

Comentarios Monográficos

RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN PROPIEDAD INDUSTRIAL

Víctor Bentata

D. D. (Caracas y París)

Desde que entró en vigencia la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos el 1º de enero de 1982 el criterio de la jerarquía administrativa en Venezuela ha levantado una discusión desorientadora. Cualquiera sea la jerarquía legal de una ley "Orgánica", es obvio que se trata de una ley de un rango superior al simplemente legal y por lo tanto intermedio entre la ley y la Constitución, plano intermedio en el cual también deben situarse los tratados internacionales de la República (Código de Procedimiento Civil, Artículo 8).

Este "status" queda confirmado por la (débil) Exposición de Motivos al afirmar que: "la legislación futura deberá adecuarse en materia procedimental a la Ley general, razón por la cual fue calificada de Orgánica".

La exposición de motivos de la Ley Orgánica indica bien que su objetivo está alineado en la expectativa de que "producirá una *coordinación* en la aplicación de los procedimientos generales contenidos... con los procedimientos especiales existentes en leyes administrativas vigentes, las cuales se mantienen en vigor, *salvo por lo que respecta a la materia regulada de manera específica por la Ley general*. Esto significa que *sí*, por ejemplo, *existe un plazo diferente para interponer un recurso administrativo en una ley especial, éste se aplicará con preferencia a la Ley general*". Parece pues notarse sin grandes ambigüedades, que siendo el objetivo central (1) la más adecuada protección del administrado frente al poder público constituyendo una limitación a sus prerrogativas y (2) una codificación general de los recursos administrativos, la Ley general no sólo no revoca la Ley especial, sino que viene a reforzarla mediante aspectos más generales. Por lo tanto todos los derechos que acuerdan deben ser entendidos como adicionales y supletorios a los establecidos en todas las leyes incluso las leyes especiales.

El artículo 47 de la Ley Orgánica citada establece: "Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán *con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyan la especialidad*". De nuevo en este punto la Exposición de Motivos, que precisa la intención del legislador, ratifica que la Ley Orgánica citada "contiene preceptos en su totalidad de carácter general, por lo que *los efectos de la derogatoria* de la misma en la legislación especial *es* (sic) *mínimo*. Significa pues, que sólo se produce derogación de cuanto es conflictivo o contradictorio con ella, mas no de cuanto se añade a ella en virtud de su carácter general. La intención no es pues limitar al administrado, sino apoyarlo en estructuras más generales sin por ello disminuir la eficacia de la especialidad inherente a la Ley especial.

Sin embargo, la interpretación de este artículo 47 ha levantado mucho polvo. Hay quien piensa que la materia de la especialidad excluye todo otro recurso. Hay quien piensa que el nuevo abanico de recursos ofrecido por esta ley favorece al administrado en todo caso, siempre y cuando no contradiga a la ley especial.

Es preciso adoptar una decisión de principio. Es un error en estas materias el creer que estrechando el agujero nos ajustamos más a la ley. Es preciso mantenerse en un horizonte capaz de llenar el propósito del legislador y su objetivo siempre que

no viole disposiciones expresas donde el legislador haya plasmado en una forma concreta y definitiva su intención o prohibición.

Sabemos que en derecho público, a distinción del derecho privado, las facultades deben ser expresas. Esta es la única garantía que pueden tener los administrados. Pero expresas se encuentran estas facultades y no es correcto atribuirles intenciones tácitas. En efecto, el Artículo 2 de la Ley Orgánica citada define la dirección dentro de la cual debe ser leída esta ley y sería un error interpretar el artículo 47 como una sustracción más bien que como una adición.

Quando la ley especial no *contradice* en un punto cualquiera expresamente los derechos acordados a los administrados por la ley Orgánica citada, la Ley Orgánica debe ser aplicada. Esto por dos motivos: a) por su rango superior al legal y b) por su carácter supletorio en todo aquello que la Ley Especial no haya expresamente acordado.

La posición inversa que consiste en creer que la Ley especial *elimina* la Ley Orgánica, no está apoyada en ningún precepto legal y además viola el espíritu de la ley Orgánica según indicado en la Exposición de Motivos y en el Artículo 2. La confusión entre la "preferencia" y la "eliminación" contradice la intención expresa de "corregir los vicios y rémoras de nuestra Administración Pública". Así pues, la Ley Orgánica sólo "*regula...* la expresión autoritaria de la Administración... en la esfera de situaciones jurídicas subjetivas que el ordenamiento jurídico protege a favor de los administrados.

La Ley de Propiedad Industrial, anterior a la Ley Orgánica, ya que entró en vigencia el 14 de octubre de 1955, en su artículo 43 establece: "De todas las resoluciones del Registrador sobre el registro, objeción u oposición, se oírá apelación por ante el Ministro de Fomento...".

Las condiciones de aplicación de este artículo son las siguientes:

1. que se trate de una *resolución* del registrador.
2. que la resolución verse sobre *registro, objeción u oposición*.

Por lo tanto de todas las resoluciones del Registrador que versen sobre registro de un derecho de Propiedad Industrial (marca o patente) y sea negándolo u otorgándolo, además de todas las resoluciones que recaigan en materia de objeción u oposición el Ministro de Fomento *debe* oír apelación si fuere formulada. Cuando la ley dice "se oírá apelación" esta expresión es una obligación impuesta al Ministro de Fomento y no una obligación impuesta al administrado.

Por otro lado, la Ley Orgánica en su artículo 94 establece: "El recurso de reconsideración *procederá* contra todo acto administrativo de carácter particular...". Este artículo por lo tanto no sólo no deroga a la Ley de Propiedad Industrial que le es anterior por casi 30 años, sino que la perfecciona añadiéndole recursos que protegen mejor al administrado en interés de una economía del procedimiento y particularmente del procedimiento judicial.

El hecho curioso de que el "recurso de reconsideración" se haya entendido como *obligatorio* antes del recurso jerárquico, no sólo contradice los principios de protección del administrado a su opción (lo cual confirma la Exposición de Motivos), sino que confunde habiendo incluso alzado polvaredas intelectuales al punto de que se ha llegado a desmembrar el artículo 43-2 de la Ley de Propiedad Industrial, situación que considero inaceptable. En efecto, contradice la simplicidad del sistema de recursos y el principio de su unificación, que es la orientación misma de la Ley Orgánica.

Que la resolución del Registrador de la Propiedad Industrial sea provisoria o definitiva, se trata siempre de una resolución del Registrador de la Propiedad Industrial. Estas resoluciones están por lo tanto sujetas no sólo al recurso de apelación expresamente previsto por la Ley antigua sino que a ello se añade en favor del administrado lo previsto en los artículos 94 y 47 de la Ley Orgánica.

Cuando este último artículo indica que la Ley especial se aplicará *con preferencia* en las materias de su especialidad se refiere únicamente a la hipótesis de *contradicción* posible entre las leyes y no en materia de *exclusión recíproca*. Si el legislador hubiese querido excluir recíprocamente las leyes, no estaría hablando de una Ley Orgánica que debe coronar un sistema y no es un simple elemento más como otro cualquiera dentro de una variedad de iguales.

El Artículo 125 de la Ley general declara que se aplicarán supletoriamente las normas del Código de Procedimiento Civil. Aunque esta afirmación no parezca a primera vista relevante, tiene el interés de indicar que no sólo no hay ley excluida, sino que la Ley general complementa a las leyes particulares y añade incluso otras disposiciones que ayuden a interpretarla, en abundamiento del principio de protección del administrado. Y en efecto, la propia Ley general es ella misma supletoria de las leyes particulares en todo aquello en que la preferencia natural de éstas no excluyan expresamente la generalidad de base.

El punto importante de la "preferencia de la Ley especial" reproduce además el propio Artículo 14 del Código Civil y prácticamente, *mutatis mutandis*, en los mismos términos. Y todos conocemos el carácter supletorio del Código Civil, reforzado a mayor abundamiento por el Artículo 4 del Código de Procedimiento Civil.

Además cuando hubiere conflicto interno de leyes, si es que en el presente caso se creyese en su existencia, la dificultad se resolverá aplicando la Ley de rango superior, sobre todo la Constitución.

El objeto de la Ley general no puede ser el de privar a los particulares de su gozo ni el de dejar las cosas como están. La prueba es su propia designación como Ley "Orgánica" en cuanto que, no está demás subrayarlo, "la legislación futura deberá adecuarse... a la Ley general" (Exposición de Motivos). Si el objeto de la Ley general no es pues el de privar, es el de añadirse como estructura de fondo a todo lo particular.

La expresión "con preferencia" significa pues que todo cuanto no es preferente es subsidiario. Pero subsidiario no significa revocado sino que al contrario se mantiene a título supletorio. Tenerlo por revocado es un abuso tanto en la interpretación literal como en el espíritu de la Ley. La lectura correcta de las leyes debe ser por lo tanto la siguiente:

- a) En todas las materias en las cuales pudiese haber contradicción entre la Ley especial se aplicará siempre con preferencia la ley especial.
- b) En todas las materias en las cuales no existe contradicción o exista complementariedad entre la Ley Orgánica y la Ley especial debe aplicarse la Ley orgánica a fin de mantener la unidad de la interpretación de las leyes de procedimientos administrativos del país.

En consecuencia no se puede distinguir entre la resolución del Registrador de la Propiedad Industrial cuando es definitiva o provisoria, y en ambos casos, estará disponible no sólo la apelación prevista en el artículo 43 de la ley de Propiedad Industrial, sino *además* el recurso de reconsideración. Es un error distinguir los casos en que la resolución es definitiva o provisoria ya que esta distinción no se aplica en la ley y todas las resoluciones son definitivas a menos que haya sido interpuesto un recurso. Como existen recursos hasta la Corte Suprema todas las resoluciones serían provisionales apartando la que simplemente concluye la vía administrativa como es la resolución del Ministro de Fomento.

Así pues, o bien todo se resuelve por apelación o todo se resuelve por reconsideración ya que la Ley unifica el destino de los tres actos administrativos (registro, objeción y oposición). Por otro lado todas las oposiciones (ya que la Oficina de Registro no conoce las objeciones) son resueltas por resoluciones. La distinción entre los procedimientos constitutivos y los procedimientos de impugnación es por lo tanto puramente teórica y sin interés legal.

Por una parte no puede distinguirse entre las resoluciones que recaen sobre "registro, objeción u oposición" y establecer un bloque que se refiera a "objeción u oposición" como sucede en la práctica actual del Registro de la Propiedad Industrial, y otro que se refiere a procedimiento de registro. Por otra parte no puede excluirse la aplicación de una Ley de rango superior en todas las materias en que no contradiga la Ley especial privando de esta manera innecesariamente al administrado de un recurso que tiene por objetivo la mejor protección del administrado y la economía judicial.

Existen pues dos recursos de reconsideración. El primero inexplicable pero legalmente obligatorio, contra los actos del funcionario inferior, y el superior, oposicional, contra las resoluciones de Ministro. En este último caso las decisiones oficiales, aunque no están obligadas a emitirse, si llegasen a serlo, recomenzarían el lapso de 6 meses para acciones ante la Corte Suprema. Por lo tanto el Ministro *sí puede* atender a la petición correspondiente.

El recurso de reconsideración opcional ejercido contra la resolución del Ministro puede ser decidido por el Ministro mismo y su decisión no podrá ser privada de validez. Se trataría en este caso de una resolución Ministerial sujeta a un recurso contencioso-administrativo. Mas el Ministro puede también rechazarlo sin pronunciarse sobre el fondo del asunto, en cuyo caso el lapso de 6 meses para apelar a la Corte Suprema de Justicia correrá desde la resolución recurrida. De hecho, mientras el Ministro no se haya pronunciado sobre el recurso de reconsideración en cuanto al fondo, el lapso de 6 meses sigue corriendo como indicado. Su silencio en ningún caso puede ser interpretado como resolución negativa.

Mas si resuelve en cuanto al fondo, el plazo de 6 meses se abrirá desde la fecha de notificación de la nueva resolución. Lo que la Ley general no permite es obligar al Ministro a resolver sobre la reconsideración, lo cual violaría el Artículo 101 de la Ley general a tenor del cual "Los actos administrativos dictados en resolución de recursos jerárquicos agotan la vía administrativa".

Sin embargo, permítaseme repetirme, el Ministro puede justamente juzgar que el carácter obvio o urgente de un asunto amerita su intervención en aras de la equidad o de la economía judicial, y esto es absolutamente loable. En efecto, "La administración puede reconsiderar sus propias decisiones cuando se trata de actos revocables (que no hayan creado derechos adquiridos a favor de particulares) y se aduzca que se ha omitido la apreciación de algún dato o se haya cometido errores de hecho..." (A. R. Brewer-Carías). La confusión entre los derechos del administrado y los de la administración en este punto debe ser cuidadosamente evitada.

Con esta observación pretendemos pues tener una interpretación legal coherente y dar por concluida una discusión oscilante y desconcertante.

La distinción entre recursos constitutivos de derechos y recursos de impugnación contra derechos, no es una distinción prevista en la Ley. Si se hace la distinción entraríamos en la duda constante sobre los tipos de procedimiento añadiendo la dificultad complementaria de añadir estos elementos de definición, cuando el objetivo es dar al administrado una vía clara y definitiva, además de abierta, para defender sus derechos en forma simple y en cualquier caso.

La Ley especial se aplica esencialmente en cuanto a la definición de *quién* es el funcionario que agota la vía administrativa en un procedimiento particular cualquiera, y ésta es la esencia del reenvío de la Ley Orgánica a las leyes particulares. De otra manera existiría *contradicción* y exclusión recíproca, lo cual es contrario al principio de la unidad de las leyes.

Cuando el artículo 43 de la Ley de Propiedad Industrial da a la decisión de Registrador el rango de *resolución* y no de orden o providencia administrativa, dicha resolución se entiende que *resuelve* una situación pendiente, ya sea de una naturaleza u otra, razón por la cual el legislador del año 1955 añadió a la palabra genérica y

universal "registro", las expresiones más específicas de "objeción u oposición" para indicar que no escapaba nada a la posibilidad de apelación, único curso previsto legalmente en aquella época y ahora ampliado con el de reconsideración. Debe añadirse que el recurso de reconsideración tampoco es nuevo. Por lo menos desde hace 30 años se viene practicando en materia de Propiedad Industrial y sólo ahora es regulado.

Puede concluirse por lo tanto que es un error prever recursos distintos para el administrado en el caso de resoluciones del Registrador de la Propiedad Industrial que versen por una parte sobre objeción u oposición y por la otra sobre materias de registro (que es de su competencia general), máxime que esto contradeciría expresamente el Artículo 43 de la Ley de Propiedad Industrial que se mantiene en su plena fuerza y vigor. Por encima de este límite todos los demás recursos no contradictorios con él y previstos en la Ley Orgánica a título de ampliación, tienen necesaria aplicación a partir de enero de 1982.

Igual que existe un malentendido en cuanto al concepto general de la Ley Orgánica estudiada, existe otro relativo a la subsidiaridad de los recursos. Es un error creer que el recurso administrativo debe ser "único" y sin alternativas. Al contrario, los recursos administrativos pueden ser varios siempre que su proposición sea jurídicamente escalonada y bien diferenciada entre el recurso principal y el alternativo en caso de rechazo del primero por cualquier motivo.

Esta interpretación ni es nueva ni viola disposición legal alguna. Al contrario, es de uso común y corriente en la práctica administrativa de países con mayor tradición, por ejemplo en Francia. La idea de que los recursos son incompatibles entre sí y no alternativos viene del mismo criterio de restar más bien que añadir. Si la Ley General pone a disposición del administrado ciertos recursos, ninguna ley puede impedir su ejercicio, a menos de violar a la Ley General. La Ley General, repitámoslo, no está hecha para restar, sino para sumar y fundar: es una Ley "orgánica".

Finalmente, existen circunstancias en las cuales los recursos son planteados aportando elementos nuevos no existentes para la fecha en que fue dictada la resolución administrativa. Puede en tal caso argüirse alternativamente que a) el recurso sólo puede ser reconsiderado con los mismos y únicos elementos de que disponía el expediente para la fecha en que fue dictada la resolución y que, en consecuencia, todo elemento nuevo es formalmente impertinente por extemporáneo, o que b) todo elemento nuevo aportado con fecha posterior a la de la resolución, y capaz de mejor iluminar todos los aspectos que interesan un expediente determinado, deban ser tomados en cuenta en aras de una administración mejor ajustada a la realidad de los hechos, y en general de la justicia, siempre que beneficie al peticionario y no exista ley que lo prohíba expresamente.

Mi opinión es que la administración pública tiene por función específica la administración de la ley en sus situaciones generales y particulares con el fin de dar satisfacción a quien legalmente lo merezca dentro de ciertos límites legales. Pero mientras una ley no le impida conocer la verdad (y sería absurda la ley que así lo exigiera), la administración está en la obligación de considerarla, incluso después de la fecha de su resolución y siempre que el acto administrativo no quede firme porque el interesado haya presentado un recurso que demuestra y sostiene su interés.