Comentarios Monográficos

LA PRESCRIPCION Y LA CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EN LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS EN VENEZUELA

José Peña Solís
Abogado

I. LA PRESCRIPCION EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO

1. *Breves notas sobre la prescripción*

La prescripción es una institución esencialmente de origen y naturaleza civilística; pero que en los actuales momentos tiene aplicación en otros campos del derecho, tales como el Derecho Administrativo, Penal, Tributario, etc.; por tal razón sus lineamientos generales están contenidos en el Título XXIV del Libro Tercero del Código Civil, sin que esto signifique que no existan otras disposiciones en leyes especiales que maticen o modifiquen esos lineamientos cuando regulan casos específicos. El artículo 1952 del mencionado Código pauta "la prescripción es un medio de adquirir un derecho o liberarse de una obligación por el tiempo y las demás condiciones determinadas por la Ley". Del dispositivo normativo transcrito se deriva la tradicional clasificación bipartita de prescripción adquisitiva o usucapión, y prescripción extintiva o liberatoria. Esta última constituye el objeto del presente trabajo. La prescripción extintiva ha sido definida como "...un medio o recurso mediante el cual una persona se libera del cumplimiento de una obligación recuperando su libertad natural por el transcurso de un determinado tiempo y bajo las demás circunstancias señaladas en la Ley; no supone la posesión de una cosa, sino la inercia, negligencia, inacción o abandono del acreedor en hacer efectivo su crédito durante determinado tiempo" [1]. La definición transcrita nos parece adecuada porque resulta simplemente descriptiva de los elementos consagrados en el artículo 1952 del Código Civil, para configurar la prescripnión extintiva.

De conformidad con la regulación contenida en el Código Civil también ha sido clasificada en ordinaria y presuntiva. La primera sería la regla y la segunda la excepción; puesto que sólo está prevista para determinados casos que, según la Doctrina y la Jurisprudencia Venezolanas, siempre se fundamentan en la presunción de pago; por consiguiene, confieren la facultad a quienes se les opone este tipo de prescripción, de deferirles el juramento a los opositores para que digan si realmente la deuda se ha extinguido [2]. La Doctrina ha señalado cuatro notas que tipifican la prescripción extintiva: a) No opera de derecho; por tanto, debe ser alegada por la parte que quiere valerse de ella (art. 1.956 CC). Es irrenunciable de antemano. Sólo cuando se ha consumado, la parte que puede favorecerse de la prescripción puede renunciar a ella (art. 1.954 CC). c) no requiere para su consumación de la buena fe, basta el transcurso del tiempo, la inercia del acreedor y el cumplimiento de las demás condiciones (art. 1.952 CC); y d) Comporta una excepción o medio de defensa no pudiendo deducirse por vía de acción. En este punto habría que observar que el legislador en el nuevo

1. Pérez, Pedro R. *La Prescripción Extintiva en el Pagaré*. 1982.
2. Cfr. Sentencias de la Corte Suprema de Justicia de fechas 1-6-60 y 15-1-79 respectivamente, y el artículo 1984 del Código Civil.

Código de Procedimiento Civil ha establecido en los artículos que van del 690 al 696 el "Juicio declarativo de prescripción", pero referido obviamente a la prescripción adquisitiva. Finalmente, para concluir estas breves notas, es necesario indicar que aún no está dilucidada o terminada la discusión doctrinaria en torno a la naturaleza jurídica de la prescripción extintiva, en el sentido de si opera sobre la acción o sobre el derecho mismo (obligación).

2. *La prescripción en el procedimiento administrativo de primer grado* [3]

En Derecho Administrativo y, en general, en el Derecho Público, se ha discutido bastante acerca de la esfera de aplicación de la prescripción; siendo la opinión dominante que ella concierne sólo a los derechos y a los derechos potestativos de contenido patrimonial, sea de la Administración o de los Administrados.

En este contexto se considera como principio general que los términos de prescripción son los establecidos en el Código Civil, salvo que los mismos sean expresamente establecidos en leyes especiales [4]. Si trasladamos la tesis expuesta, al Ordenamiento Jurídico venezolano, encontramos que la misma resulta aplicable en su casi totalidad a la regulación del procedimiento administrativo que se cumple en los órganos de la Administración Pública; en efecto, el artículo 70 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos prescribe: "Las acciones provenientes de los actos administrativos creadores de obligaciones a cargo de los administrados, prescribirán en el término de cinco años, salvo que en leyes especiales se establezcan plazos dife-

3. En doctrina se han utilizado diversos criterios para clasificar el procedimiento administrativo; así, se han indicado los siguientes: Con base en el grado del mismo, con base en el efecto perseguido, con base en el contenido del acto (Rondón de S. H., *Ley Orgánica de Procedimiento Administrativos*, 1981).

A los fines del presente trabajo nos interesa solamente la clasificación que se fundamenta en el grado del procedimiento administrativo. En tal sentido, se señala que el procedimiento puede ser de primer y segundo grado. Se dice que son procedimientos de primer grado aquellos destinados a la constitución o formación del acto administrativo (procedimientos constitutivos), o, como expresa Lárez, son aquellos que se encaminan a la forja, constitución o creación de los actos administrativos. (Lárez, Eloy, *Derecho Administrativo*, 1978).

En definitiva con estos procedimientos la Administración prepara, organiza y dicta un pronunciamiento constitutivo de un acto administrativo principal o definitivo. Se denominan procedimientos de segundo grado aquellos que tienen como objeto el examen o revisión del procedimiento de primer grado, el cual como quedó dicho se concreta en el acto principal o definitivo. En la LOPA el procedimiento de primer grado está regulado extensamente en el Título III, distinguiéndose entre el procedimiento ordinario y el sumario. El primero constituye la regla aplicable a todos los casos, salvo que exista un procedimiento previsto en una Ley especial el cual se aplicará preferentemente; luego, existe un procedimiento general para toda la Administración Pública: pero que admite derogatoria por leyes especiales sólo en las materias que constituyen su especialidad (Art. 47 LOPA). Esta derogatoria sólo resulta procedente cuando el procedimiento que se aplica de manera preferente está contenido en una norma de rango legal, nunca en una de rango sublegal; por consiguiente; a partir de 1982 quedaron derogados todos los procedimientos contenidos en Reglamentos Ejecutivos, Autónomos o Internos vigentes en el país. Giannini clasifica los procedimientos de segundo grado en: Procedimientos de Reexamen: Procedimientos de Revisión y Procedimientos de Control; agregando en dicha clasificación los Recursos Administrativos que en Italia se ejercen ante los jueces administrativos. (Giannini, M. *Dirito Administrativo* 1970). En todo caso sostiene el mencionado autor que cualquiera de los tres procedimientos mencionados concluyen con una conformación, una reforma o una remoción del acto del procedimiento. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos permite derivar la siguiente clasificación: Procedimientos de Revisión de Oficio y recursos Administrativos. Entre los primeros se cuentan la convalidación regulada así: "La Administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan". (Art. 81), y la declaratoria de nulidad absoluta: "La Administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella" (artículo 83).

4. Cfr. Giannini, M. S. *Op. cit.*, Volume Secondo, 1970.

rentes. La interrupción y suspensión de los plazos se rigen por el Código Civil". El dispositivo normativo que se termina de transcribir constituye un singular avance en el campo de la seguridad jurídica; en efecto, antes de la vigencia de dicha norma existía una grandísima incertidumbre en relación a los efectos temporales de los actos emanados de la Administración creadores de obligaciones a cargo de los administrados, debido a que se desconocía a ciencia cierta en ausencia de una norma que consagra la prescripción en el área del Derecho Administrativo, si dicha institución resultaba aplicable y, en caso de ser aplicable, si los términos eran los del Código Civil o los de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

A. *Análisis del artículo 70 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA)*

a. *Inicio del lapso de prescripción previsto en el artículo 70 de la LOPA*

Desde el punto de vista conceptual, el lapso de prescripción debe comenzar a correr desde que el acto emanado de la Administración cobra eficacia, es decir, cuando es notificado al interesado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la LOPA; por tanto, la notificación debe contener el texto íntegro del acto; indicación de los recursos que procedan con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos y tribunales ante los cuales deben interponerse. Debido a la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos no se requiere que el acto sea firme administrativamente, es decir, inimpugnable, o que haya agotado la vía administrativa (causado estado), por haber sido dictado por el máximo jerarca administrativo (Ministro, Gobernador de Estado, Concejo Municipal, Fiscal General de la República y Contralor General de la República). No obstante, puede ser considerada como una causa de suspensión de la prescripción el hecho de que la Administración, una vez interpuesto un recurso administrativo contra un acto, de oficio o a solicitud de parte, suspenda los efectos con la finalidad de evitar que su ejecución le cause un grave perjuicio al interesado. El lapso de prescripción de cinco años corre contra todo acto creador de obligaciones de los administrados, emanado de la Administración Pública Nacional Central (Ministerios, Oficinas Presidenciales) y Descentralizada (Institutos Autónomos, Universidades, Academias, Servicios Autónomos sin personalidad jurídica) y de las Administraciones Estadales y Municipales en cuanto no exista una disposición especial en las respectivas Ordenanzas o Leyes Estadales. Corre también contra los actos emanados de la Fiscalía General de la República, la Contraloría General de la República y el Consejo Supremo Electoral, si sus respectivas leyes no tienen ninguna regulación al respecto.

En todo caso el artículo 70 de la LOPA contiene una norma de carácter general; pero que admite derogatoria por disposiciones que regulan la materia de la prescripción en leyes especiales.

b. *Los actos administrativos prescriptibles*

A diferencia de lo que sostiene Giannini cuando expresa que sólo son prescriptibles en Derecho Administrativo los actos que crean obligaciones pecuniarias, el Legislador venezolano no estableció ninguna diferencia; por tanto, prescriben los actos que establezcan obligaciones de cualquier tipo. Así, por ejemplo, la Ley de Ejercicio de la Odontología establece en su artículo 10 dos obligaciones a cargo de las personas que les sea expedido o revalidado su título de odontólogo en Venezuela: Hacer la oferta para trabajar en una población menor de diez mil habitantes y en caso de serle

aceptada dicha oferta, trabajar por lo menos durante un año en la población que se le indique; pero no pauta nada en relación a la prescripción de esas obligaciones, luego, si transcurren cinco años desde el momento en que el Estado le acepta la oferta al odontólogo, sin que éste cumpla la obligación y los órganos del Estado no ejercen ninguna actividad para lograr ese cumplimiento, es decir, se mantienen inactivos, cuando lo pretendan hacer se habrá consumado la prescripción, la cual podrá ser opuesta a la Administración de conformidad con el artículo 71 de la LOPA. En este ejemplo, tratándose de una obligación de hacer, el Estado no puede coactivamente lograr su cumplimiento; pero podrá aplicar las sanciones previstas en el mismo artículo citado y en el 60 de la Ley de Ejercicio de la Odontología, que consisten en la inhabilitación para trabajar en entes públicos y en empresas del Estado, así como en la imposición de una multa que va de mil a tres mil bolívares o arresto proporcional. Obviamente, dichas sanciones no las podrá imponer después de transcurridos cinco años de la aceptación de la oferta hecha por el odontólogo. Puede tratarse también de un acto creador de una obligación pecuniaria, por ejemplo, el pago de una multa. Trancurrido cinco años desde la emanación del acto, operará la prescripción extintiva prevista en el artículo 70 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA).

Nosotros hablamos de la prescripción de los actos administrativos creadores de obligaciones; sin embargo, el legislador se refiere a la "prescripción de las acciones...", lo que replantea el punto relativo a la naturaleza de la prescripción extintiva, que no es objeto del presente trabajo; sin embargo, no dejamos de observar que en este caso el legislador estuvo fuertemente influido por esa discusión doctrinaria, no sabemos si consciente o inconscientemente, porque al adoptar esa terminología pareciera adherirse a la tesis de los autores que postulan que lo que se extingue es la acción, y no la obligación o el derecho. Si se acepta que el legislador se acogió a la mencionada tesis doctrinaria, habría que convenir en que inmediatamente se contradijo, o por lo menos no fue coherente en el lenguaje; ya que en el artículo siguiente expresó "cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando la prescripción...", lo que pareciera indicar que por parte del administrado lo que se alega es la prescripción del acto, siempre lógicamente que sea creador de obligaciones.

Pero lo más importante de hacer resaltar en la terminología del legislador es que pareció olvidar dos notas que son esenciales al acto administrativo: la ejecutividad y la ejecutoriedad. La primera se define como una condición de eficacia del acto, por cuanto, en principio, todo acto, una vez perfeccionado, produce todos sus efectos, sin que deba diferirse su cumplimiento, es decir, sin necesidad de una homologación por parte de un órgano extraño a la Administración y, la segunda, es la posibilidad que tiene la Administración de ejecutar por sí misma el acto administrativo cuando éste impone cargas a los administrados. En este sentido, la ejecución puede ser espontánea, como cuando el destintario obtiene una ventaja, por ejemplo, el otorgamiento de una concesión, autorización o el acto jubilatorio; pero también puede ser coactiva, como cuando se ordena la demolición de un inmueble y el destinatario no ejecuta la demolición, entonces se configura la ejecución de oficio, o forzosa, por parte de la Administración, quien se sustituye en el obligado para la ejecución de la orden incumplida. Dicha actividad ejecutoria puede cumplirla la Administración con sus propios medios, o puede ordenar a otra persona pública o privada que la realice. Siempre los gastos que ocasione esta operación corren a cargo del obligado. Lo expuesto hasta aquí acerca de la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos encuentra concreción en los artículos 8 y 71 de la LOPA. El primero pauta "Los actos administrativos que requieran ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la Administración en el término establecido. A falta de este

término, se ejecutarán inmediatamente". El 71 virtualiza la posibilidad de ejecución de los actos administrativos por parte de la Administración; pues en ese momento puede el administrado oponer la prescripción. Sobre la base de lo expuesto pareciera no ajustado al marco conceptual del Derecho Administrativo, que lo que prescriban sean las acciones, como expresa el artículo 70 de la LOPA, salvo que se trate de las acciones que intente el Fisco para cobrar judicialmente los impuestos a los particulares; pero tratándose de otros tipos de actos generadores de obligaciones a cargo de los administrados, existe la posibilidad de que se produzca la ejecución de oficio por parte de la Administración y, en todo caso, consideramos dadas las notas de la ejecutividad y de la ejecutoriedad que acompañan a los actos administrativos, que la gran mayoría de ellos no pueden dar origen a acciones ante los órganos jurisdiccionales, porque no tendría sentido, desde el punto de vista práctico, solicitar, por ejemplo la demolición de un inmueble o la ejecución de una orden de cuarentena ante un Tribunal, si el Ordenamiento Jurídico le confiere esa potestad a la Administración (art. 80); además de que se desnaturalizaría la finalidad misma de la actuación administrativa que no es otra cosa que satisfacer necesidades colectivas. Imagínese sólo a manera de ejemplo absurdo, que la Administración, ante un sismo u otro fenómeno natural, tuviera que acudir a un Tribunal para ordenar la demolición de una cantidad de viviendas que, de acuerdo con la opinión técnica, pondrían en peligro la vida de una cantidad de personas. En esta perspectiva nos atrevemos a postular, en términos generales, que no prescriben las acciones sino más bien los actos o los efectos de los actos administrativos, lo que conduciría a ubicarse, si fuere necesario esa ubicación, en la tesis romanista de que, prescriben las obligaciones.

c. *La remisión al Código Civil*

El artículo en comento establece que los plazos de interrupción y suspensión se rigen por el Código Civil. Por interrupción de la prescripción se entiende todo acto conservatorio o ejecutorio emanado del acreedor, que consta de dos elementos fundamentales: la manifestación de voluntad de conservar el derecho de crédito y la notificación al deudor de esa voluntad... [5]. Se produce la suspensión de la prescripción cuando se configuran razones de orden público o de orden natural establecidas taxativamente por el legislador, que impiden que ésta continúe corriendo mientras existan esas razones (supuestos de hechos); pero el lapso corrido antes de la configuración de esos supuestos de hechos se toma en cuenta a los efectos del cómputo de la prescripción, es decir, que a diferencia de lo que ocurre con la interrupción, no se suprime dicho lapso. Las causas de interrupción están contenidas en los artículos que van del 1.967 al 1.974 del Código Civil y las de suspensión en los artículos 1.964 y 1.965.

El reenvío automático en materia de interrupción y suspensión de los plazos de prescripción contenido en el aparte único del artículo 70 de la LOPA, hace casi inaplicable ese dispositivo normativo; en efecto, cuando se leen cada uno de los artículos que regulan estas materias en el Código Civil se llega a la conclusión de que resulta dudosa o imposible su aplicabilidad. Escapa a los objetivos del presente trabajo hacer un análisis pormenorizado de cada uno de esos esquemas normativos para demostrar su inaplicabilidad en el campo del procedimiento administrativo; pero basta aludir a la naturaleza ejecutiva o ejecutoria de los actos administrativos para comprender que el legislador estaba obligado a establecer unas causales de interrupción y, si hubiera considerado necesario alguna de suspensión, específicas para las obligaciones a cargo de los administrados, derivadas de actos administrativos.

En este orden de ideas, el legislador resultó más consecuente y coherente conceptualmente cuando sancionó el Código Orgánico Tributario, porque estableció un con-

5. Cfr. Pérez, P. R.: *Op. cit.*

junto de causales de interrupción de la prescripción totalmente ajustadas a la materia regulada en ese instrumento jurídico, fue así como en el artículo 55 enumeró seis causales de interrupción totalmente diferenciadas de las del Código Civil. También en este mismo sentido fijó dos causales de suspensión en el artículo 56 del Código Orgánico Tributario.

En el contexto de la formalidad jurídica que domina el campo de la aplicación y la interpretación del Derecho en Venezuela, consideramos que no sería posible aplicar analógicamente las disposiciones del Código Orgánico Tributario en materia de interrupción y suspensión de la prescripción de los actos administrativos, en primer lugar, porque el artículo 70 hace un reenvío categórico al Código Civil y, en segundo lugar, porque el propio Código Orgánico Tributario establece en su artículo 1º que sus disposiciones son aplicables a los tributos nacionales y a las relaciones jurídicas derivadas de ellas, así como a las obligaciones de índole pecuniaria establecidas a favor de personas de *derecho público* no estatales... (subrayado nuestro). En suma, existen impedimentos formales desde el punto de vista jurídico que atentan contra la posibilidad de aplicar el Código Orgánico Tributario antes que el Código Civil, en materia de interrupción y suspensión de la prescripción de los actos administrativos.

d. *Procedimientos para alegar la prescripción por parte del administrado*

El artículo 71 de la LOPA establece: "Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando la prescripción, la autoridad administrativa a la que corresponda el conocimiento del asunto, procederá, en el término de treinta días, a verificar el tiempo transcurrido y las interrupciones o suspensiones habidas, si fuere el caso, y a decidir lo pertinente". El legislador creó un procedimiento especialísimo para resolver la situación que se presenta cuando la Administración pretende ejecutar un acto administrativo creador de obligaciones y el administrado alega la prescripción del mismo. Dicho alegato pareciera procedente sólo al momento de la ejecución del acto administrativo, es decir, que los administrados no podrían lograr de la Administración, una vez que ha transcurrido el término contemplado en el artículo 70, un proceso declarativo de prescripción, con la finalidad de liberarse de obligación derivada de un acto administrativo, y de este modo evitar cualquier intento de ejecución por parte de la Administración.

El lapso para resolver el alegato de prescripción es de treinta días hábiles, por parte del órgano competente, pese a que la Ley no lo dice es de suponer que en este procedimiento especial el administrado tiene derecho a promover y evacuar las pruebas que considere convenientes, así como a tener acceso al expediente. En caso de que le resulte desfavorable, podrá hacer uso de los recursos administrativos y, de considerarlo necesario, de los contencioso-administrativos. La forma como está redactada la norma pareciera contener implícitamente una orden de suspensión de la ejecución del acto administrativo, por lo menos por un lapso máximo de treinta días hábiles, que es el término fijado por el legislador para que la Administración decida lo pertinente. Entendemos que no se trata de una interpretación ortodoxa jurídicamente, porque la suspensión de los efectos sólo está prevista en el artículo 87 de la LOPA, cuando se interpone un recurso administrativo, con la finalidad de evitar que la ejecución del acto le cause grave perjuicio al interesado y lógicamente constituye una norma de excepción que deroga el principio de la ejecutividad y ejecutoriedad, pero no tendría mucho sentido que debido a la inacción de la Administración durante bastante tiempo para ejecutar un acto administrativo, y cuando pretenda hacerlo, el administrado alegue la prescripción extintiva, que de todos modos se produzca dicha ejecución, máxime cuando el propio legislador instituyó un procedimiento especial, distinto al

ordinario y al sumario para dilucidar el problema de la oposición de la prescripción por parte de los administrados, y le impuso a la Administración un término perentorio de treinta días hábiles —igual al procedimiento sumario— para emanar una decisión.

e. *Efectos del desistimiento y la perención del procedimiento sobre la prescripción contemplada en el artículo 70 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA)*

El artículo 63 de la LOPA prescribe que el procedimiento administrativo iniciado a instancia de parte, de primer o segundo grado, puede terminar por el desistimiento del interesado el cual deberá ser formulado por escrito; pero en caso de que sean varios los interesados el desistimiento de uno de ellos no afectará a los restantes. Corresponderá al funcionario competente formalizar dicho desistimiento mediante un auto en el expediente. Igualmente está regulada la perención del procedimiento en el artículo 64 de la LOPA, cuando el procedimiento se paraliza por más de dos meses por causas imputables al interesado. Este término deberá contarse a partir de que la Administración notifique dicha situación al interesado. Vencido ese plazo el funcionario procederá a declarar la perención, pero cuando razones de interés público lo justifiquen la Administración podrá continuar el procedimiento pese a que haya declarado el desistimiento o la perención. Esta es la terminología utilizada por el legislador; sin embargo resulta más coherente que antes de declarar terminado el procedimiento por desistimiento o perención, que el funcionario competente se cerciore que no están presentes razones de interés público. En todo caso, la norma tal como está redactada permite un control por parte de los superiores jerárquicos sobre los inferiores, cuando éstos formalizan las antes mencionadas figuras finalizadoras del procedimiento.

En realidad los efectos de la declaratoria de perención sobre la prescripción están expresamente regulados en el artículo 65 de la LOPA, cuando pauta "La declaratoria de perención de un procedimiento no extingue los derechos y acciones del interesado y tampoco interrumpe el término de la prescripción de aquéllos". Sin embargo, nada dice al respecto en torno a los efectos del desistimiento, a diferencia de lo que sucede en el proceso civil, en el cual el desistimiento del procedimiento deja viva la acción, y obviamente no interrumpe el término de prescripción. El legislador al no contemplar expresamente los efectos del desistimiento del procedimiento sobre la prescripción, como si lo hace con la perención, establece tácitamente que dicho acto por parte del interesado impide acudir ante la Administración a reproponer la iniciación del mismo procedimiento, y por consiguiente, resulta innnecesario que se establezca alguna regulación sobre la prescripción.

3. *La caducidad de los procedimientos administrativos de segundo grado*

A. *Breves notas sobre la caducidad*

Al igual que la prescripción la caducidad es una institución de origen civilístico pero que desborda ese campo del Derecho para ir a asentarse en otros, tales como el procesal civil y el público. Por otro lado, a diferencia de la prescripción que encuentra una regulación general en el Código Civil, la caducidad no está regulada sino saltuariamente en algunos textos legales, lo que en algunas oportunidades plantea severos problemas interpretativos porque el legislador utiliza dicho término; pero esa regulación pareciera referirse más bien a la prescripción. A esto debe agregarse que en nuestro país la Corte Suprema de Justicia no ha dictado ninguna sentencia que aborde la problemática de la teoría general sobre la caducidad. Por otro lado la Doctrina

Nacional siempre ha estudiado esta institución sobre la base de la comparación con la prescripción; sin embargo, Aguilar ha construido una definición sobre la base de los estudios doctrinarios y jurisprudenciales venezolanos en los siguientes términos:

> "La caducidad es la extinción del derecho de ejercer una acción o de realizar otro acto en razón de que se ha vencido sin ejercerse aquella o realizarse éste, un lapso que por disposición de la ley o voluntad de las partes constituye el único período dentro del cual podría hacerse una u otra cosa" [6].

Pese a que la definición de Aguilar se refiere a la extinción de un derecho a ejercer una acción o de realizar otro acto, la mayoría de la Doctrina habla de un plazo para el ejercicio de un derecho únicamente; por esa razón el fundamento de esta institución radica en la necesidad objetiva de que el ejercicio del derecho sea cumplido en un término perentorio, sin tomar en consideración las circunstancias subjetivas que determinen el agotamiento inútil del término; por consiguiente, la caducidad impone la carga de ejercer el derecho en el tiempo establecido en la Ley. La doctrina más reciente sostiene que ella se refiere a derechos potestativos. Sobre la base de este fundamento se construye la formulación doctrinaria y legislativa de que a ella no son aplicables los lapsos de interrupción y suspensión concernientes a la prescripción, salvo disposición expresa de la Ley. Asimismo puede ser establecida no solamente por disposición de la ley (caducidad legal), sino también por las partes en un contrato (caducidad convencional). En la Doctrina italiana se discutía antes de la vigencia del Código Civil de 1942 la existencia de caducidades legales de orden público y caducidades legales que no lo eran. Después de la entrada en vigencia del referido instrumento jurídico dicha clasificación resulta admitida [7].

En Venezuela esa discusión no podría plantearse, si se estima que se trata de la caducidad de derechos (acciones), pues el legislador y la Jurisprudencia han entendido que siempre que es fijado un lapso de caducidad en él está envuelto el orden público, esto es tan cierto que ya es casi un dogma a nivel judicial la frase "la caducidad puede ser suplida de oficio y no requiere ser alegada por la parte a quien favorece". En este contexto debe admitirse que tampoco resulta renunciable, pues debe tenerse presente que la caducidad legal constituye una institución excepcional, por cuanto deroga el principio general, según el cual el ejercicio de los derechos subjetivos no está sujeto a límites y su titular puede ejercerlos, cuando, como y donde le parezca oportuno; por consiguiente, las normas que la establecen no son susceptibles de aplicación analógica.

En torno a la caducidad convencional debe recordarse que sólo son susceptibles de ser regulados mediante este instituto los derechos disponibles. En este sentido también existe regulación en Italia; en efecto, en el artículo 2.965 del Código Civil se pone un límite a la libertad contractual en los siguientes términos "E nullo il patto con cui si stabiliscono termini di decadenza que rendono eccesivamente difficile a una delle parti 'l esercicio del diritto". Consideramos que una norma similar se hace necesaria en nuestro Ordenamiento Jurídico para evitar situaciones injustas, sobre todo en materia de seguros donde los ciudadanos prácticamente lo que hacen es adherirse a un contrato en el cual se establecen lapsos reducidísimos de caducidad.

Finalmente, como sostiene Aguilar, deben excluirse del campo de la caducidad aquellos lapsos establecidos para que después de intentada una acción, se realicen actos procesales porque la no realización de éstos tiene efectos específicos. Esto es lo que se ha dado en llamar caducidad procesal [8]. Esta restricción permite distinguir

6. Cfr. Aguilar, J. *Prescripción y Caducidad. 20 años de Doctrina de la PGR.* 1984.
7. Cfr. Torrente, A. *Manuale de Diritto Privato.* 1968.
8. Cfr. Aguilar. *Op. Cit.*

entre la caducidad y la perención de la instancia, en el entendido que esta última supone una acción ya intentada; pero si embargo, por dejar sin efecto el acto de demanda y de la citación puede conducir a la extinción de la acción por caducidad o prescripción.

B. *La caducidad en el Derecho Administrativo*

En Derecho Administrativo existe una clasificación de los actos administrativos en: actos que amplían o extienden las facultades de los administrados; y actos que las restringen. Entre los primeros estarían las autorizaciones, las concesiones, las admisiones y los registros, y entre los segundos las órdenes o cualquier acto que imponga obligaciones a los administrados. Sobre la base de la clasificación expuesta se sostiene que la institución de la caducidad en derecho administrativo está referida al acto mediante el cual la Administración Pública declara la extinción de actos que amplían la esfera jurídica de los administrados, sustentada en razones de incumplimiento de las obligaciones o de las cargas que le incumben a los destinatarios de dichos actos, o bien por la falta de ejercicio de las facultades derivadas de esos mismos actos, o también cuando falte uno de los requisitos sea para la constitución o la continuación de la relación [9]. Los mejores ejemplos sobre la caducidad administrativa están regulados en la Ley de Minas; en efecto, ese texto tiene todo un capítulo destinado a regular dicha materia, y se denomina "De la extinción de los derechos", así el artículo 53 expresa: "Los denuncios caducan omissis; art. 55. Podrá declararse caduca la concesión por las causas siguientes: 1º La falta de pago de los impuestos durante un año; 2º El haber transcurrido los lapsos previstos en el artículo 24 sin haber empezado la explotación...". En otras leyes y reglamentos también se establecen normas que en esencia se refieren a la caducidad administrativa; sobre todo en materia de autorizaciones; pero se complica la situación quizás por desconocimiento de la naturaleza jurídica de esta figura, porque cuando los destinatarios de las autorizaciones incumplen con las obligaciones o cargas que les impone el acto autorizatorio, se les sanciona con la revocatoria de dicha autorización, lo que ha generado un gravísimo problema después de la entrada en vigencia de la LOPA, porque como se indicó anteriormente la revocatoria de los actos administrativos sólo es procedente, so pena de nulidad, cuando éstos no generen derechos subjetivos o intereses legítimos personales o directos a favor de los administrados y resulta claro que tal situación se configura nítidamente cuando por ejemplo, se autoriza el funcionamiento de una clínica odontológica o médica y después se pretende revocarla. En estos casos, lo que procede es declarar la caducidad de la autorización por incumplimiento de las obligaciones inherentes al destinatario de la autorización. Un ejemplo de esta confusión lo encontramos en el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Ejercicio de la Odontología.

El instituto de la caducidad delineado hasta aquí y propio del Derecho Administrativo, no debe confundirse con la caducidad de derechos que venimos desarrollando en este trabajo, puesto que en esta última opera automáticamente la extinción de un derecho subjetivo por el simple transcurso del tiempo fijado por la ley o en el negocio jurídico para el ejercicio del derecho; en cambio, la caducidad administrativa requiere la emanación de un acto positivo con el cual la Administración, declare unilateralmente su voluntad de resolver la relación jurídica nacida con el acto que había dictado con anterioridad.

Una vez dilucidada las dos connotaciones que puede recibir el término caducidad en el Derecho Administrativo, dilucidación que consideramos necesaria para un mejor

9. Cfr. Virga, P. *Il Provvedimento Administrativo*, 1972.

desarrollo del presente trabajo, pasamos a estudiar *la caducidad de derechos* en el procedimiento administrativo de segundo grado.

C. *La caducidad en los procedimientos de revisión de oficio*

De conformidad con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se cuentan entre estos procedimientos a) la convalidación, b) la declaratoria de nulidad absoluta, c) la corrección de errores materiales y, d) la revocación. El análisis del transcurso del tiempo en estos actos debe ser estudiado tanto desde la perspectiva del administrado como de la propia Administración. En lo concerniente a la convalidación, como medio que utiliza la Administración para subsanar los vicios de los actos no afectados de nulidad absoluta, debe aceptarse que no existe un lapso preclusivo para que el órgano administrativo proceda a convalidarlos como lo pauta el artículo 81 de la LOPA. Este es un acto privativo de la Administración y por consiguiente, la decisión de convalidar debe tomarla de oficio ella misma, sin embargo, en nuestro criterio nada obsta para que la solicitud pueda partir de un interesado, y en este caso tampoco para el peticionario existirá lapso de caducidad alguno, no tratándose de un recurso administrativo, sino más bien de una petición regulada por el artículo 2 de la LOPA. La declaratoria de nulidad puede ser solicitada en cualquier tiempo por el interesado, también puede ser declarada de oficio por la propia Administración, luego, no está sujeta a ningún término de caducidad, tal como se desprende del artículo 83 de la LOPA. Tampoco está sometida a ningún término preclusivo la corrección de errores materiales, tal como lo pauta el artículo 84 *ejusdem*.

En torno a la revocación de los actos administrativos que no originen ni derechos subjetivos o intereses legítimos, tampoco existe término de caducidad ni por parte de los interesados para solicitarla, ni por parte de la Administración para declararlo de oficio, según lo pautado en los artículos 84 y 20 de la Ley en comento.

4. *La caducidad en los Recursos Administrativos*

A. *La falta de precisión en el lenguaje legislativo*

La inexistencia de una normativa general que regule la caducidad hace surgir serios problemas hermenéuticos cuando el legislador establece lapsos sin calificarlos directamente, o indirectamente a través de sus características como tales. Resulta lógico pensar que cuando una disposición legislativa califica como de caducidad un lapso, que esa fue la intención del legislador, sin que esto signifique que excepcionalmente pueda tratarse de una impropiedad en el uso de la terminología jurídica. También debe considerarse el lapso como de caducidad, independientemente de que en la norma se emplee el término o cualquiera de sus derivados, cuando se le atribuya al mismo una o más de las características que distinguen el presupuesto o los efectos específicos de la caducidad. Sería el caso que una disposición dijera que una acción debe ejercerse en un lapso determinado, y agregara que transcurrido éste no podrá intentarse la acción cualquiera que haya sido la causa para no haberla intentado dentro de ese lapso. Estos dos criterios identificadores de la caducidad son expuestos por Aguilar en el trabajo citado anteriormente. No obstante, los mismos no resultan suficientes cuando se analiza la LOPA, para calificar los lapsos de interposición de los recursos de reconsideración y jerárquicos, como de caducidad; en efecto, el artículo 94 prescribe "El recurso de reconsideración... y *deberá ser interpuesto dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del acto*" (subrayado nuestro). El artículo 95 prescribe "...El interesado podrá dentro de los quince días siguientes a la decisión a la cual se refiere el párrafo anterior interponer el recurso jerárquico directamente ante el Ministerio...". El primer esquema normativo está redactado de tal manera

que impone un deber al administrado que pretende impugnar el acto, y pese a que no establece una consecuencia por el transcurso o vencimiento del lapso de quince días sin haberlo interpuesto, refleja la necesidad objetiva de que el ejercicio del derecho sea cumplido en el término perentorio de los quince días; por consiguiente, la intención, aunque expuesta de manera imperfecta fue consagrar un lapso de caducidad, tal como lo sostiene de manera pacífica y reiterada la Doctrina y la Jurisprudencia. En el caso del artículo 95, la imperfección legislativa es aún mayor, porque utiliza la expresión podrá interponer el recurso en el término de quince días, luego, a diferencia de lo que sucede en el recurso de reconsideración en el cual se establece claramente un deber u obligación de interponer el recurso en el término allí indicado, en este caso a lo sumo se podría hablar de una carga para el interesado. No obstante, la naturaleza de los actos administrativos, con sus cualidades de ejecutoriedad, además de que en general son la expresión de la actividad o función administrativa que en términos generales se desarrolla para satisfacer necesidades colectivas, impone la necesidad de que dichos actos adquieren firmeza y estabilidad en el menor tiempo posible. En este marco conceptual resultaría un contrasentido pensar que los lapsos de impugnación de este tipo de actos pudieran estar condicionados por las causas de interrupción y suspensión que son propias de la prescripción. La necesidad de la firmeza y la estabilidad requerida por los actos que dicta la Administración debe conducir a la conclusión, que aún cuando el legislador reguló imperfectamente los lapsos para la interposición de los recursos de reconsideración y jerárquico, los mismos son de caducidad. Esta conclusión es extensible al Recurso de Revisión; pero debe reconocerse que el esquema normativo que lo regula contiene una redacción que permite derivar de las mismas palabras que la integran, que se trata de un lapso de caducidad; en efecto, dicha disposición, expresa "El recurso de revisión sólo procederá dentro de los tres meses siguientes a la fecha...". Cuando el legislador utiliza el término *sólo* condiciona al interesado a eljercicio del derecho en ese término, pues por interpretación a contrario se colige que si no lo ejerce en ese término ya no será posible su ejercicio. Reconocemos la pertinencia del argumento acerca de la naturaleza de los actos administrativos; pero igualmente debe reonocerse la imperfección en el establecimiento de los lapsos en la LOPA, porque cuando la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece el lapso para interponer los recursos contencioso-administrativos contra los actos administrativos de efectos particulares en su artículo 134, no deja lugar a dudas, que dicho lapso es de caducidad.

B. *El lapso de caducidad en el recurso de reconsideración*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 el recurso de reconsideración debe ser intentado en los quince días siguientes a la notificación del acto. Estos días son hábiles por disponerlo así el artículo 42 de la LOPA. Ahora bien, el órgano ante el cual se interpone, si no es el máximo jerarca administrativo (Ministro), tiene quince días hábiles para decidir el recurso, lapso éste que no puede ser considerado de caducidad si el recurrente espera todo el tiempo que se tome el órgano para decidir; pero que por disposición de la ley el interesado puede convertir en una especie de caducidad, dándole el valor de silencio rechazo a la demora de la Administración en decidir en los quince días antes señalados; en efecto, si el órgano no decide el recurso de reconsideración en el término legal, el administrado puede interponer el recurso jerárquico, también en el término de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que opere el silencio del órgano administrativo, y desde ese momento, dicho órgano pierde la competencia para decidir el recurso de reconsideración. Por eso habla-

mos que se produce una especie de caducidad en la decisión del recurso de reconsideración, por parte de la Administración.

C. *El lapso de caducidad en el recurso jerárquico*

De conformidad con el artículo 95, el recurso jerárquico puede ser interpuesto en los quince días siguientes a la decisión del recurso de reconsideración por ante el Ministro. Se trata de días hábiles de conformidad con el artículo 42 de la LOPA ya citado. Como se dijo anteriormente también podrá ser intentado este recurso en los quince días hábiles siguientes al vencimiento del término para decidir el recurso de reconsideración, previsto en el artículo 94, todo conforme a lo establecido en el artículo 4 *ejusdem* que pauta "En los casos en que un órgano de la Administración Pública no resolviere un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario...". El Ministro tiene un lapso de noventa días hábiles para resolver el recurso jerárquico, que también puede ser convertido por el impulso del Administrado en una especie de caducidad, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que faculta a la persona que interpone un recurso jerárquico y no le es resuelto en el término de noventa días consecutivos a contar de su interposición, para presentar el correspondiente recurso contencioso-administrativo en el plazo de seis meses contados a partir del vencimiento de esos noventa días. En este caso una vez presentado el recurso contencioso administrativo ante el órgano competente, y solicitados que sean los antecedentes administrativos, la Administración pierde la competencia para resolver el recurso jerárquico.

Cuando se configura el silencio administrativo porque el órgano administrativo no decide el recurso de reconsideración en el término estabecido legalmente, el administrado debe estar muy atento porque el lapso de caducidad de los quince días previsto en el artículo 95 comienza a correr desde el día hábil siguiente al vencimiento del término previsto en el artículo 94; por tanto, si deja transcurrir los quince días habrá caducado el derecho a ejercer el recurso jerárquico sobre la base de lo pautado en el artículo 4 de la ley en comento, y tendrá que esperar a que el órgano se decida a resolver el recurso de reconsideración; pero puede suceder debido a los vicios de nuestra administración que no lo decida nunca, y en ese caso no habría posibilidad ni para ejercer el recurso jerárquico y, obviamente tampoco el contencioso-administrativo. Ciertamente estas situaciones tienen correctivos previstos en la propia ley; pero de difícil aplicación cuando se trata de órganos colegiados de entes autónomos, verbigracia los Consejos de Facultad y Universitarios de las Universidades Nacionales.

D. *El lapso de caducidad en el recurso de revisión*

De conformidad con la LOPA el recurso extraordinario de revisión sólo puede ser ejercido dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se contraen los numerales 2 y 3 del artículo 97, o de haberse tenido noticias de la existencia de las pruebas a que se refiere el numeral 1 del mismo artículo. La Administración tiene un plazo de treinta días hábiles para decidir dicho recurso (art. 99).

III. LA CADUCIDAD EN MATERIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Breves notas sobre los recursos Contencioso-Administrativos en Venezuela*

La expresión contencioso-administrativo se suele usar para indicar el sistema de las controversias en las cuales la Administración Pública es parte, entendiendo por controversia el conflicto de intereses frente a un juez, o mejor como sostiene Moles Caubet "El contencioso-administrativo es ante todo, lo que indica su nombre, una contención o controversia con la Administración, la cual puede suscitarse, tanto respecto a un acto administrativo tildado de ilegal o ilegítimo, como respecto de un derecho subjetivo lesionado o a la reparación de un daño" [10].

En Venezuela la Constitución de 1961 define por primera vez la jurisdicción contencioso-administrativa en el artículo 206, en los siguientes términos: "Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a Derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originados en la responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas lesionadas por la actividad administrativa". O sea, que en el dispositivo constitucional transcrito se consagran el recurso contencioso de anulación y el de derechos. El primero de los mencionados recursos es asomado por primera vez en la Constitución de 1925, cuando se refiere a la posibilidad de anular decretos o reglamentos ejecutivos y de los demás dictados con extralimitación de funciones (art. 120, ord. 12). En la Constitución de 1931 se clarifica más la consagración de dicho recurso pues se habla de nulidad por ilegalidad o abuso de poder (art. 112, Nº 12). Esta disposición se mantiene en las Constituciones de 1936, 1945 y 1947. En suma, el contencioso de anulación consagrado en el artículo 206 es sustancialmente el mismo que figura incluido en los textos constitucionales a partir de 1925; en cambio, el contencioso de Derecho aparece asomado desde la Constitución de 1830, referido específicamente al contencioso de los contratos y concesiones. En las constituciones posteriores se incluyen el contencioso de la responsabilidad por daños y perjuicios y el del cobro de sumas de dinero.

Los recursos delineados en el artículo 206 de la Constitución han sido denominados por la doctrina como contencioso de anulación de ilegalidad o de exceso de poder, y de plena jurisdicción, respectivamente.

Por otro lado, el dispositivo constitucional creador de la jurisdicción contencioso-administrativa, citado anteriormente, divide los actos administrativos en generales y particulares. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se refiere indistintamente a actos generales (artículo 134) y actos de efectos generales (art. 112) y actos individuales (art. 42, ord. 10) y actos de efectos particulares (art. 121). Esto ha suscitado problemas de interpretación, más que todo a nivel de doctrina; en efecto, Brewer señala que todo acto general debe tener un carácter normativo, es decir, debe estar dirigido a un número indeterminado e indeterminable de personas. Andueza mantiene el mismo concepto; pero admite que los actos generales pueden ser normativos y no normativos, indicando que pueden existir ordenanzas y leyes no normativas, citando como ejemplo las leyes aprobatorias que aparecen en la Constitución y, más concretamente, como actos generales no normativos la convocatoria para concursar o licitar y la orden de movilización de la ciudadanía en situación de emergencia [11]. La discusión tiene un carácter práctico, puesto que, pese a los pocos ejemplos de actos generales conceptuados por la doctrina como no normativos, en esos casos resultaría clave

10. Moles Caubet, A. *Contencioso Administrativo en Venezuela*, 1981.
11. Cfr. Brewer-Carías, Allan R. *El Control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales*. Caracas, 1977 y Andueza, J. *El Contencioso Administrativo en Venezuela*. Caracas, 1981.

una definición o clasificación del acto según sus efectos, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los recursos o acciones contra actos generales o de efectos generales, como también se los denomina, son imprescriptibles o, mejor dicho, no están sujetos a lapso de caducidad; por tanto, de aceptarse el carácter normativo de algunos pocos actos generales, también habría que aceptar que no están sujetos a ningún lapso de caducidad. El fundamento de esta norma se explica por la permanencia en el tiempo de las normas, de las cuales los administrados pueden derivar perjuicios o ventajas de su aplicación mientras esté vigente; por tanto, resulta lógico que sea variable —la vigencia— la que condicione la posibilidad del ejercicio de los recursos. Nos interesaba dejar sentada esta premisa a los efectos del trabajo, porque en razón de la misma carece de sentido plantear la caducidad en relación a los recursos contencioso-administrativos que se intenten contra los actos generales o de efectos generales de la Administración. Finalmente, debemos expresar que excede los objetivos del trabajo emitir un pronunciamiento acerca de la clasificación de los actos administrativos según sus efectos; sin embargo, nos parece más ajustada al ordenamiento jurídico venezolano, la tesis de Brewer, por cuanto las leyes aprobatorias citadas por Anducza, como ejemplo de actos generales no normativos, son por disposición constitucional leyes formales, único concepto de ley existente en nuestro ordenamiento; por tanto, formalmente actos normativos, que a los efectos de la determinación del lapso para su impugnación —punto que nos interesa— no presentan ningún tipo de problema, ya que deben ser considerados actos generales intrínsecamente, por haberse seguido en su formación el procedimiento pautado en la Constitución, luego, no estarían sujetas a ningún lapso de caducidad. Los otros ejemplos enunciados por Anducza pueden ser discutidos a la luz del Derecho Administrativo, para determinar si en verdad se tratan de actos generales o de los que la doctrina italiana llama "plurimos" y, el autor citado, plurales.

Finalmente, las condiciones subjetivas para interponer los recursos contencioso-administrativos están reguladas en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, el artículo 124, ordinal 2º, *ejusdem,* establece como requisito de admisibilidad de los mismos, el denominado "agotamiento de la vía administrativa".

2. *La caducidad de los recursos contencioso-administrativos de efectos particulares*

La norma fundamental que regula esta materia está contenida en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y prescribe:

> "Las acciones o recursos de nulidad contra los actos generales del Poder Público podrán intentarse en cualquier tiempo, pero los dirigidos a anular actos particulares de la Administración caducarán en el término de seis meses contados a partir de su publicación en el respectivo órgano oficial o de su notificación al interesado, si fuere procedente y aquélla no se efectuare. Sin embargo, aun en el segundo de los casos señalados la ilegalidad del acto podrá oponerse siempre por vía de excepción, salvo disposiciones especiales.
>
> El interesado podrá intentar el recurso previsto en el artículo 121 de la Ley, dentro del término de seis meses establecidos en esta disposición, contra el acto recurrido en vía administrativa, cuando la Administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el término de noventa días consecutivos a contar de la fecha de la interposición del mismo. Cuando el acto impugnado sea de efectos temporales, el recurso de nulidad caducará a los treinta días".

A. *Análisis de la norma*

a. *Establecimiento de un lapso de caducidad para todos los recursos que se intenten por ante la jurisdicción contencioso-administrativa*

Ante todo debe reiterarse que en este caso, a diferencia de lo establecido en la LOPA, el legislador calificó de manera indubitable el término como de *caducidad,* y lo fijó en seis meses que se empiezan a contar a partir de la notificación del acto al interesado, o desde la publicación en la *Gaceta Oficial,* si no se logra practicar la referida notificación personal. Pese a que en dicho artículo no se regula el lapso de caducidad en las denominadas "apelaciones" ante la Corte, las cuales figuran en diversos instrumentos jurídicos y establecen lapsos menores a seis meses para recurrir ante dicho órgano jurisdiccional, por ejemplo, el artículo 45 de la Ley de Ejercicio de la Odontología que pauta "...De las decisiones de estos funcionarios podrá apelarse por ante el propio Ministro y de las de éste por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, dentro de los tres días siguientes a la decisión y la Corte resolverá breve y sumariamente", o el lapso de cinco días establecido en el artículo 141 de la Ley de Mercado de Capitales de las decisiones del Ministro de Hacienda. En torno a este problema, nuestro Máximo Tribunal, en sentencia del 11-5-81, la cual se ha convertido en una jurisprudencia pacífica, expresó: "...La existencia de tales «apelaciones» ante la Corte se concebía y justificaba únicamente en la medida en que no estaba definido en Venezuela con caracteres propios el recurso contencioso-administrativo de anulación. Pero al haber instituido el constituyente en la Carta Fundamental de 1961 un sistema contencioso-administrativo con rasgos perfectamente delineados... y al haber desarrollado la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia los presupuestos constitucionales de tal recurso mediante la creación de órganos especiales y el establecimiento de los correspondientes procedimientos, luce evidente que en el estado actual de nuestra legislación no pueden coexistir anómalamente dichas apelaciones en la forma y tratamiento que se estipulan en las leyes que las consagran al lado del recurso contencioso-administrativo de anulación, que es el medio de impugnación por antonomasia contra los actos ilegales de las autoridades administrativas... De ahí que la interposición del recurso no sea para que la Corte, sino directamente por ante la Corte, que deba seguirse el procedimiento establecido al efecto en la Sección Tercera, *y que el lapso para ejercer el correspondiente recurso sea el general de seis meses contemplado en artículo 134 ejusdem y no los especiales de 5, 10, 15, 20 o 30 días previstos* en las otras leyes". (Subrayado nuestro).

De lo expuesto en la sentencia, se colige que el lapso general de caducidad para intentar el recurso contencioso-administrativo contra actos de efectos particulares, cubre también las denominadas "apelaciones" establecidas en leyes especiales.

b. *La caducidad y el "silencio administrativo"*

En un punto anterior señalamos que por disposición de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, una de las condiciones de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo, lo constituye el agotamiento de la vía administrativa, es decir, que el acto que se impugna haya causado estado; sin embargo, el Legislador, en la norma en análisis, consagró una excepción a dicho principio, lo que equivale a decir que se puede impugnar un acto administrativo que no haya causado estado. Sucede esto cuando el administrado interpone el correspondiente recurso administrativo (jerárquico o reconsideración) y la Administración no decide en un término de noventa días consecutivos. Vencidos esos noventa días comienza a correr el término general de caducidad previsto en el artículo 134. Ante el silencio o inacción de la Administración, la ley confiere una garantía o una facultad al administrado en el sentido de

que le permite acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa sin necesidad de esperar la respuesta del órgano decisor (agotamiento de la vía administrativa). La consagración de esta prerrogativa para el administrado en un primer momento fue interpretada por la Corte como que el legislador había concedido una prórroga de tres meses al lapso general de caducidad, o sea, que en caso de silencio, el lapso se extendía a nueve meses; por consiguiente, si el administrado esperaba la respuesta de la Administración y ésta lo hacía después de los nueve meses de interpuesto el recurso administrativo, el administrado, si la decisión le era desfavorable, no podía interponer el recurso contencioso-administrativo por haber operado la caducidad. Este criterio jurisprudencial cambió con ocasión de un recurso interpuesto por la Ford Motors de Venezuela contra una resolución del Distrito Valencia. En esa oportunidad la Corte sentenció que la disposición contenida en el artículo 134 de la Ley de la Corte consagraba una garantía jurídica, que se traduce en un beneficio para los administrados; que dicha garantía consiste en permitir el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa en ausencia de acto administrativo expreso que ponga fin a la vía administrativa; que el transcurso del lapso del silencio administrativo no acarrea para aquél la sanción de caducidad, contra el acto administrativo que, en definitiva, pudiera producirse, y que es el administrado quien decide la oportunidad de acudir la jurisdicción contencioso-administrativa: durante el transcurso del lapso previsto en el artículo 134, o posteriormente, cuando la Administración le resuelva su recurso administrativo; que de no producirse nunca la decisión administrativa expresa, no podrá el interesado ejercer el recurso contencioso-administrativo pasado los nueve meses a que se refiere el artículo 134 de la LOCSJ, invocando el silencio administrativo.

Finalmente debe advertirse que en relación al cómputo del lapso de silencio debe aplicarse el artículo 134 de la LOCSJ que habla de días consecutivos y no los artículos 4, 91 y 92 de la LOPA que también consagran el silencio administrativo; pero sobre la base de noventa días hábiles, por ser la primera especial en relación a la segunda.

c. *La caducidad y los actos administrativos de efectos temporales*

La ley a la par de crear un lapso general de caducidad de seis meses para interponer los recursos contencioso-administrativos contra los actos de efectos particulares que constituyen la regla, establece una excepción para una categoría que denomina de "efectos temporales". En principio en el campo doctrinario y jurisprudencial se han producido opiniones disímiles al respecto, casi todas ligadas con el efecto o agotamiento del acto; sin embargo, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de los meses de abril y junio de 1985, ha elaborado una definición —en nuestro criterio pragmática— de lo que debe entenderse por acto particular de efectos temporales en los siguientes términos. "así a los actos cuyos efectos se extinguen antes de vencer el lapso general de caducidad —6 meses— debe corresponderles un lapso de caducidad menor, de modo que no subsista la posibilidad de ejercer un recurso contra un acto sin efecto alguno, por haberse ya cumplido o ejecutado irremediablemente". En esa misma sentencia se descarta la identificación de los actos de efectos temporales con aquellos que finalicen en fecha fija, porque dicho criterio se revela impreciso y, sobre todo, porque convertiría la regla en excepción.

3. *Caducidades procesales previstas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*

Después de presentado el recurso contencioso-administrativo en tiempo útil se extingue el lapso de caducidad, debido a la naturaleza de esta institución; sin embargo,

en la Ley existen algunos lapsos que a diferencia de lo que sucede en el Código de Procedimiento Civil, tienen el mismo efecto de la caducidad.

A. *El términos de quince días consecutivos siguientes que tiene el recurrente para consignar el cartel, contados a partir de la fecha de su expedición*

El artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia impone al recurrente la carga de consignar en el expediente el cartel de emplazamiento a los interesados, en el término señalado anteriormente, so pena de considerar desistido *ope legis* el recurso interpuesto. La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia del mes de junio de 1986, ha considerado que en este caso se configura un verdadero desistimiento de la acción o de la demanda. Planteado el asunto en los términos en que lo hace esa sentencia, habría que convenir que dicho desistimiento produce cosa juzgada y que el recurrente no podría reproponer el recurso aun cuando para el momento no se hubiera consumido el término de caducidad previsto en el artículo 134 *ejusdem*. En este contexto jurisprudencial el lapso de quince días para la consignación del cartel constituye un verdadero plazo de caducidad. Distinta sería la situación si el desistimiento previsto en el artículo 125 se asemejara al desistimiento del procedimiento contemplado en el artículo 265 del Código de Procedimiento Civil, ya que de no haberse agotado el término del 134 podría reproponerse el recurso, debido a que no operaría la cosa juzgada. También el artículo 125 configura un lapso de caducidad para los interesados que quisiesen hacerse parte en el juicio, de diez audiencias; sin embargo, la Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo postula el principio de que ese lapso no corre para el órgano que dictó el acto recurrido, quien se puede hacer parte para defender su acto hasta informes. Finalmente habría que advertir que se trata de días consecutivos, en el cual se computan todos los días comprendidos los días feriados y los de las vacaciones, a diferencia de los días continuos a que se refiere el artículo 117 de la LOCSJ, que excluyen los feriados y de vacaciones.

B. *El término de 10 audiencias para formalizar la apelación, previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*

Establece el artículo 162 como una carga procesal para el apelante que éste formalice su apelación en el plazo de diez audiencias (días de despacho) contados desde que se dé cuenta de un expediente remitido a la Corte, so pena de considerar que se ha producido el desistimiento de la apelación, lo cual será declarado de oficio o a instancia de la otra parte. En este caso, pese a que se trata de *audiencias* —días de despacho— [12] y no días, meses o años, lo que identifica más el referido plazo con una verdadera caducidad procesal, debe convenirse que el vencimiento de las diez audiencias sin que se haya producido la formalización, la cual puede hacerse dentro de ese lapso, y no precisamente a la décima, da origen a los mismos efectos de la caducidad, sin ningún género de dudas, porque al declarar desistida la apelación queda firme la sentencia de primera instancia. Por otro lado, la Corte Primera de lo Contencioso-

12. De conformidad con el Acuerdo adoptado por la Corte Suprema de Justicia del día 16-3-87 los días de audiencias y días hábiles se consideran equivalentes a los días de despacho a que alude el Código de Procedimiento Civil. En ese acuerdo la Corte expresó: "...A los efectos de la aplicación de las normas especiales de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se entenderá a) como días hábiles o días de audiencia los días de despacho de sus respectivas Salas o de los demás Tribunales sometidos a su normativa: b) como días continuos o consecutivos, los días calendarios ininterrumpidos.

Administrativo ha considerado como no formalizada la apelación, cuando el escrito no contiene razones que le sirvan de fundamentación. Este defecto lo equipara a la falta de formalización, y le atribuye el mismo efecto del desistimiento.

De conformidad con el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la perención de la instancia opera cuando se produce la paralización del proceso por más de un año; por consiguiente, siendo el lapso ordinario de caducidad de seis meses para los recursos contencioso-administrativos, no tendría efecto, como sí podría ocurrir en el proceso civil, relacionar la perención con la caducidad, porque una vez operada la primera, resulta obvio que también la segunda habría operado con anterioridad; por tanto, no podría reproponerse de nuevo el recurso.

Por otro lado, el artículo 87 *ejusdem*, establece que la perención de la instancia deja firme el acto recurrido, salvo que ésta viole normas de orden público o por disposición de la ley, y corresponde a la Corte el control de la decisión o acto impugnado.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, J. L. "Sobre Caducidad y Prescripción". *En Veinte años de Doctrina de la Procuraduría General de la República.* Caracas, 1984.

ARCAYA, Mariano. *Código Civil.* Tomo IV. Caracas, 1968.

BREWER-CARIAS, Allan R. *El Control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales.* Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1977.

————. *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.* Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1982.

DOMINICI, Aníbal. *Comentarios al Código Civil.* Editorial Rea. Caracas, 1962.

GIANNINI, M. S. *Diritto Amministrativo. Volume secondo.* Giuffré, Milano, 1970.

LARES MARTINEZ, E. *Manual de Derecho Administrativo.* UCV. Caracas, 1978.

LAZO, Oscar. *Código Civil.* Caracas, 1972.

MOLES CAUBET, A.; Guillermo PEREZ y otros. *Contencioso Administrativo en Venezuela.* Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1981.

PEREZ, Pedro R. *Algunas consideraciones sobre la prescripción extintiva en el Pagaré.* Caracas, 1980.

PIERRE, O. *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia,* números 3 y 4 de 1985 (meses abril y mayo). Caracas, 1985.

————. *Jurisprudencia de la Corte Primera de la Contencioso Administrativo,* números 23, 24 y 25 (mayo, junio y julio). Caracas, 1986.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. *20 años de Doctrina de la Procuraduría General de la República.* Tomo V. Caracas, 1984.

RIVERO, Jean. *Derecho Administrativo.* UCV. Caracas, 1984.

RONDON DE SANSO, H. *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.* Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1981.

SANTANIELLO, G. "Voce Decadenza" *In Enciclopedia del Diritto.* Giuffré. Milano, 1964.

TORRENTE, Andrea. *Manuale di Diritto Privato.* Giuffré, Milano, 1968.

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos.* Caracas, 1979.

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. "El Procedimiento Administrativo". *En Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración.* Vol. IV. Caracas, 1981.