiva con ocasión a la interposición de un recurso contencioso inquilinario de nulidad). Igualmente, surtirá plenos efectos jurídicos el referido acto de regulación, aún en el caso de haberse interpuesto el recurso contencioso de nulidad, pero si no se ha obtenido la suspensión de efectos del acto.

2. En caso de ausencia absoluta de notificación, o en el supuesto de notificación defectuosa por inobservancia de los extremos de los artículos 72 al 74 LAI - según el caso- ; no podrá liberarse el inquilino del pago del canon con el ofrecimiento del monto fijado por el acto de regulación (en caso de haberse declarado con lugar la fijación, y habiéndose estipulado la misma). Esto, para el caso en que el afectado por el acto no haya recurrido del acto por ante el Tribunal con competencia en lo Contencioso Administrativo Inquilinario (Artículo 77 LAI), pues, como hemos tratado anteriormente, aún cuando la notificación sea defectuosa, la interposición del recurso contencioso administrativo denota el cumplimiento del fin que una adecuada notificación comporta.

En este mismo supuesto, en caso de no haberse cumplido con los extremos de la adecuada notificación y, en ausencia de recurso contencioso de nulidad por parte del afectado ante tal defecto; tampoco podrá proceder el inquilino a interponer su acción por reintegro por sobre alquileres (Artículos 33 y 58 LAI), pues, como hemos demostrado, el acto de regulación no es aún validamente eficaz y, por tanto, no aún procedente en cuanto a derecho como para que el arrendador tenga el deber de reintegrar o reembolsar lo que haya percibido en exceso por el cobro de un canon mayor al establecido por ley.

Igualmente, para este mismo supuesto, tampoco empezarán a correr los sesenta (60) de caducidad especial a que se contrae el artículo 77 LAI; de suerte tal, que el particular afectado por el acto regulatorio tendría la posibilidad de interponer su recurso en cualquier oportunidad.

3. En el supuesto de haberse interpuesto recurso contencioso administrativo de nulidad en contra del acto regulatorio (indistintamente se haya o no acordado la suspensión de efectos del acto), no podrá interponerse la acción de reintegro por sobre alquileres (Artículo 58 LAI), pues, deviene en evidente, la prejudicialidad. No puede reclamarse lo que se ha podido pagar en exceso, hasta tanto el acto que evidencie tal circunstancia, resulte definitivamente firme. Tal aspecto pudiere advertirse como un supuesto para la oposición de cuestión previa (ordinal 8° del artículo 346 C.P.C) en la oportunidad señalada por el artículo 884 del C.P.C, para el caso en que sea incoada una acción, -como se dijo- basada en la pretensión del reintegro de lo pagado en exceso por el inquilino.

4. Para el supuesto en que se haya interpuesto recurso contencioso inquilinario de nulidad y el mismo haya sido declarado sin lugar por sentencia definitivamente firme; los efectos del acto regulatorio declarado válido deberán retrotraerse (ex tunc) para el momento en que fuere debidamente notificado (Artículo 72 y 73 LAI) o, según el caso, interpuesto el recurso contencioso de nulidad (para el único supuesto en que - como se dijo- no se haya notificado o la misma se hubiese practicado defectuosamente).

En este mismo supuesto, cobra importancia significativa, el hecho de que el recurrente haya obtenido o no, la suspensión de efectos del acto (Artículo 81 LAI), pues, en tal caso, el Juez Contencioso ha podido haber exigido garantía suficiente al interesado en la suspensión, la cual según las resultas del fallo, podrá ser ejecutada para satisfacer, bien los montos que han podido pagarse en exceso, bien para cubrir la diferencia entre lo que se ha venido pagando de menos y el monto que ha resultado con la decisión de mérito definitiva.

En todo caso, el Juez con competencia en lo Contencioso Administrativo Inquilinario (Artículo 10 LAI), tendrá la potestad de establecer los efectos de su decisión en el tiempo, bien hacia el futuro: "ex nunc", bien hacia el pasado "ex tunc" (Artículo 131 LOCSJ).

5. En caso de declararse la nulidad del acto regulatorio, mediante sentencia definitivamente firme (por imperio del artículo 259 de la Constitución vigente, antes, derogado artículo 206 y, el artículo 131 de la LOCSJ), obviamente dicho acto perderá toda validez; debiendo el Juez con competencia en lo Contencioso Administrativo Inquilinario circunscribir su decisión dentro de los límites que contempla el artículo 79 LAI. En cuyo caso, deberá ordenarse un nuevo procedimiento administrativo (suerte de casación con "reenvío"), en donde tendrán pleno valor jurídico todas y cada una de las actuaciones, pruebas y demás actos que sean acordes con el fallo o que no hayan sido expresamente declarados nulos por el mismo (principio de la conservación de actos).

En todo caso, debemos advertir que la circunstancia de concebir a los actos inquilinarios como declarativos, en nada afecta que los mismos surtan efectos de forma inmediata una vez que han sido dictados, siempre que sean verificados los extremos y requisitos antes aludidos y, en los términos expuestos. A lo cual habría que agregar, que por tal motivo de eficacia, no resulta adecuado compeler a la otra parte al reintegro de lo pagado en exceso; pues como se dijo, para ello será necesario una posterior interposición de demanda por "reintegro de sobre alquileres" de conformidad con los artículos 33 y 58 LAI, aún cuando, sirviendo de título la mencionada regulación; salvo que, el Juez Contencioso Administrativo Inquilinario, ordene el reembolso de lo pagado en exceso, mediante un sano uso de la facultad reestablecedora que le otorgan los artículos 259 de la Constitución vigente (derogado artículo 206 de la Constitución del 61 ') y el

artículo 131 LOCSJ y, a tales fines, haya sido alegado y probado por quien se haya opuesto al recurso contencioso de nulidad inquilinario y, por ende, haya participado en el proceso en busca de la declaratoria de firmeza y validez del acto administrativo inquilinario.

En este último sentido, sostener lo contrario, sería erigir una usurpación de funciones del órgano administrativo frente al judicial. Vicio criticado con ocasión a las fijaciones judiciales del canon de arrendamiento por los Tribunales, mediante un inapropiado uso del artículo 131 LOCSJ.

No obstante, somos partidarios - como se dijo- de que el Juez Contencioso Administrativo pueda condenar el "reembolso" de las cantidades que el inquilino haya podido pagar en exceso, haciendo uso adecuado de los poderes que el artículo 259 de la Constitución Nacional y el artículo 131 LOCSJ le otorgan. Con lo cual, se estaría erradicando la carga que se le ha venido imponiendo al arrendatario de tener que incoar otro procedimiento judicial conforme a los artículos 58 y siguientes de LAI.

Para el caso de los actos por los cuales se altere, modifique o revise regulaciones de alquileres (bien a instancia de parte interesada o de oficio), según los supuestos previstos en el artículo 32 LAI, damos por reproducidos los comentarios anteriores; no sin antes formular la salvedad, de que el inicio o apertura de un procedimiento administrativo para tal fin, deberá estrictamente sujetarse a los supuestos de hecho contemplados en la norma aludida (sobre el particular se efectuaron específicas consideraciones en los caracteres denominados "3. Mutabilidad de la Cosa Juzgada Administrativa Inquilinaria" y "7. Sujeción a un Orden Consecutivo Legal", véanse ut supra).

Para el caso de los actos administrativos inquilinarios por los cuales se proceda a la imposición de sanciones administrativas por infracciones a la normativa de orden público de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios; igualmente reproducimos los comentarios anteriores, pero solo en cuanto les sean aplicables, vista la especial situación de los actos sancionatorios, pues, en las dos categorías de actos inquilinarios anteriores: fijación y revisión de los cánones máximos a cobrar, el objeto perseguido es la regulación de alquileres y el ajuste económico de la misma; mientras que en los sancionatorios, lo que persigue la autoridad administrativa es el castigo pecuniario por la infracción de una norma de interés general.

Como actos sancionatorios que son, - aún cuando de manifiesta naturaleza administrativa - no escapan a los principios generales que sobre toda actividad sancionatoria, el ordenamiento jurídico impone a través de la Constitución Nacional y las leyes especiales.

Así pues, su ejecución no puede efectuarla directamente la autoridad administrativa inquilinaria, para ello será necesario el cumplimiento de los Juicios Ejecutivos por ante los Tribunales competentes (artículo 653 C.P.C.) de acuerdo a las disposiciones del Código Orgánico Tributario, el cual prevé un procedimiento ad hoc, a partir de su artículo 197 y siguientes (en caso de que se trate de actos sancionatorios dictados por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Infraestructura).

Para el caso de los actos sancionatorios dictados por las Direcciones de Inquilinato pertenecientes a las Alcaldías del Interior de la República, igualmente deberá seguirse el procedimiento especial de la ejecución de créditos fiscales, de conformidad con la Ordenanza especial sobre la materia y, en su defecto, por el previsto en el mencionado Código Orgánico Tributario, el cual les resulta de aplicación supletoria (último párrafo in fine del artículo 1 COT). Igualmente, en cuanto a estos actos administrativos inquilinarios en materia sancionatoria, debemos acotar que, de conformidad con las interpretaciones más modernas y justas de nuestras normas constitucionales (ya acogidas por nuestra jurisprudencia a partir del fallo de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fecha 14-1090 caso Scholl de



Venezuela C.A., reiterado por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, entre otros fallos, en fecha 10 de Octubre de 1996 caso BHO, sentencia Na 96-1.238), no podemos menos que sostener la inaplicabilidad del superado principio "Solve et Repete (pague y después reclame); visto que, su acogida cercenaría el derecho que tiene el particular de la tutela judicial efectiva, pues, un pago anticipado de la multa que le sea impuesta (a los únicos fines de poder recurrir ante los Tribunales) no sólo comportaría un perjuicio económico inmediato difícil de recuperar, - aún cuando resultase vencedor en un procedimiento contencioso administrativo -, sino adicionalmente, porque el acceso a la administración de justicia se vería condicionado, limitado y entorpecido con la exigencia de satisfacer, de forma preliminar, el contenido de un acto que lesione sus derechos.

No obstante, el particular pudiere obtener la suspensión de los efectos del acto sancionatorio de conformidad con el artículo 81 LAI, al momento en que lo impugne dentro de los sesenta (60) días continuos a la notificación del acto contenido de una multa (la cual puede ascender hasta 420 U.T), mediante recurso contencioso de nulidad.

Pero aún así, (visto que el artículo 81 LAI es la regla general); nos atrevemos a sostener, en principio, la suspensión automática de esta clase de actos, vista su naturaleza pecuniaria tal y como lo estatuye el artículo 189 del COT para el caso de los actos tributarios (la jurisprudencia ya se ha inclinado en este sentido, véase sentencia SPA/CSJ del 25 de mayo de 1997, caso Baby's R Us Imp. And Exp. C.A.

## **9. Procedimiento Administrativo de Fisonomía Triangular para la Emanación de Actos Inquilinarios en Ejercicio de Función Administrativa.**

### **9.1. El procedimiento administrativo inquilinario dentro de la Clasificación de los procedimientos Administrativos**

Al igual que para todos los tópicos del Derecho, los procedimientos administrativos han sido objeto de toda una diversidad de categorías y clasificaciones. Consideramos oportuno en esta ocasión tomar la elaboración del maestro italiano Giannini, expuesta por el connotado maestro Moles Caubet en el Prólogo que hiciera de la Obra "Tratado de Derecho Administrativo Formal-del Profesor José Araujo Juárez. (3ra. Edición. Vadell Hermanos editores), ello con el objeto de comprender la conceptualización, que sobre el procedimiento administrativo inquilinario, podemos formular.

Araujo Juárez partiendo de tal exposición, distingue entre una Clasificación general y otra legal. Dentro de la Clasificación General inscribe a:

(a) Procedimientos administrativos constitutivos, definiéndolos como aquellos caracterizados por producir el efecto jurídico de crear, modificar o extinguir la situación subjetiva de los destinatarios; los cuales a su vez pueden sub clasificarse en:

(-) Ablatorios: por el cual se limita o disminuye un derecho del particular en aras de satisfacer el interés general (Ej. Ex propiación, servidumbre, afectaciones, medidas sanitarias, impuestos, ordenes de comparencia, etc.)

(-) Concesorios: produce un aumento de los bienes a favor del destinatario y son de diversa índole (Ej. Concesiones de servicio público, subsidios, derechos de nacionalidad, uso de un bien público, etc.)

(-) Autorizatorios: comprenden los procedimientos para impedir o permitir que se haga alguna cosa (licencias, aprobaciones, dispensas y otra habilitaciones, etc.)

(b) Procedimientos administrativos declarativos, definiéndolos como aquellos destinados a otorgar o fijar calificación a las cosas, a las personas y las relaciones, la cual puede consistir tanto en jurídicas, como en la creación de cualidades o atributos.

(c) Procedimientos administrativos organizativos, definiéndolos como aquellos necesarios para el ejercicio de la potestad organizativa de la Administración.

(d) Procedimientos administrativos preceptivo, definiéndolos como aquellos a través del cual la Administración emite actos de naturaleza normativa (Ej. Planes regulatorios).

(e) Procedimientos administrativos sancionatorios, definiéndolos como aquellos a través de los cuales la autoridad sanciona las conductas tipificadas como ilícitos administrativos. En donde podemos incluir aquellos que se originen de conformidad los artículos 82 y siguientes de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios.

(f) Procedimientos administrativos ejecutivos, definiéndolos como aquellos por los cuales la Administración procede a la ejecución directa de los actos emanados por ella.

Mientras que dentro de la Clasificación Legal se distingue de:

(a) Procedimientos administrativos especiales por estar regulados fuera de la LOPA, estos son, aquellos procedimientos regulados por leyes especiales distintas a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (Artículo 47 LOPA), tal y como lo constituye el procedimiento administrativo inquilinario, regulado por las disposiciones contenidas desde los artículos 65 al 76 de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios.

(b) Procedimientos administrativos especiales regulados directamente por la LOPA, los cuales se pueden clasificar en:

Procedimiento sumario (Artículo 67 LOPA)

Procedimiento ordinario (Artículo 48 y sigs ZOPA)

Procedimiento previo a las demandas contra la República que aún cuando no regulado por la LOPA, sino por la LOPGR.

Con lo cual, y de conformidad con las clasificaciones antes expuestas, estimamos al procedimiento administrativo inquilinario como:

**a) Un procedimiento declarativo:**

En lo que respecta a los procedimientos inquilinarios destinados a la regulación de alquileres (artículo 29 LAI) y los referidos a la revisión de los montos fijados (artículo 32 LAI).

Ello, en virtud de que el acto administrativo por el cual la autoridad inquilinaria procede tanto a fijar los cánones máximos a cobrar y su modificación, no crean o constituyen el derecho para el arrendatario y el propietario; dichos derechos son previos a tales procedimientos, toda vez que, la autoridad inquilinaria se limita a fijar el monto máximo a cobrar mediante el desarrollo y sustanciación del procedimiento, de donde deberá aplicar los criterios, valores y supuestos de hecho contenidos en las disposiciones de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios (en particular artículos 29, 30, 31 y 32).

Inclusive, podría sostenerse, con criterio lógico, que la actuación por la cual la autoridad inquilinaria procede a fijar los cánones máximos a cobrar, no es más que en virtud del ejercicio

de un típica actividad de policía administrativa o en ejercicio de un peculiar supuesto de actividad administrativa de derecho privado; pues, el hecho de que el ordenamiento jurídico proceda a proteger con el carácter de orden público e interés general la regulación sobre los contratos de arrendamiento que versen sobre inmuebles sujetos a regulación, es pues en esencia, una actuación que excede del simple interés de los particulares; siendo pues en definitiva, una actuación cuyo celo corresponde de forma obligatoria a la autoridad inquilinaria.

Con lo cual, resulta plenamente justificado el que actos administrativos procedan a limitar y mitigar la libre autonomía de la voluntad contractual de la partes, mediante el establecimiento de montos o pensiones que pudieren ser distintos a la voluntad inicialmente pactada por tales partes. Si de conformidad con la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios un inmueble está sujeto a regulación, tal circunstancia no le deviene por un procedimiento administrativo regulatorio, dicha condición la ostenta de pleno derecho por la simple voluntad de la Ley (resultan de la interpretación en contrario del Artículo 4º LAI). El acto administrativo regulatorio no estatuye ni le crea al inmueble el carácter de regulable, ni tampoco le constituye o crea el derecho de regulación al inquilino, sólo se lo declara conforme a los criterios y supuestos contemplados por la propia LAI.

Inclusive, siendo más restringidos aún, pudiere sostenerse - en puridad de criterio- que la regulación de alquileres, ni siquiera es un derecho directo del arrendatario o del propietario, sino más bien como se dijo, una declaración o manifestación de la Administración encaminada a fijar o establecer la cantidad de dinero que un inmueble determinado es susceptible de percibir con ocasión a la celebración de un contrato de arrendamiento, cuyo goce tenga como objeto.

De allí, que tal declaración, - vía consecuencia -, beneficie a alguna de las partes no es más que un elemento circunstancial que arroga la declaración de voluntad de la autoridad inquilinaria de conformidad con la ley.

De hecho, prueba de ello es que la propia autoridad inquilinaria puede iniciar un procedimiento administrativo de regulación de alquileres, aún de oficio, sin necesidad de que alguna de las partes contratantes así expresamente lo solicite. (Parágrafo Segundo del artículo 32 LAI).

#### **b) Procedimiento Sancionatorio:**

Cuando el órgano administrativo inquilinario encuentre indicios que hagan presumir la verificación de una infracción o trasgresión a las prohibiciones expresas establecidas por LAI y que aparejen una sanción administrativa (artículo 82 y siguientes LAI).

Quedan por tanto, obviamente excluidas de esta posibilidad los incumplimientos: (-) a las disposiciones sustantivas de la relación arrendaticia conforme a LAI que no constituyan ilícitos administrativos; (-) al contrato y; (-) al Código Civil, todas las cuales den lugar a procedimientos estrictamente judiciales mediante cualquiera de las diversas acciones que contiene el catalogo inquilinario (Artículo 33 LAI)). Los supuestos susceptibles de generar sanciones administrativas inquilinarias, pueden observarse en las infracciones a las normativa contenida en los artículos 6, 7, 13, 59, 64 y demás supuestos, siempre que, como se dijo, tales infracciones configuren un ilícito administrativo que afecte el orden público y no constituya un incumplimiento en los términos antes expuestos.

**c) Procedimiento Administrativo especial regulado por la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, aún cuando regido supletoriamente por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el Código de Procedimiento Civil y la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos:**

Al respecto, resulta conveniente formular la siguiente acotación; el proyecto inicial y ampliamente difundido de LAI (publicado erróneamente G.O. N° 5.398 Ext. Del 26 de octubre de 1999), contemplaba en su artículo 75 que todo lo no previsto por el Decreto-Ley N° 427 (LAI), sería resuelto por la LOPA y el C.P.C. En aquella oportunidad, consideramos a tal disposición como adecuada, pero debiendo ser incluida dentro del Título referido a las "Disposiciones Finales" y no, dentro del Título del Procedimiento Administrativo Inquilinario, con el objeto de facilitar al interprete que la supletoriedad de tales cuerpos normativos fuere para toda la materia y no, únicamente limitado al procedimiento Administrativo.

No obstante, LAI vigente (publicada en la G.O. 36.845 del 7 de diciembre de 1999); optó por mantener la ubicación de la norma aludida en el Título referido al procedimiento administrativo, pero, circunscribiendo la supletoriedad de tales normas (LOPA y C.P.C) únicamente al procedimiento administrativo (Léase artículo 76 LAI vigente).

En todo caso, - tal y como hemos comentado anteriormente - La emisión de los actos administrativos inquilinarios (actos regulatorios de cánones máximos a cobrar; actos inquilinarios sancionatorios; actos revisorios de los cánones máximos q cobrar), cuya competencia sea atribuida a los órganos inquilinarios (Dirección de Inquilinato del Ministerio de Infraestructura y Direcciones de Inquilinato de los Municipios del interior de la República), deberán ser dictados con ocasión al desarrollo y consecución del procedimiento administrativo regulado conforme a las disposiciones del Título IX de la LAI (artículos 64 al 75) y, supletoriamente, a la normativa contenida en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el Código de Procedimiento Civil y la novísima Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (G.O. N° 5.393 Extraordinario del 22 de Octubre de 1999, reimpresa por error material del ente emisor mediante G.O. N° 36.845 del 7 de diciembre de 1999, es decir, la misma en donde se reimprimiese LAI, por las mismas razones).

**d) Procedimiento de Orden Público:**

Al clasificar en el punto (a) - supra -, al procedimiento administrativo inquilinario como un procedimiento declarativo, comentamos que podía reputarse, según los casos, a la actividad encaminada por la autoridad inquilinaria al momento de fijar y revisar los cánones máximos de arrendamiento, bien como una típica actividad de policía administrativa, bien como una actividad administrativa de derecho privado, la cual perseguía la protección y promoción de un interés general o colectivo, basado en el aseguramiento del equilibrio económico de las relaciones arrendaticias de conformidad con los criterios, valores y supuestos contenidos en la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios.

Esto es, que cuando la ley reputa a un inmueble como sujeto a regulación de alquileres, la autoridad inquilinaria posee el deber de proceder a aperturar un procedimiento administrativo a los fines de fijar o revisar cánones máximos de arrendamiento, aún de oficio, en ausencia de solicitud expresa por parte de los particulares (Parágrafo Segundo del artículo 32 LAI); era pues en esencia, una actividad administrativa encaminada a proteger la armonía económica de un

contrato privado suscrito entre las partes; al punto tal, que la propia ley estatuye parámetros rígidos de rendimiento y rentabilidad sobre el inmueble (Artículo 29 LAI).

Evidenciándose, aún más el carácter público y general de la materia in comento, cuando la ley autoriza al Ejecutivo Nacional para que modifique "...los porcentajes de rentabilidad establecidos en este artículo, cuando así lo determinen razones de interés público o social". ( Parágrafo único del artículo 29 LAI).

En este mismo orden de ideas, el deber de la autoridad inquilinaria de aperturar procedimientos administrativos sancionatorios en caso de verificar hechos y circunstancias que constituyan ilícitos administrativos (Artículo 82 y sigs. LAI), denota aún más el ejercicio de competencias obligatorias e improrrogables orientadas por el interés colectivo de promoción y protección de la materia inquilinaria.

Igualmente, la existencia y variedad de poderes inquisitivos en titularidad del órgano inquilinario, denotan aún más, el carácter de orden público al cual nos referimos. (Aún cuando advertimos, para otros casos, que la sola presencia de poderes inquisitivos en un procedimiento administrativo cualquiera, no aparejan de forma absoluta, que tal procedimiento deba considerarse como de orden público). (Comentarios, particularidades y casos concretos sobre poderes inquisitivos en el procedimiento administrativo inquilinario, fueron formulados en la característica denominado como "4. Existencia de Poderes Inquisitivos en Titularidad del Organó Administrativo Inquilinario" véase ut supra).

Otra manifestación del carácter de orden público que posee el procedimiento que nos ocupa, lo constituye la previsión contenida en el artículo 7° LAI, el cual estatuye el principio de la irrenunciabilidad de los derechos inquilinarios; que sólo encontraremos su justificación en la medida en que podamos entender al procedimiento, como aquel que persiga fines colectivos y, por tanto, reputable como de orden público.

Sobre éste último particular, la derogada Ley de Regulación de Alquileres (Artículo 18), estatúa similar principio, pero a través de una norma aún más directa, y abierta a una interpretación más amplia:

"Las disposiciones de esta Ley son de Orden Público. Son nulas todas las convenciones contrarias a lo que la misma establece sin perjuicio de la aplicación de las sanciones a que dicha infracción diere lugar. "

## **9.2. La Autoridad Inquilinaria como Juez-Arbitro entre las partes, ¿dictará actos cuasi-jurisdiccionales en ejercicio de la función jurisdiccional?**

Si algún punto de la actividad administrativa ha sido objeto de discusión doctrinal y jurisprudencial, es precisamente, el referido a la posibilidad de que los órganos de la Administración ejerzan o no, la denominada función jurisdiccional; visto que de acuerdo a diversas situaciones, éstos actúan, en apariencia, como verdaderos arbitro jueces para dirimir y dilucidar disputas o intereses encontrados entre particulares.

La consecución de actividades encaminadas a ejercer potestades disciplinarias (colegios profesionales, magistratura, funcionarial, etc.); potestades de auto tutela (revisión administrativa, recursos administrativos); potestades de policía administrativa (Procompetencia, Superintendencia de Bancos y Seguros, protección al consumidor, etc.) y, potestades de actividad administrativa de derecho privado (inquilinato, inspectorías del trabajo, propiedad intelectual e industrial, etc.), han llevado a algunos teóricos a sostener, con acertada coherencia en el pasado,

la existencia de "actos administrativos cuasi jurisdiccionales" en ejercicio de la función jurisdiccional.

La teoría sobre tales actos, encuentra su origen más remoto en la figura del "Ministro-Juez", alimentada por el ya superado principio clásico de la "justicia retenida"; siendo, que algunos órganos de la Administración Pública pueden comportarse y ejercer verdaderas funciones judiciales, de forma similar, a los órganos propiamente pertenecientes al Poder Judicial.

Se plantea pues, que para tales casos, la Administración no procede a imponer cargas, obligaciones o imperativos a los particulares, sino más bien, procede a emitir una decisión de mérito a los fines de dilucidar un controvertido intersubjetivo; lo cual es solo verificable mediante un procedimiento análogo a los que se ventilan por ante los órganos ordinarios de Administración de Justicia (a las partes se les notifica, éstas traban un contradictorio, existen lapsos probatorios, algunas fases son preclusivas, concluye con una decisión de obligatorio cumplimiento para la partes, etc).

Todo esto se corresponde con lo que en la doctrina italiana se conoce como "Proveimientos"; los cuales son producto de un conflicto interpartes mediante la formulación de pretensiones.

En nuestro país, connotados autores (Hildegard Rondón de Sansó, Brewer-Carías, entre otros) han difundido tal conceptualización, a través de diversas obras de indiscutible aporte doctrinario, que con el transcurrir del tiempo, han arrojado la irrevisibilidad y consolidación de la tesis.

No obstante, el tratadista José Araujo Juárez en su obra Principios Generales del Derecho Administrativo Formal, al comentar sobre los orígenes jurisprudenciales en nuestro país de tal categoría de actos, - de los cuales se aparta mediante postulados de acertada convicción que más adelante comentaremos- (entre otras sentencias lideres de la CSJ/ SPA: 18-7-63 y 09-04-92 en material laboral; 11-05-80 y 26-03-85 en materia disciplinaria), expresa que el fundamento de tales categorías de actos, radica en la separación constitucional de poderes en forma mitigada, no absoluta, por el cual la autoridad administrativa imparte justicia, decide una controversia entre partes litigantes, en forma similar a como lo hace la autoridad judicial, siguiendo un procedimiento contencioso de promoción y evacuación de pruebas.

En ese mismo sentido, pero en materia inquilinaria, el fallo de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del Dr. José Agustín Catalá de fecha 4 de junio de 1992 (RDP, N° 50, pp. 138139) (ratificando el criterio expuesto en otro de fecha 5 de abril de 1990), en donde se asentó que:

"...el procedimiento inquilinario tiene características especiales, por cuanto el acto dictado por las autoridades administrativas en esta materia se dirige a la esfera subjetiva de las partes en el contrato de arrendamiento, esto es, al arrendador y al arrendatario, y si bien es cierto que al elevarse el recurso contencioso-administrativo contra el acto es éste el objeto del mismo, no se trata sin embargo de un recurso objetivo, por cuanto las partes en la relación sustantiva que como se vio, son el arrendador y el arrendatario, están presentes. Se trata de la categoría de los actos cuasi jurisdiccionales que, dentro de los actos administrativos unilaterales de la Administración poseen características propias. Estos actos tanto en la esfera del procedimiento administrativo como en la impugnación ante los tribunales contencioso administrativos tienen modalidades que derivan de la existencia de propias y verdaderas partes titulares de posiciones jurídicas sustantivas, por lo cual su actuación procesal se destina no sólo a destruir o confirmar la legitimidad del impugnado sino, esencialmente, a demostrar la validez de sus respectivas pretensiones". (negrillas nuestras).

Todo lo cual, como se observa, evidenciaba la consolidación e indiscutibilidad de la tesis que pregonaba la existencia de los actos cuasijurisdiccionales y, entre éstos incluidos, los actos administrativos inquilinarios.

No obstante, tal y como recién se comentara, en nuestro país el catedrático Araujo Juárez se revela ante tal conceptualización, a cuyo efecto procede a desmitificarla, mediante el análisis de tres situaciones o supuestos en que se desarrolla gran parte de la actividad administrativa y que, conforme a los postulados de la tesis que cuestiona, han significado típicas parcelas que indudablemente han arrogado la emisión de actos "cuasi jurisdiccionales". Estas son: a) Potestad de revisión administrativa; b) Potestad disciplinaria y; c) Actividad administrativa de Derecho Privado.

En cuanto al primer aspecto, la "Potestad de revisión Administrativa", debe partirse del hecho de que, cuando un órgano en ejercicio de la función jurisdiccional dirime un conflicto y, emite una decisión de mérito examinando la legalidad de un acto cualquiera, tal posibilidad sólo puede ser ejercida mediante una condición de absoluta y extrema independencia y desvinculación (en cuanto a intereses propios) de la materia decidendi. Así pues, como idea neurálgica, debe descartarse la posibilidad de reputar como jurisdiccional, la circunstancia de que la propia Administración en ejercicio de su propio control administrativo (auto tutela), proceda bien de oficio o a solicitud de parte (mediante un recurso administrativo) a examinar la legalidad de un acto emitido por ésta; pues como es lógico, es precisamente ella misma la mayor interesada en tal cometido.

De conformidad con el principio de legalidad, la propia Administración debe celar y procurar el mayor apego del acto emitido al bloque de la legalidad. No se trata pues simplemente de concebir o medir a la "potestad de revisión" como manifestación de auto tutela, a través de la óptica de un privilegio de obligatorio cumplimiento previo para allanar el camino a la eventual vía judicial-contenciosa; sino más importante aún, como un mecanismo efectivo de depuración, consolidación, certeza y convicción de la decisión administrativa por parte de todos y cada uno de los órganos involucrados (desde el inferior al superior jerárquico) en la emisión de la decisión de mérito de absoluta naturaleza administrativa. Pues como señala Araujo Juarez en este aspecto, "...la auto tutela de la Administración se amplía al conocer recursos promovidos por los particulares con el objeto de que la Administración revise sus actos y se ajuste más a Derecho ", agregando que "Por tanto, son específicas manifestaciones de control administrativo que se realizan por medio de los recursos administrativos", concluyendo con que "...aún en los casos en que la Administración proceda a la revisión de sus actos sobre la base de un recurso administrativo, siempre será protagonista interesado de los intereses públicos o generales sobre los cuales deba decidir. He aquí la profunda diferencia entre la función administrativa y la función jurisdiccional ". (Op. Cit. pág. 202, 203 y 204).

En cuanto al segundo aspecto, el referido a la "Potestad Disciplinaria" , en nuestro criterio, resulta necesario y más evidente el deber de distinguir entre un acto administrativo sancionatorio en virtud de un régimen o estatuto producto de una especial sujeción (relación disciplinaria entre Administración-Funcionario) del régimen general de sujeción de todos los particulares frente a las normas de aplicación común (el Estado garante de la legalidad-ciudadanos).

Asimilar a tales regímenes, obligaría forzosamente a confundir y nublar las nociones de sanciones judiciales y las especiales categorías de las medidas o resultados producto de una especial relación de sujeción en el estricto ámbito interno de la Administración.

En efecto, tal y como señala Araujo Juárez al comentar al maestro Alessi, cuando advierte sobre la necesaria visualización del ejercicio de potestades disciplinarias como de absoluta naturaleza

administrativa, en aras de comprender a cabalidad las consecuencias que tales actos arrojan: pues, -) la responsabilidad disciplinaria debe ser declarada y aplicada por una autoridad administrativa; -) la estricta consecución a un procedimiento administrativo estatuido por una ley, en cuyo caso, la prohibición de acoger formulas análogas del proceso penal que excedan las garantías mínimas de todo poder punitivo; -) la posibilidad de anulabilidad y revocabilidad por ilegalidad de oficio o mediante los medios impugnatorio ante la vía judicial. (Como antecedente jurisprudencial acorde con la tesis expuesta, el fallo de fecha 6 de Agosto de 1991 de la CSJ en Sala en Pleno, en donde se expresó que los actos disciplinarios del Consejo de la Judicatura eran producto de potestades típicamente administrativas, aún el pretendido carácter de jurisdiccionales que se les pregona).

En cuanto al tercer aspecto, el referido a la "Actividad administrativa de Derecho Privado", quienes sostienen la existencia de aquellos actos, que aún cuando no judiciales, pero que inducen a pensar que lo sean (de allí la utilización de "cuasi", parecen, huelen: "fumus", pero no son); fundamentan su tesis en la desestimación orgánica del asunto, esto es, sostienen la existencia de actos "cuasi jurisdiccionales", siempre que frente a un controvertido intersubjetivo se decida o declare algún derecho, sin importar la naturaleza jurídica de quien efectúa dicha tarea.

Esto no es más que la aplicación absoluta de un criterio eminentemente material, - que aún cuando pudiese ser adecuado - , parte de una inexacta conceptualización que confunde o asimila a la actividad de señalar qué es el derecho ("juris dictio") con el ejercicio de una auténtica función jurisdiccional en puridad de criterios; pues como demostraremos, no siempre declarar o negar un derecho comporta de forma consustancial, que tal actividad ocurra por el ejercicio de una función jurisdiccional.

Ya sabemos, que la situación fáctica que abre o allana la especulación interpretativa, no es más que el órgano administrativo inquilinario aplique la ley y declare alguna situación. Pero es acaso, tal circunstancia una típica actividad judicial, propia de los órganos del poder judicial, o es más bien, una modalidad de actividad administrativa cuyos efectos inciden, - vía consecuencia - en el status jurídico de los administrados.

En efecto, señala el profesor Araujo Juarez que una cosa es ejercer la "juris dictio" ante un recurso o petición y otra, el ejercicio de función jurisdiccional para resolver un litigio, pues, ésta última no es sólo decir qué es el derecho, sino también, la de ejecutar lo juzgado y dictar providencias cautelares, que jamás podría ejercerla Administración. Debe distinguirse pues, accionar para que el órgano judicial condene con justicia a la contraparte, de la situación por la cual el administrado solicita justicia al órgano administrativo; por lo cual, no podría asimilarse la decisión de mérito unilateral como típico acto administrativo frente a intereses contrapuestos con la decisión judicial sobre pretensiones jurídicas opuestas entre las partes.

Tal distinción puede aprehenderse mejor, cuando se indaga sobre la cuestión que planteásemos con ocasión a los poderes inquisitivos en titularidad de la autoridad inquilinaria. Señalábamos, que la Administración posee una competencia en cuyo ejercicio está involucrado el orden público, indistintamente de que el procedimiento iniciado haya sido instado por parte interesada o de oficio y que, adicionalmente, sus resultados produjeran consecuencias para las partes (con lo cual, a su vez, resultaba consecuente sostener el carácter declarativo y no constitutivo de los actos aludidos).

Por lo tanto, en el órgano administrativo inquilinario se observaba un interés superior al que pudiese resultar de las propias partes, lo cual no se observa en el órgano judicial, cuya principal característica debe ser la desvinculación subjetiva con el tema decidenci; al punto tal, que sus



limitados poderes inquisitivos resultan circunscritos a especiales supuestos en donde priva - como regla general- el principio dispositivo (Artículo 12 C.P.C)

Es precisamente, lo que Araujo Juárez señala como "desinterés objetivo", compaginable con lo que el maestro Chiovenda aportaba a la noción de jurisdicción como "alienita", en el sentido de que cuando la Administración juzga de la actividad ajena, es en virtud de una actividad que le es propia en ejercicio de una competencia obligatoria, a diferencia del órgano judicial.

En ese sentido, pretender adjudicarle el carácter de jurisdiccional a las actividades de la Administración, cuando en su juicio, aplica lo que estima es el Derecho para un caso concreto; sería esparcir tal calificación para todos los supuestos de actividad administrativa, pues, cuando ésta actividad es verificada, siempre deberá estar sujeta a la interpretación de la base legal que le sirve de fundamento (que no es más que señalar que es la ley para un supuesto concreto), visto la sujeción al principio de legalidad y, el evidente carácter sub-legal que encierra toda actividad administrativa.

Queda reforzada aún más la tesis que niega el pretendido carácter de "jurisdiccional" a los actos administrativos, cuando se observa que el monopolio de la función jurisdiccional por parte del Poder Judicial resulta de la separación de poderes consagrada constitucionalmente, aún cuando, dicha distribución horizontal del Poder Público no devenga en rígida o absoluta bajo las clásicas concepciones.

En efecto, aún cuando mitigada o flexible sea nuestra separación de poderes, mediante la "colaboración" más no "sustitución", en el ejercicio de las funciones privativas y preponderantes de cada poder sana interpretación del artículo 118 de la Constitución derogada y artículo 136 de la Constitución vigente); ello en modo alguno puede significar un ejercicio concurrente de competencias o el desdibuje de la línea divisora entre uno y otro poder.

La jurisprudencia ha señalado que "... no puede admitirse que establecido por el Derecho Público Venezolano el principio de la separación de los Poderes, puede el Ejecutivo ejercer la función jurisdiccional". (CF; 23-7-57, GF, N° 17-38).

Tampoco el postulado ecléctico por el cual se pretenda sostener la existencia de una pretendida "jurisdicción administrativa" en oposición a una "jurisdicción judicial", basada en propugnar que la "jurisdicción" es el género y sus especies lo judicial y lo administrativo, tal y como fuere clásicamente sostenido por el maestro Bielsa.

Semejante tentación dogmática, es en nuestro parecer, inadecuada al carecer de consistencia y continuidad en su elaboración; pues, si bien al inicio se refuta y critica que quienes niegan el carácter "jurisdiccional" hacen uso de un criterio orgánico, por la simple alusión a que lo jurisdiccional es sólo lo reservado a los tribunales; luego, los mismo que sostienen la dualidad de jurisdicciones (la judicial y administrativa) también incurren en la utilización de tan controvertido criterio orgánico, cuando para distinguir entre las pretendidas especies, - "jurisdicción judicial" y "jurisdicción administrativa"-, igualmente lo efectúan con base a la naturaleza del órgano en cuestión.

Por otra parte, tal y como sostiene Jesús González Pérez (comentado por Araujo Juárez), no existe jurisdicción, ni proceso, cuando es la propia Administración a quien la ley encomienda examinar si son acordes con ésta, las pretensiones deducidas frente a la primera. Sólo habrá jurisdicción, proceso y función jurisdiccional, en cuando el sujeto que juzga y el que administra sean verdaderamente divisibles e independientes; aún cuando ambos formen parte del Estado (los tribunales no se juzgan a sí mismos ni tienen intereses en las resultas de sus procedimientos).

Resulta tan inseparable la vinculación e interés de la Administración, que la misma puede volver sobre sus propias decisiones, - revocándolas en cualquier momento, de oficio o instancia de parte

interesada, cuando se encuentren inficionadas de nulidad absoluta (Artículo 83 LOPA); no obstante, los actos jurisdiccionales por excelencia, - las sentencias - jamás podrán ser revocados, ni aún reformados, una vez que han sido dictados (Artículo 252 C.P.C). ( sobre éste último particular véase el punto referido a "3. Mutabilidad de la Cosa Juzgada Administrativa Inquilinaria" ).

### **9.3 ¿Resultará incongruente sostener el carácter declarativo de los actos inquilinarios y, a la vez, negar la pretendida reputación de los actos cuasi jurisdiccionales?**

Con ocasión a la exposición del tema referido a la problemática de la ejecución de los actos inquilinarios (- supra -), acotamos que la circunstancia de concebir a los actos inquilinarios como declarativos, en nada afectaba que los mismos surtieran efectos de forma inmediata una vez que han sido dictados, pero siempre que sean verificados los extremos y requisitos a que hiciéramos referencia en aquella oportunidad. A lo cual había que agregar, que por tal motivo de eficacia, no resultaba adecuado compeler a la otra parte al reintegro de lo pagado en exceso; pues como se dijo, para ello resultaba perentorio una posterior interposición de demanda por "reintegro de sobre alquileres" de conformidad con el artículo 61 LAI, aún cuando, sirviendo de título para tal fin, la mencionada regulación.

Sostener lo contrario, erigiría una usurpación de funciones del órgano administrativo frente al judicial. Vicio tan criticado con ocasión a las fijaciones judiciales del canon de arrendamiento por los Tribunales, mediante una inadecuada utilización del artículo 131 LOCSJ. (No obstante, ya hemos acotado que en caso de que el Juez Contencioso declare la validez del acto y, por ende, sin lugar el recurso de nulidad, puede condenar al pago del "reembolso" de lo que el arrendatario haya pagado en exceso.

Negar el carácter "cuasi- jurisdiccional" de los actos inquilinarios en nada atenta con sostener que sean declarativos; más bien, concebirlos como meros actos administrativos en ejercicio de la función administrativa refuerza los postulados que desmitifican las clásicas consecuencias que se le imputan a los primeros.

Es común observar como se pregona la no ejecución forzosa de los actos cuasi jurisdiccionales, la suspensión automática de sus efectos, la admisión de una rígida cosa juzgada administrativa.

¿Cómo puede asimilarse un acto administrativo a una sentencia (de allí lo "cuasi"), si a la par se le niega eficacia inmediata (ejecución); se le expone a una suspensión automática (como si la interposición de un recurso contencioso de nulidad fuese una "apelación" con efecto "devolutivo y suspensivo", desnaturalizando al órgano administrativo al concebirlo como inferior frente al Tribunal, tal y como sí ocurre entre por ej. un Tribunal de Primera Instancia y un Juzgado Superior y, a la vez, hablar de "jurisdicción Administrativa") y; sostener rígida cosa juzgada administrativa, cuando en ejercicio de auto tutela la propia Administración puede modificar, alterar, revocar sus decisiones (no aplicable en inquilinato, pues, los actos agotan la vía administrativa, pero sí aplicable para otros supuestos de pretendidos "cuasi jurisdiccionales"), y cuando la Administración puede variar el contenido de sus decisiones en los términos previstos en la ley (en materia inquilinaria con la revisibilidad de los cánones previamente fijados, a instancia de parte o aún de oficio: artículo 32 LAI) y, más aún, cuando la Administración puede volver sobre sus decisiones para revocarlas por estar inficionadas de nulidad absoluta (instancia de parte o de oficio: Artículo 83 LOPA, aplicable en inquilinato).

## **10. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA INQUILINARIA FRENTE AL CONOCIMIENTO DEL JUEZ ORDINARIO**

### **10.1. Jurisdicción aplicable con base a la legislación derogada.**

Durante la vigencia de la diseminada legislación especial inquilinaria, contenida en el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas y la Ley de Regulación de Alquileres y su Reglamento común; el tratamiento jurisprudencial que sobre dicha materia había efectuado la Sala Político-Administrativa de nuestro máximo Tribunal de la República mediante reiterado fallos, puede sintetizarse en la distinción de aquellos contratos de arrendamiento destinados a vivienda o habitación, de aquellos sometidos al uso comercial o industrial.

Respecto de los primeros, sólo resultaba procedente la falta de jurisdicción del juez ordinario frente a la Administración Pública para el caso en que se tratase de: a) un contrato de arrendamiento a tiempo indeterminado, en cuyo caso, la legislación permitía la terminación del contrato por la voluntad unilateral del arrendatario, es decir, el desalojo y b) que en los contratos de arrendamiento destinados a vivienda o habitación, el objeto principal de la controversia no fuera otra sino, el desalojo por voluntad unilateral del arrendador; quedando excluidas aquellas pretensiones distintas, tales como el caso de la resolución del contrato por incumplimiento, la anulabilidad del contrato, la acción de cumplimiento aún cuando se fundamentase en el deber de devolución del inmueble al término del plazo prefijado y, en los casos de controversias relacionadas con la terminación del contrato cuando el inmueble arrendado sea enajenado en los términos previstos en los artículos 1.604, 1.605 y 1.607 del Código Civil.

En definitiva, la Administración Pública a través de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Desarrollo Urbano (ahora Infraestructura) y las Direcciones de Inquilinato de las Alcaldías del interior de la República, poseían jurisdicción para dirimir los conflictos por desalojo, para el único caso de los contratos de arrendamiento a tiempo indeterminado destinados a vivienda o habitación por las causales taxativas contenidas en el artículo 1 'del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas.

### **10.2. Posterior desaplicación del DLDV**

Respecto de la segunda situación, esta es, la referida a los contratos de arrendamiento que versaran sobre inmuebles destinados al uso comercial o industrial, la aludida Sala tuvo ocasión de sentar precedente a partir del fallo de fecha 07 de Agosto de 1997, en virtud del cual, indagando sobre la ratio del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, se determinó que tales inmuebles no resultaban subsumibles en los supuestos de hecho contenidos en el artículo 1° del Decreto in comento; con lo cual, solo resultaba procedente la falta de jurisdicción del Juez ordinario frente a la Administración Pública, en los casos en que el contrato de arrendamiento a tiempo indeterminado versaran sobre inmuebles destinados a vivienda o habitación, resultando excluidas las causas que versaran sobre inmuebles sometidos al uso comercial o industrial de los cuales debía seguir conociendo el Juez ordinario.

Igualmente, sobre éste último particular, la doctrina tuvo ocasión de disipar algunas dudas interpretativas que, con posterioridad al fallo aludido, se presentaron en la praxis inquilinaria con orden a la temporalidad arrendaticia; pues, vista la exclusión o desaplicación que sobre los locales comerciales o industriales se hacía del DLDV, surgía la interrogante si tal circunstancia abarcaba "in extenso" al resto de las normas contenidas en el texto del Decreto aludido, esto es, si la

exclusión de los inmuebles destinados a la industria o al comercio no sólo resultaban no encuadrables en el artículo 1º, sino también respecto del resto de la normativa contenida en el Decreto, es decir, los diversos derechos preferentes (artículos 3,4 y 7), la consignación inquilinaria (artículo 5) y el retracto legal para el caso de la venta del inmueble (artículo 6 del DLDV en concordancia con el artículo 1.546 del Código Civil); a lo cual se expresó que:

"... de la sana interpretación de la terminología empleada por el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, la Ley de Regulación de Alquileres y del propio Código Civil, utilizando no sólo el criterio extensivo sino también el restrictivo manifestado a través de la interpretación literal de los vocablos, tal y como fuere realizado por la sentencia de la Sala Político-Administrativa, antes comentada, y por la indagación que de la intención del legislador se ha hecho, al haber sido motivado en uno y otro caso de manera distinta, es que concluimos en acoger satisfactoriamente la exclusión de los inmuebles destinados al comercio, industria y oficinas, del procedimiento de desalojo o desocupación a que se refiere el artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, pero dicha exclusión en modo alguno puede traspolarse y aplicarse a los supuestos de los derechos preferentes, consignación arrendaticia y demás normas de la legislación especial inquilinaria aún vigente" (Guerrero-Quintero, Gilberto. Temporalidad Arrendaticia. Editorial Librosca, pp. 198-199).

### **10.3. La Regulación de la Jurisdicción con base a la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios**

Ahora bien, con la entrada en vigencia de LAI, tal situación se torna distinta, pues, tal cuerpo normativo además de unificar toda la especial legislación inquilinaria mediante un único cuerpo normativo regulatorio, estatuye a su vez, un régimen que ostensiblemente limita los supuestos por los cuales, en puridad de criterio, puede sostenerse con fundados motivos, regulación de la jurisdicción con ocasión a controversias que versen en materia inquilinaria.

En efecto, de conformidad con las disposiciones contenidas en su texto, la jurisdicción atribuida a la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Infraestructura y a las Direcciones de Inquilinato de las Alcaldías del interior de la República, deviene en limitada y circunscrita a la fijación de los canones máximos a cobrar para aquellos inmuebles sujetos a regulación de alquileres; a la revisión de los montos productos de los actos regulatorios previos y a la imposición de sanciones administrativas por infracciones a las normas de orden público que dicha Ley estatuye.

De suerte tal que, todas aquellas solicitudes de regulación de la jurisdicción que sean interpuestas por motivos distintos a los recién expuestos, deberían considerarse como producto de una inadecuada táctica dilatoria que, manifiestamente contraria los principios establecidos en los artículos 26 y 257 de la Carta Magna que inspiran al procedimiento judicial, como es el de la celeridad procesal y los deberes de lealtad y probidad; situación ésta no sólo aplicable para las causas ya iniciadas bajo la vigencia de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, sino también, para aquellas solicitudes que aún cuando interpuestas bajo el imperium de la legislación derogada, igualmente devenían en manifiestamente infundadas visto el criterio pacífico y reiterado de la Sala-Político Administrativa, aplicado en el pasado para estas situaciones.

Inclusive, hurgando más allá, - en la praxis- , nos atrevemos a sostener la plena inoficiosidad o impertinencia de hipotéticas regulaciones de la jurisdicción en materia inquilinaria (salvo malsanas tácticas dilatorias que bien la Sala Político- Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, ha tenido ocasión de reprender mediante multa - aún cuando risible por el monto previsto por el C.P.C de 1986- e instando la iniciación de procedimientos disciplinarios), en

virtud de que, en realidad no existen motivos fundados por los cuales sean interpuestas, ni aún, en los casos en que se fundamente en regulación de alquileres; pues, en el caso en que se demande por reintegro de sobre alquileres (artículo 61 LAI), lo pertinente no sería oponer como cuestión previa la falta de jurisdicción (ord. 1° artículo 346 C.P.C), sino más bien, - en todo caso-, la prejudicialidad administrativa (ord. 8° eiusdem).

En ese sentido, si bien ha quedado demostrado que las solicitudes de regulación de la jurisdicción en la presente materia deben considerarse como manifiestamente infundadas frente a la Administración Pública, en virtud del criterio reiterado por la Sala Político Administrativa con base a la legislación derogada y, en la actualidad, en virtud de la normativa vigente; resulta improrrogable circunscribir y modelar los supuestos en que validamente puede interponerse el recurso de regulación de la jurisdicción en materia inquilinaria con base al artículo 35 de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, en aras de acelerar los procesos mediante la depuración de dilatorias interposiciones de regulación de la jurisdicción; que de antemano, quedarían destinadas a seguir la misma suerte de las precedentes, mediante una automática reproducción inoficiosa del criterio reiterado por parte de la comentada Sala para casos futuros.

Al respecto, una de las principales características que identifican el aporte de Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, es precisamente, la concentración, unificación y celeridad de los procesos judiciales que versen sobre la terminación de la relación arrendaticia, esto es, la remisión que dicha ley efectúa al procedimiento breve contemplado en el artículo 881 y siguientes del Código de Procedimiento Civil para la ventilación de las causas; erradicando toda duda especulativa sobre la jurisdicción para los casos de desalojos, cumplimiento o resolución de contrato, reintegro de sobre alquileres, reintegro de depósito en garantía, prórroga legal, preferencia ofertiva, retracto legal y cualquier otra acción derivada de una relación arrendaticia sobre inmuebles urbanos o suburbanos.

Con lo cual, debemos acotar, que ante la interposición judicial de cualquiera de las acciones contempladas en el catalogo inquilinario antes expuesto; resultan evidentemente sin objeto las solicitudes de regulación de la jurisdicción frente a la Administración Pública, pues, como se dijo, la actividad administrativa inquilinaria resulta limitada y circunscrita a la mera fijación y revisión de los cánones de arrendamiento sobre los inmuebles sujetos a regulación de alquileres de conformidad con el artículo 4 eiusdem y, a la imposición de sanciones en virtud de ilícitos administrativos por la violación de cualquiera de las normas de orden público que tan novedoso cuerpo estatuye.

Así, analizada como ha sido la actividad encomendada a los órganos inquilinarios y, vista la situación procesal que encierran las acciones judiciales inquilinarias, todo, conforme a la nueva Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, nos resulta forzoso, no menos que interpretar de forma restrictiva, el supuesto de solicitud de regulación de la jurisdicción a que se contrae el artículo 35 eiusdem, únicamente referido a la falta de jurisdicción del Juez venezolano respecto del Juez extranjero a que se refiere el primer aparte del artículo 59 del Código de Procedimiento Civil por los extensos motivos expuestos.

Por lo cual, la jurisprudencia tendría ocasión de pronunciarse previo el análisis de las consideraciones anteriores y con base a una interpretación racional y armónica de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios con los principios constitucionales y legales que rigen al procedimiento en todas sus fases, para procurar la erradicación de situaciones que distorsionen o entorpezcan la sana aplicación y desideratum de la ley antes aludida, - y en aplicación a lo dispuesto en el artículo 14 del Código Civil y 7 del Código de Procedimiento Civil-, acoger aplicar con preferencia la totalidad de la especial legislación inquilinaria frente al procedimiento

de regulación de la jurisdicción contemplado en el Código de Procedimiento Civil y, a tales efectos, interpretar el supuesto de hecho contemplado en el artículo 35 de la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, en cuanto a la regulación de la jurisdicción, como circunscrito y limitado para el caso en que se pretenda el conocimiento de la causa a un juez extranjero, tal y como así fuere asentado en recientes fallos (SPA/ TSJ de fechas 17 de febrero y 30 de marzo de 2000, Magistrado Ponente: Dr. José Rafael Tinoco).

#### **10.4. La jurisdicción encomendada alas Direcciones de Inquilinato**

Visto como ha sido, que la actividad encomendada a los órganos inquilinarios, no es más que la consecución de los procedimientos administrativos encaminados ala fijación de los cánones máximos de arrendamiento sobre los inmuebles sujetos a regulación de alquileres (los que resulten de la interpretación en contrario del artículo 4 LAI); los referidos a la revisión de los montos previamente establecidos (artículo 32 LAI) y; los destinados a la imposición de sanciones por la comisión de ilícitos administrativos por la violación de las normas de orden público estatuidas en dicho cuerpo (artículo 82 y sigs. LAI), nos corresponde pues, delimitar el ámbito territorial del ejercicio de dicha jurisdicción.

Al respecto, estatuye el artículo 9 LAI:

"Las funciones administrativas inquilinarias son de la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional, y el ejercicio de sus funciones podrá ser delegado (sic) por este Poder Nacional a las Alcaldías, en cuyo caso las multas que aquellas impongan como sanciones a las contraventores de esta ley, ingresarán al respectivo Tesoro Municipal. En el Area Metropolitana de Caracas esta funciones no podrán ser delegadas, y las ejercerá el Ejecutivo Nacional por órgano-de la Dirección General de Inquilinato del Ministerio de Infraestructura. "

Como se observa, corresponde al Poder Nacional, - en particular, al Poder Ejecutivo- el ejercicio y tutela de las competencias en materia inquilinaria dentro del ámbito que la propia LAI estatuye. Ahora bien, tal ejercicio puede ser encomendado a las Alcaldías dentro del espacio territorial que les corresponda. (En puridad, el término "delegado" no resultó el más apropiado para el supuesto de hecho, pues no se corresponde con la conceptualización formal que reviste, al no existir relación jerárquica entre el Poder Nacional y Municipal, en la forma prevista en los artículos 60 al 63 de la Ley Orgánica de la Administración Central - G.O. N° 36.850 de fecha 14 de Diciembre de 1999, reimpressa por tercera ocasión por errores del ente emisor -; no obstante, quizás el término fue acogido por el legislador por el uso indiscriminado y consolidado que sobre el mismo se ha hecho en la practica común).

En nuestro criterio, puede materializarse tal "delegación", mediante una simple Resolución Ministerial emitida por Infraestructura, pues, el aludido artículo 9 LAI, atribuye la competencia al Poder Ejecutivo Nacional y no, de forma restringida al Presidente de la República pero no mediante la figura de la delegación contenida en LOAC (artículos 60 al 63), sino en virtud, de la base legal contenida en su artículo 48 eiusdem, el artículo 17 del Reglamento Orgánica del Ministerio de Infraestructura (G.O. N° 36.826 de fecha 10 de noviembre de 1999), el propio artículo 9 LAI y, más importante aún, con base en la propia Constitución Nacional.

En efecto, hasta la propia vigente Constitución Nacional estatuye en su artículo 178, que es competencia del Municipio:

"...la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia ".

Esto es, la consagración constitucional de la competencia municipal en materia inquilinaria, únicamente referida a la ejecución, aplicación o desarrollo de la legislación especial; de suerte tal, que resulta vedado el que pueda legislar tanto sustantiva como adjetivamente al respecto.