

COMENTARIOS SOBRE LA NATURALEZA Y ALCANCE DE LA INTERVENCION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA EN JUICIOS EN LOS QUE ESTA TENGA INTERES

Allan R. Brewer-Carías
Director del Instituto de Derecho Público,
Universidad Central de Venezuela

I. LA PREVISION LEGISLATIVA

El artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece lo siguiente:

“Artículo 38. Los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República. Dichas notificaciones se harán por oficio y deberán ser acompañadas de copia certificada de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto. El Procurador General de la República deberá contestarlas en un término de noventa (90) días, vencidos el cual se tendrá por notificado.

En los juicios en que la República sea parte, los funcionarios judiciales están igualmente obligados a notificar al Procurador General de la República de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. En estos casos, las notificaciones podrán efectuarse en una cualquiera de las personas que ejerzan la representación de la República en el referido asunto. Vencido un plazo de ocho (8) días hábiles, se tendrá por notificada la República.

En las notificaciones a que se refiere el primer aparte de este artículo, para los asuntos que cursen ante la Corte Suprema de Justicia se aplicarán preferentemente las normas que establezca la Ley respectiva.

La falta de notificación será causal de reposición a instancia del Procurador General de la República”.

Esta norma, en realidad, consagra varias prerrogativas procesales en favor de la República, completamente distintas una a otras según que se trate de juicios en los que la República sea o no parte, es decir, en realidad, sea o no demandante o demandada.

1. En efecto, *el primer supuesto* (segundo y cuarto aparte del artículo) se refiere a los *juicios en los que la República sea parte*, es decir, sea demandante o demandada (si ha sido demandada la citación respectiva se rige por lo establecido en el artículo 39), o participe como tercero, con el carácter procesal de parte.

En estos casos, la norma prevé una *obligación* para los funcionarios *judiciales* de *notificar* al Procurador General de la República de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. Esta notificación puede efectuarse en una cualquiera de las personas que ejerzan la representación de la República en el referido asunto, y vencido un plazo de ocho (8) días hábiles, se tendrá por

notificada la República. La falta de notificación será causal de reposición a instancia del Procurador General de la República.

En el segundo supuesto que regula la norma (primero, tercero y cuarto apartes), la Ley prevé dos prerrogativas procesales distintas:

A. *En primer lugar*, establece la obligación a los funcionarios judiciales de notificar al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República. Consiguientemente, la norma establece la prerrogativa de la República de ser notificada de dichas providencias, por oficio, acompañadas de copia certificada de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto. Efectuada esta notificación, el Procurador General de la República deberá contestarla en un término de noventa (90) días, vencidos el cual se tendrá por notificado, lo que se configura como un privilegio temporal adicional.

La falta de notificación en estos supuestos, es causal de reposición a instancia del Procurador General de la República.

B. *En segundo lugar*, indirectamente, y como consecuencia de la prerrogativa antes mencionada, el Procurador General de la República tiene la prerrogativa procesal de *intervenir* en los mencionados procesos en los cuales *sin que la República sea parte*, cuando se produzca una demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República.

Aun cuando la norma del artículo 38, sin duda, suscita múltiples problemas interpretativos a continuación nos proponemos tratar de establecer la interpretación del artículo en cuanto al segundo de los supuestos que regula: la intervención de Procurador General de la República en juicios en los que sin ser parte la República, se produzca alguna demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud que, directa o indirectamente, obre contra los intereses de ella.

II. ANTECEDENTES HISTORICOS Y EVOLUCION LEGISLATIVA

Esta prerrogativa procesal puede decirse que ha sido tradicional en nuestro ordenamiento jurídico, aun cuando más claramente establecida en otras épocas.

En efecto, el antecedente remoto de la misma está en el artículo 3º del Decreto de 24 de julio de 1863 que creó el destino del Procurador General de la Nación, y en el cual se estableció que:

Artículo 3º (El Procurador General de la Nación) representará a la Nación en todas las cuestiones judiciales que *afecten intereses de ella*.

De acuerdo al régimen provisional del Gobierno Federal, los Procuradores de la Nación creados por Decreto de 23 de mayo de 1863, y que debían existir en cada uno de los Estados y actuar como agentes del Poder General en los mismos, por Decreto de 1º de julio de ese mismo año 1863, se les atribuyó la competencia de "representar en todas las causas judiciales en que el Fisco sea parte, bien como demandante o demandado" (art. 1º).

Posteriormente, por Ley de 13 de junio de 1865 denominada "Ley de cumplimiento de la Constitución Federal por parte de los Estados", se reguló la figura de los Procuradores Nacionales que el Ejecutivo Nacional podía tener dentro del territorio de cada uno de los Estados (art. 1), los cuales tenían por función primordial, "reclamar al Gobierno del Estado el cumplimiento de la Constitución y leyes nacionales, y dar cuenta al Gobierno de la Unión de las infracciones que se cometan" (art. 2º). Para reglamentar esta Ley se dictó el Decreto de 4 de julio de 1865 en

el cual se precisaron las funciones de los Procuradores Nacionales, y entre ellas se destacan:

I. "Representar a la Nación en todas las cuestiones judiciales que *afecten los intereses de ella*...

II. Intervenir precisamente en todas las cuestiones judiciales o negocios extrajudiciales que de cualquier modo puedan afectar las rentas públicas, siendo ellos los representantes naturales del Fisco Nacional en sus respectivas localidades".

La figura del Procurador General de la Nación se estableció, por primera vez a nivel legislativo, en la "Ley de 1º de junio de 1894 sobre Procurador General de la Nación", en la cual se precisó que ejercería "la personería de la República en todos los negocios o asuntos en que ésta aparezca como *parte*, y que se litiguen en cualquiera de las Cortes Nacionales o en los Juzgados o Tribunales de los Estados o del Distrito Federal" (art. 1º).

Además, en esa Ley de 1894 se estableció que el Procurador General de la Nación, además de ser agente del Ministerio Público, era "un representante legal y nato del Fisco Nacional" (art. 3º) y se dispuso que:

"En todos los negocios o juicios en que el dicho Fisco, *esté interesado*, intervendrá judicial o extrajudicialmente para defender las Rentas Públicas y los derechos e intereses de la Nación".

Iguales disposiciones están contenidas en la Ley del 21 de abril de 1902, por la que se reglamentan las funciones del Procurador General de la Nación (arts. 1º y 3º); en la Ley de 8 de junio de 1912 que reglamenta las funciones del Procurador General de la Nación (arts. 1º y 3º), y en la Ley que Reglamenta las funciones del Procurador General de la Nación de 14 de junio de 1916 (arts. 1º y 3º)¹.

A nivel constitucional, el Procurador General de la Nación se regula por primera vez en forma particular, como órgano constitucional, en la Constitución de 1901 (arts. 111 a 114) donde se regula el Ministerio Público a cargo de dicho funcionario, al cual se atribuye además, la facultad de "promover y sostener juicios *en que esté interesada* la Nación, y defender los derechos de ésta en las acciones o reclamos que contra ella se intenten" (ord. 7, art. 114). Igual regulación se repitió en las Constituciones de 1904 (art. 102, ord. 7); de 1909 (art. 118, ord. 7); de 1914 (art. 105, ord. 7) y de 1922 (art. 105, ord. 7).

Las funciones del Procurador General de la Nación, en esta materia, fueron reformuladas en la Constitución de 1925, en la cual se le atribuyó facultad para "representar y sostener por sí mismo o por medio de los funcionarios de su dependencia que indique la Ley y que en todo caso, obrarán bajo su dirección, los derechos de la Nación en todos los juicios en que *ella fuera parte*" (art. 5, art. 114). Esto se repitió en las constituciones de 1928 (art. 114, ord. 5); de 1929 (art. 114, ord. 5) y de 1931 (art. 111, ord. 5).

En el texto constitucional de 1936 se reformuló la redacción de esta atribución, facultándose al Procurador para "representar y sostener los derechos de la Nación en todos los juicios en que *ella fuere parte*, de acuerdo con las instrucciones que le comunique el Ejecutivo Federal (art. 116, ord. 5). Esta norma se repitió en la Constitución de 1945 (art. 120, ord. 4º).

Bajo la vigencia de la Constitución de 1936, una nueva Ley se dictó en 1943, la "Ley que reglamenta las funciones del Procurador General de la Nación"², en la cual se estableció:

1. Todos los textos legales antes citados se pueden consultar en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XV, Caracas 1944, pp. 303 a 313.
2. *Gaceta Oficial* N.º 21.158 de 21-7-43.

Artículo 1º El Procurador General de la Nación ejercerá la personería de ésta en todos los asuntos en que ella *tenga interés* por ante los Tribunales de la República, de acuerdo con las instrucciones que le comunique el Ejecutivo Federal.

Además, en materia fiscal se estableció, en el artículo 2º lo siguiente:

Artículo 2º El Procurador General es, asimismo, representante legal del Fisco Nacional; y, a ese título, deberá intervenir, por sí o por medio de los funcionarios de su dependencia, en todos los asuntos o negocios en los cuales el Fisco *esté interesado*, para defender la Hacienda Nacional y los intereses y derechos de la Nación.

Por otra parte, en esta Ley de 1936, por primera vez en las leyes que reglamentaban las funciones del Procurador, se estableció expresamente la obligación de los funcionarios judiciales de informar al Procurador sobre providencias en juicios en los cuales pudiera tener interés la Nación.

En el artículo 7º de la Ley, en efecto, se estableció lo siguiente:

Artículo 7º Los Jueces están en la obligación de dar noticia inmediata al Procurador General de la Nación de toda actuación que se practique en los juicios en que la Nación o el Fisco *sean partes* y de pasarle copia de ella cuando sea solicitada. Deben pasarle también, el mismo día en que se dicten, copia certificada de las *sentencias* recaídas en los juicios en que la Nación o el Fisco sean partes o *tengan algún interés*.

Hasta cierto punto, esta norma recogía respecto de los funcionarios judiciales en relación al Fisco, la obligación genérica que para ese entonces contenía el artículo 12 de la Ley Orgánica de Hacienda de 1938 (con antecedentes en las Leyes Orgánicas de 1934 (art. 12), 1928 (art. 12); 1926 (art. 12) y 1918 (art. 12), y tiene la ley vigente (art. 12).

Ahora bien, la norma del artículo 7 mencionada no estaba en el Proyecto original de Ley presentado a la consideración del Congreso, y fue incorporada a la Ley sancionada en 1943, por la Comisión Permanente de Relaciones Interiores de la Cámara del Senado de 10 de mayo de 1943, en la cual se justificó su contenido, pura y simplemente, como una "consecuencia directa de la disposición contenida en el artículo 12, *in fine*, de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional"³.

En la Constitución de 1947 se produjo una importante reforma respecto de la figura del Procurador General de la Nación, el cual se separó del Ministerio Público, encomendándose, este último, al Fiscal General de la Nación (art. 227). En cuanto al Procurador General de la Nación, se le atribuyó, como en los anteriores textos, la facultad de "Representar y sostener personalmente o por medio de los funcionarios de su dependencia, los derechos de la Nación en todos los juicios en que *ella fuese parte*, de acuerdo con las leyes y con las instrucciones que le comunique el Ejecutivo Nacional" (art. 229, ord. 1º). Con ocasión de esta reforma constitucional, en septiembre de 1948 se presentó al Congreso un Proyecto de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Nación el cual, aun cuando llegó a ser discutido en la Cámara de Senadores, no llegó a ser sancionado.

En la Constitución de 1953, se volvió a atribuir al Procurador General de la Nación las atribuciones del Ministerio Público, remitiéndose a la Ley la regulación de las atribuciones del Procurador (art. 136). Precisamente en base a esta remisión, se dictó la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público⁴.

3. Documento consultado en *Centro de Información y Documentación Legislativa*, Congreso de la República.

4. *Gaceta Oficial* Nº 24.726 de 23-4-55.

En esta Ley de 1955 se reguló la obligación de los jueces antes señalada, en la siguiente forma:

Artículo 55. Los funcionarios judiciales están obligados a *notificar* al Procurador de la Nación por la vía más rápida, de toda *demanda, oposición, sentencia, providencia o solicitud* de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, *obre contra los intereses* de la Nación o del Fisco Nacional, así como también de la apertura de todo término para el ejercicio de algún derecho o recurso por parte del Fisco.

Las notificaciones a que se contrae este artículo deberán ordenarse y hacerse con otorgamiento de los mismos términos que la Ley señala a *las partes* en litigio, a fin de que los personeros de la Nación o del Fisco puedan hacer valer oportunamente las defensas, excepciones o recursos *que existan* en favor de los intereses que representan.

Posteriormente, en la Constitución de 1961 se volvió al sistema de distinguir la función del Ministerio Público, atribuida al Fiscal General de la República, de la del Procurador General de la República a cargo, entre otras funciones, de la defensa y representación judicial o extrajudicial de los intereses patrimoniales de la República (art. 202, ord. 1º). La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, aún vigente⁵, desarrolló los principios constitucionales y como se indicó en la Exposición de Motivos, en relación a la norma que comentamos (art. 38 de la Ley vigente) recogió la disposición de la Ley de 1955 con algunas enmiendas de forma y fondo con el "objeto de corregir la ineficacia de las disposiciones actuales a los fines indicados, y dar un mayor margen de seguridad a la notificación que debe hacerse, según los casos, al Procurador General de la República"⁶.

El lapso mencionado para que las notificaciones fueran efectivas, sin embargo, no se refería al supuesto que analizamos, el cual se estableció en el proceso de discusión de la Ley. En efecto, en el Informe de la Comisión Permanente de Política Interior, se indicó que "para proteger los intereses del ciudadano interesado se establece un plazo al Procurador para que conteste las notificaciones" el cual se estableció en 15 días⁷, vencido el cual se consideraba notificado el Procurador. En las discusiones en la Cámara de Diputados, se propuso aumentar el lapso a 60 días, quedando luego aprobado en Segunda Discusión en 30 días⁸. Posteriormente en la Cámara del Senado, en la Primera discusión del Proyecto, el lapso se aprobó en 60 días⁹. En el informe de la Comisión Permanente de Política Interior del Senado de 26 de noviembre de 1965, se sugirieron modificaciones al artículo 38, proponiéndose la redacción que tiene en la Ley vigente, y para explicarlas se expresó lo siguiente:

"Contempla este artículo dos situaciones diferentes en cuanto a la actuación de la Procuraduría General de la República en los asuntos o juicios en que tenga interés o sea parte la República.

La primera situación contemplada en dicho artículo, es aquella que establece obligación a los funcionarios judiciales de notificar al Procurador General toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o cualquier solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República.

Se trata, en este caso, de actuaciones o juicios entre particulares en los cuales la República tendría la condición de tercero por cuanto ella no ha sido

5. *Gaceta Oficial* Nº 27.921 de 22-12-65.

6. Véase en *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, Nº 58, nov. 1965, pp. 1771 y 1772.

7. Ver *Diario de Debates*. Cámara de Diputados, Nº 58, nov. 1964, pp. 1802 y 1803.

8. *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, Nº 62, nov. 1965, pp. 1872 y 1873.

9. *Diario de Debates*, Senado, Nº 68, nov. 1965, p. 1070.

parte en tal juicio o asunto. Es natural que en este caso se da a la Procuraduría General de la República un término suficientemente amplio para el estudio del asunto y la obtención de todos los elementos y recaudos que fueren necesarios para una eficaz defensa de los intereses patrimoniales de la República. Por ello, la Comisión está de acuerdo en que en este primer caso, el término de notificación a que se refiere el artículo, sea ampliado hasta noventa (90) días.

La segunda situación que contempla el artículo en estudio se refiere a la obligación que tienen los funcionarios judiciales de notificar al Procurador General, en los juicios en que la República *sea parte*, de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. Esta situación supone la existencia de un juicio en que la República *ya es parte*, es decir, está ya a derecho, y sus representantes legales han sido citados y haya tenido el beneficio del término que señala el artículo 39 del Proyecto para la citación, además de que han tenido también suficiente conocimiento del asunto en el antejuicio administrativo que prevé la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional cuando se trata de juicios y demandas contra la República. Consideramos, pues, que en este caso el término para las notificaciones debe reducirse a ocho (8) días hábiles, al término de los cuales el Procurador se tendrá por notificado”¹⁰.

En virtud de la modificación propuesta en el Senado, volvió el Proyecto a la Cámara de Diputados, y al considerarse allí la modificación al art. 38 propuesta por el Senado, se señaló por la Comisión respectiva, lo siguiente:

En el artículo 38 se propone una reforma de fondo. Y es evidente que esta situación había escapado al análisis tanto del proyectista como de la Comisión y la propia Cámara en la oportunidad de la discusión de la Ley. *En efecto, este artículo comprende dos situaciones:* 1) Se establece la obligación para los funcionarios judiciales de notificar al Procurador General de toda demanda, oposición o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República. Se trata de actuaciones en las cuales la República *no ha sido parte*. 2) Se establece la misma obligación anterior, pero en los juicios en que la República *es parte*.

Para los dos casos el Proyecto de Ley aprobado en Diputados establecía un plazo de 60 días para que el Procurador General contestara las notificaciones. Y es con razón que observa el Senado que, para la primera situación, es natural y justo que la Cámara de Diputados hubiese establecido un término amplio, vencido el cual se tendrá por notificada la Procuraduría, poniéndose fin a la arbitraria situación de dejar al capricho del Procurador y en *desamparo jurídico* los intereses de los particulares que litiguen con la Nación. En cambio, no se consideró como *situación diferente el caso en que la Nación sea parte* y donde, por consiguiente, resulta más bien contraproducente establecer el mismo término amplio para las notificaciones de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso y de toda actuación que se practique, por cuanto la República *ya es parte*, sus representantes legales han sido citados y han tenido suficiente conocimiento del asunto.

Apyados en todos estos razonamientos, propone el Senado que se establezcan dos plazos diferentes. Uno, más amplio, elevándolo de 60 a 90 días para la primera situación, o sea *cuando se trata de actuaciones o juicios entre particulares, y en los cuales la República tendría la condición de tercero y el Procurador requiere tiempo para la obtención de todos los elementos y recaudos necesarios* para la eficaz defensa de los intereses patrimoniales de la Nación que

10. *Diario de Debates*, Senado, Nº 70, nov. 1965, p. 1126.

podrían resultar afectados. Y otro, restringido, de ocho días, para el segundo caso, cuando la *República es parte*, ha sido citada a través de sus representantes legales y ha tenido el beneficio del término que señala el artículo 39 de la Ley para la citación.

*La Comisión considera conveniente la modificación que al artículo 38 hace el Senado por los razonamientos expuestos*¹¹.

En esta forma, el artículo 38 de la Ley vigente responde a las modificaciones mencionadas, introducidas al Proyecto en las discusiones en las dos Cámaras.

III. LA INTERVENCION DEL PROCURADOR EN JUICIOS EN LOS QUE LA REPUBLICA NO SEA PARTE Y SUS EFECTOS

De lo anteriormente expuesto, particularmente de lo que resulta del proceso de discusión del artículo 38 de la Ley vigente, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, se confirma la apreciación que formulamos al inicio, de que el artículo 38 distingue dos supuestos distintos:

En primer lugar, la obligación de los funcionarios judiciales de notificar al Procurador de diversas actuaciones en juicios *en los que la República no es parte*, y en los cuales puede intervenir como *tercero*;

Y en segundo lugar, la obligación de los funcionarios judiciales de notificar al Procurador determinadas actuaciones judiciales, *en juicios en los que la República sea parte*.

El primer supuesto es, precisamente, el regulado en los apartes primero, tercero y cuarto del artículo 38, como ya se ha mencionado. En esos casos, debe quedar claro, que la intervención del Procurador General de la República en un juicio entre particulares o entre personas jurídicas de derecho privado, no significa que la República automáticamente se haga parte.

La norma, al consagrar una prerrogativa procesal a favor de la República, de carácter excepcional, sólo puede tener una interpretación restrictiva, por lo que de la potestad del Procurador General de la República de intervenir en juicios en los cuales una actuación o providencia procesal concreta obre contra los intereses de la República, no puede deducirse que lo haga en carácter de parte. Esta interpretación restrictiva de la norma ha sido sostenida por la Corte Suprema de Justicia, al vincularla con la disposición de la vieja Ley Orgánica de la Corte Federal que le atribuía competencia para conocer, en apelación, de proceso en que la Nación fuera parte o intervenga en ellos (art. 33, ord. 7º), pues estimaba, que si por la intervención del Procurador en un juicio en el cual la República no era parte, lo convertía automáticamente en tal parte, el conocimiento del asunto en segunda instancia correspondería a la Corte, lo cual estimaba improcedente.

En una sentencia de 11 de junio de 1959, la antigua Corte Federal, en efecto, sostuvo lo siguiente:

“Es norma general de nuestro procedimiento civil, expresamente consagrada en el artículo 234 del Código procesal, que “las cuestiones que se susciten entre partes en reclamación de algún derecho, se ventilarán en juicio ordinario, si tales cuestiones no tienen pautado procedimiento especial”. La disposición del citado numeral 33 del artículo 7º de la Ley que rige a este Supremo Tribunal, constituye precisamente *una excepción* a esa regla general consagrada en el artículo antes mencionado; pues establece que la competencia jerárquica en los procesos en que la Nación sea parte o intervenga en ellos, corresponde a la

11. *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, Nº 70, dic. 1965, p. 2311.

Corte Federal y no al Tribunal a quien debería corresponder en el respectivo juicio ordinario. Pero, el criterio para determinar cuándo la Nación es parte o cuándo tiene intervención en el proceso, ha de aplicarse, en cada caso, en la *forma restrictiva* en que se inspira toda norma de excepción”¹².

Este mismo criterio de la interpretación restrictiva de esas normas lo ratificó la Corte Suprema de Justicia en auto de 5 de diciembre de 1963, al comentar la sentencia anterior, expresando:

“...*Esta función vigilante del mandatario de la Nación no implica intervención activa en el proceso; y por ello su actuación no corresponde, a juicio de la Corte, a lo previsto en el numeral 33 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que atribuye a ésta facultad y competencia para conocer en apelación, en el proceso en que la Nación sea parte o intervenga en ellos. En esa misma oportunidad se dejó establecido que la expresada disposición debía interpretarse restrictivamente, no sólo porque constituye una excepción a la regla del procedimiento en juicio ordinario, contenida en el artículo 234 del Código de Procedimiento Civil, sino también por cuanto reduce la defensa de los litigantes al implicar la supresión del recurso de casación, ya que contra el fallo de esta Sala, como órgano jurisdiccional de segunda y última instancia no se admite recurso alguno. Una interpretación contraria, conduciría a traer al conocimiento de esta Sala, en apelación, todos los juicios de inquisición de paternidad o de petición de herencia que pudieran surgir en toda la República, lo cual es francamente un absurdo*”¹³.

La mejor ilustración de este criterio está en la propia doctrina de la Procuraduría General de la República contenida, entre otros, en dictamen de la Dirección de Asesoría del Estado de 18 de marzo de 1970. En el mismo, se sostuvo lo siguiente:

“1) La primera parte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República consagra una institución de naturaleza *excepcional*, consistente en la obligación que tienen los jueces de notificar al Procurador de toda actuación que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República, y en la consiguiente posibilidad de que ésta intervenga en los procesos correspondientes. *No significa esa intervención que la República se haga parte en tales juicios, sino que la Ley le confiere la facultad —excepcional— de actuar en los mismos, sin perder por ello su condición procesal de tercero*, para que así pueda velar mejor por sus intereses, que podrían verse indirectamente afectados por el resultado de los litigios. Cuando la República, en ejercicio de esa facultad extraordinaria que la Ley le otorga, interviene en el juicio respectivo, *no se coloca en el lugar de ninguna de las partes, no entra en la relación procesal como demandante ni como demandado ni asume la posición o la defensa de alguno de los dos, sino una tercera posición sui generis que le permite actuar en defensa de sus propios y superiores intereses. Si no fuera así, al intervenir la República entraría a formar parte de un litis-consorcio* (que si fuera pasivo produciría automáticamente el traslado de la competencia a la Corte Suprema de Justicia) y la sentencia que se pronunciara *tendría efectos contra ella, nada de lo cual ocurre en verdad, ni puede sostenerse que deba ocurrir*”.

Por otra parte, considera este Despacho, contra la opinión del reclamante y de la jurisprudencia que invoca el apoyo de su aserto —la cual es a su vez copia casi textual de Arminio Borjas—, que *los conceptos procesales de cualidad e interés no son equivalentes*. Tiene interés todo aquél que puede verse afectado

12. Véase en *Gaceta Forense* Nº 24, 1959, p. 278.

13. Véase en *Gaceta Forense* Nº 42, 1963, pp. 352 y 353.

por el fallo definitivo del proceso. Calidad es la aptitud para sostener ese mismo proceso, bien como actor o bien como demandado, por reunir las condiciones necesarias para proponer la acción o para contradecirla. Luis Loreto, en su "Contribución al Estudio de la Excepción de Inadmisibilidad por falta de Calidad", distingue perfectamente ambas nociones, e inclusive señala el orden lógico existente entre ellas: "La noción de calidad viene, en el orden lógico de las representaciones mentales, después de la del interés. (Estudios de Derecho Procesal Civil, U.C.V., Caracas, 1956, p. 98).

La Ley procesal exige que las partes ostenten ambas características: *no se puede ser parte si no se tiene, al mismo tiempo, calidad para actuar en el juicio e interés en el resultado del mismo*. El artículo 38 de la Ley de la Procuraduría respeta esa regla general, *pues no permite que la República se constituya en parte de relaciones procesales respecto de las cuales carece de calidad, sino que autoriza su intervención —no como parte, repetimos, sino en una posición atípica—*, aún a falta de calidad, con tal que tenga interés. La actuación de la República puede ser asimilada, por consiguiente, a lo que la doctrina italiana denomina intervención adhesiva, figura acerca de la cual dice Chioventa: El interviniente adhesivo interviene en un pleito para ayuda de una parte...; pero no es representante de la parte, precisamente porque ésta ya es parte en el pleito... La ley no pone otra condición a esa intervención que el interés en el pleito; y la jurisprudencia estima que éste puede ser también un interés de mero hecho... Al interviniente adhesivo se le admite en el pleito en el estado en que éste se encuentre. Por este solo hecho (*causae adesse*) *no deviene parte en el pleito...*". (Principios de Derecho Procesal Civil". Instituto Editorial Reus S.A., Madrid, T. II, p. 33)¹⁴.

Resulta por tanto, fuera de toda duda, que la intervención del Procurador General de la República en los juicios en que ésta, sin ser parte, tenga interés, no le otorga el carácter de parte. La Corte Suprema ha ratificado este criterio. En una sentencia de 25 de mayo de 1956, que se cita en otra de 16 de julio de 1958, la antigua Corte Federal expresaba:

"La Nación, ciertamente, no es parte en este juicio, ni como actor ni como demandada. La intervención que ha tenido el Procurador de la Nación en él, *no puede haberla constituido en parte*, en el sentido preciso de esta figura procesal. Así se advierte claramente del solo hecho de haber invocado dicho funcionario la disposición del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, que no tiene otro alcance que el de ordenar una notificación al Procurador, por la vía más rápida, de toda demanda, oposición o sentencia que obre contra el Fisco Nacional".

"Esta notificación no envuelve de ningún modo una citación, vale decir, una orden de comparencia, un emplazamiento para la litis cotección o cualquier otro acto de procedimiento"¹⁵.

En consecuencia, la intervención del Procurador General de la República en un juicio entre personas jurídicas de derecho privado, en una o varias de cuyas actuaciones la República puede tener interés patrimonial, *"no surte el efecto jurídico de constituirla en parte"*¹⁶, o mejor, en palabras de la propia Procuraduría General de la República, "la intervención estatal no supone la identificación de la posición de la República con la de ninguna de las partes del proceso; aquella actúa en defensa

14. Dictámen publicado con el Nº 738 en la obra *20 años de doctrina de la Procuraduría General de la República 1962-1981*, Caracas 1984, Tomo IV, Vol. II, pp. 122 y 124.

15. Véase en *Gaceta Forense*, Nº 21. 1958, pp. 32 y 33.

16. Véase la Sentencia citada de 10-07-58, p. 33.

de sus propios intereses, que pueden o no coincidir con los del actor o el demandado, y a pesar de no tener cualidad para integrar la relación procesal”¹⁷.

En consecuencia, conforme a la primera parte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Procurador tiene la prerrogativa de intervenir en un juicio en el cual la República no es parte, pero como mero vigilante de un proceso en el cual alguna actuación o providencia procesal pueden resultar afectados los intereses patrimoniales de la República. No adquiere, por ello, la cualidad de parte, y su participación en principio se limita a vigilar el proceso, por ejemplo, para hacer efectivo lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

IV. LA REPUBLICA COMO “TERCERO PRIVILEGIADO” EN JUICIO EN LOS CUALES, SIN SER PARTE, TIENE INTERES

Sin embargo, es evidente que con posterioridad a la notificación del Procurador General de la República conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en juicios en los que no sea parte, puede llegar a adquirir la calidad de parte pero únicamente cuando ello proceda conforme al Código de Procedimiento Civil.

En efecto, notificado el Procurador de las providencias previstas en el artículo 38 citado, por el hecho de que este funcionario, además de contestar por oficio la notificación, se apersona en el procedimiento, ello no lo hace con carácter de parte en sentido procesal (los litigantes, en principio, el demandante y el demandado), sino como titular de una prerrogativa que le permite actuar como vigilante del proceso en el cual una o varias de las actuaciones que lo conforman puedan afectar, directa o indirectamente, los intereses patrimoniales de la República.

De acuerdo a una clásica doctrina jurisprudencial expresada en la decisión de la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil de 6 de julio de 1966:

“...la legitimación procesal o sea la aptitud de realizar actos válidos en un proceso sólo corresponde en principio a las partes en juicio. Esta regla fundamental del procedimiento está consagrada en nuestro derecho positivo, entre otros, por los artículos 16 y 39 del Código de Procedimiento Civil”.

“Las partes son los sujetos de la relación jurídica procesal, y sólo ellas, en su diversa situación de actores o demandados, están investidos de la capacidad para intervenir y realizar actos válidos en el proceso”.

“Dentro de las expresiones genéricas de actores y demandados están comprendidas todas las posibles partes en un juicio ordinario, ya que quien intente una acción de *tercería* asume la posición de demandante con respecto a las partes del juicio principal, quienes se convierten en demandados; y asimismo, el *citado de saneamiento* no es un definitiva sino una persona demandada por alguna de las partes del juicio”¹⁸.

Esta doctrina procesal de la Corte Suprema ha sido reiterada en una sentencia de 4 de diciembre de 1974, en la cual la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo señaló que conforme al artículo 14 del Código de Procedimiento Civil

“por ‘partes’ debe entenderse en principio *los litigantes* en el juicio...; pero en caso de surgir una incidencia, es indudable que por “parte” deberá entenderse también a *los terceros* que intervengan en esa incidencia, ya sea de *tercería*, de

17. Véase el dictamen citado de 18-3-70, p. 124.

18. Véase la referencia en Oscar Lazo y Juana Martínez Ledezma, *Código de Procedimiento Civil de Venezuela*, Tomo I, 1967, p. 127.

oposición a embargo u otras, y no únicamente las personas del actor y del demandante en el juicio principal”¹⁹.

Ahora bien, estos principios procesales son perfectamente congruentes con el supuesto previsto en el primer aparte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en el cual se establece la prerrogativa procesal del Procurador de intervenir en juicios en que la República *no es parte*, como vigilante del proceso en resguardo de los intereses patrimoniales de ella, sin que por esa intervención adquiera carácter de parte, lo que no excluye que pueda la República convertirse en parte, cuando ello sea procedente de acuerdo al Código de Procedimiento Civil, al regular las diversas formas a través de las cuales un tercero en la relación procesal, puede hacerse parte.

Por ello, en definitiva, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría, lo que establece es una posición de “tercero privilegiado” de la República, en el sentido de que con la notificación al Procurador, éste esté enterado del curso de un juicio, para poder intervenir cuando lo estime conveniente, frente a una de las actuaciones procesales indicadas en la norma, pero por las vías previstas para la intervención voluntaria de terceros en el Código de Procedimiento Civil. Sólo cuando esta intervención se produzca, es que la República podría adquirir la condición de parte. Esas vías, en efecto, son las siguientes: En primer lugar, la tercería, regulada en los artículos 387 y siguientes del Código; en segundo lugar, la oposición al embargo regulada en el artículo 469 del Código; y en tercer lugar, la apelación del tercero, prevista en el artículo 189, del mismo Código.

Estimamos que sólo cuando la República en juicios en los que no sea parte, actúe como tercero conforme a esos supuestos de los artículos 189, 387 y 469 del Código de Procedimiento Civil, desde el momento en que lo haga, adquirirá el carácter de parte, que antes no tenía, como sucede en el ámbito procesal ordinario²⁰.

Por supuesto, fuera de los casos mencionados de intervención de terceros, con motivo de la notificación que se haga al Procurador General de la República conforme a la primera parte del artículo 38 de la Ley Orgánica, en juicios en los que aquella no es parte, el Procurador General podría comparecer al proceso y hacer parte a la República, *solo cuando lo haga en carácter de parte demandada*, y en tal virtud, contestar la demanda y oponer excepciones.

Este supuesto se ha resuelto en una famosa decisión de la antigua Corte Federal de 16 de julio de 1958, en la cual se admitió el carácter de parte de la República a partir del momento de la litis contestación, al oponer excepciones a la demanda. En efecto, el supuesto del juicio que concluyó en esa sentencia, fue una demanda de reivindicación de un inmueble interpuesta por un particular contra unas empresas petroleras. El juicio fue repuesto porque no se había notificado al Procurador General de la República, y luego cuando se reinició, el Procurador compareció a la litis contestación oponiendo excepciones, alegando que la República era la única propietaria del inmueble que se pretendía reivindicar pues le había sido expropiado al particular demandante. Las excepciones que opuso fueron, precisamente, la de cosa juzgada y la de prohibición de la ley de admitir la acción propuesta, pues el inmueble se había expropiado por vía judicial. La Corte sostuvo que para el momento en el cual se había ordenado la reposición del juicio, por la falta de notificación al Procurador, “la Nación no era aún parte en el juicio; pero llegó a serlo categóricamente desde el día en que se efectuó la litis contestación, acto en el cual fueron opuestas dos excepciones de inadmisibilidad por la Nación, quedando así ésta constituida formalmente en parte litigante”²¹.

19. Véase en *Gaceta Forense* Nº 86, 1974, p. 818.

20. (Cfr. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo de 2-4-70 en *Gaceta Forense* Nº 68, p. 174.

21. Véase en *Gaceta Forense*, Nº 21, 1958, pp. 37 y 38.

Por tanto, la República en los juicios en que no es parte, por la notificación que se le haga al Procurador General conforme al primer aparte del artículo 38 de la Ley Orgánica, y por su intervención en el juicio, ni adquiere el carácter de parte, y ni siquiera determina ello el mismo "interés" de la República. Como también expresamente lo ha expresado la antigua Corte Federal:

"Es natural y lógico que la Nación, en lo que respecta a sus bienes e intereses, *gocce del privilegio de que se le entere de todo proceso* que pueda afectar dichos bienes a fin de que acuda al mismo y haga valer los derechos nacionales. Más no es la mera presencia de la Nación en el proceso lo que determina su interés en él; la calificación de tal interés ha de nacer de la actitud o postura que asuma, luego de estudiar debidamente el problema litigioso, el mandatario de la Nación; y si este funcionario considera que en el proceso no se afectan los intereses nacionales, y por ello se abstiene de alegar defensas, excepciones o recursos, no hay por qué considerar al Estado venezolano como interviniente en la litis"²².

Debe destacarse que, en todo caso, incluso en aquellos juicios en que tengan interés la República y no sea parte, la intervención vigilante en juicio del Procurador General de la República para oponerse a que se ejecute una medida de embargo sobre determinados bienes que puedan llegar a ser nacionales, no la convierten en parte. En efecto, de acuerdo al artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y al artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la República no están sujetos a embargos, secuestros, hipotecas, ejecuciones interdictales, ni en general, a ninguna medida de ejecución preventiva o definitiva; y los jueces que conozcan de dichas ejecuciones, no sólo están obligados a suspender el procedimiento, sino que además, y de nuevo, están obligados a notificar al Ejecutivo Nacional, por órgano del Procurador General de la República, para que fije, por quien corresponda los términos en que haya de cumplirse lo sentenciado. Igual notificación procede si las medidas afectan bienes de otras entidades públicas o de particulares que estén afectadas al uso público, en cuyo caso el Ejecutivo Nacional debe tomar las medidas pertinentes en un lapso de 60 días.

Ahora bien, a los efectos de poder hacer valer dichas normas y oponerse en juicio a la ejecución de alguna de esas medidas, la intervención del Procurador en el mismo no le otorga la cualidad de parte. Así incluso, lo ha sostenido la antigua Corte Federal en sentencia del 11 de junio de 1959, en un juicio intentado por un particular contra empresas concesionarias de hidrocarburos; con motivo de la oposición que el Procurador General de la Nación formuló en relación a que, cualquiera que fuera el resultado del juicio, fuera "decretada o ejecutada ninguna medida preventiva ni definitiva, que en forma alguna vaya en daño o detrimento del interés de la Nación, por cuanto implique la destrucción o desmantelamiento parcial o total de las instalaciones y equipos existentes en los terrenos objeto de la demanda o en desmedro o perjuicio de la explotación industrial de los yacimientos petrolíferos que existen en esos mismos terrenos".

En ese proceso, afirmó la Corte,

"...el interés de la Nación... ha sido concretado a un problema que se relaciona, no con el fondo de la cuestión debatida *entre las partes*, sino con cualquier medida preventiva o ejecutiva que pudiera intentarse contra bienes que se consideran nacionales".

"Por consiguiente, en este proceso, el personero de la Nación *no sólo no tiene la cualidad de parte sino tampoco intervención en el problema mismo que*

22. Véase sentencia de 11 de junio de 1959, en *Gaceta Forense*, Nº 24, 1959, pp. 275 y 276.

se debate. Su misión ha sido y continuará siendo, la de vigilar que sobre los yacimientos petroleros existentes en el terreno en litigio, estimados como de propiedad nacional, no sean decretadas ni ejecutadas medidas que afecten en alguna forma los yacimientos petroleros allí existentes. *Esta función vigilante del mandatario de la Nación no implica intervención activa en el proceso...*²³.

Lo mismo puede afirmarse, incluso, en los casos en los cuales en un juicio entre personas jurídicas de derecho privado, el Procurador haga valer la prerrogativa procesal establecida en el último aparte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, exigiendo la reposición de la causa por no habersele notificado del juicio, teniendo la República interés patrimonial en sus resultados. El Procurador General de la República, de nuevo, puede intervenir en el juicio, pero no por ello se hace parte en sentido procesal.

La distinción, por otra parte, está en la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, cuando en sus artículos 49 y 50, entre otros, se distinguen "los juicios en que sea parte o intervenga la República".

Por tanto, la intervención del Procurador General de la República en un juicio entre personas jurídicas de derecho privado conforme a lo establecido en los apartes primero, tercero y cuarto del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ni le confieren a ésta carácter de parte ni la intervención de la República se hace con carácter de parte. La República puede, por supuesto, adquirir la cualidad de parte, pero siempre que el Procurador utilice alguna de las vías previstas en el Código de Procedimiento Civil, para la intervención de terceros en el procedimiento.

V. LOS PODERES DEL JUEZ EN LA DETERMINACION DEL "INTERES" DE LA REPUBLICA Y LAS ACTUACIONES PROCESALES

Ahora bien, en los términos del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, debe tratarse de determinar los juicios en los cuales la República aún sin ser ni adquirir carácter de parte, puede intervenir porque alguna de sus actuaciones o providencias puedan obrar contra los intereses de la República.

En efecto, el artículo 38 se refiere a "toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obra contra los intereses patrimoniales de la República", y lo que establece es una obligación para los jueces de notificar al Procurador General de la República de dichas providencias. Esto implica que el juez tiene un evidente poder de apreciación sobre si *dichas medidas* "directas o indirectamente *obran* contra los intereses patrimoniales de la República". Pero además, es claro que la norma no hace referencia a que las actuaciones mencionadas, en un juicio, pueden producir una afectación eventual de dichos intereses, sino que la afectación sea actual, es decir, que las medidas afecten actualmente dichos intereses de la República, para el momento en que se introduzca la demanda, se formule la oposición o excepción, se dicte la providencia o sentencia o se presente la solicitud que menciona la norma. En definitiva, la obligación del artículo 38 surge para el juez, si él juzga que una actuación procesal *obra*, actualmente, directa o indirectamente, contra los intereses patrimoniales de la República.

Debe insistirse, además, que si bien la norma del artículo 38 de la Ley establece una obligación para los jueces de notificar al Procurador, este, podría darse por notificado directamente (renunciando, por supuesto al lapso de 90 días) de la demanda, de la oposición, de la excepción, de la providencia, de la sentencia o de la solicitud de cualquier naturaleza que estime que, directa o indirectamente, obre contra los

23. Véase en *Gaceta Forense*, Nº 24, 1959, pp. 277 y 278.

intereses patrimoniales de la República, a los efectos de su posible actuación en juicio, por los medios procesales a través de los cuales los terceros pueden intervenir en juicio, y siempre que el juez lo admita, conforme a su apreciación de que la medida obre, efectiva y realmente, contra los intereses de la República.

En estos casos de comparencia voluntaria del Procurador en el juicio, por supuesto, no puede tratarse de una intervención *en genérico* en el mismo, sino, como lo dice la ley, motivada por la demanda misma o por una excepción, providencia, sentencia o solicitud concreta y particulares que se planteen en el juicio, y que estime obran contra los intereses de la República.

Ciertamente, aun cuando en un juicio, el asunto no se lo hubiese planteado el Juez o no lo hubiesen planteado las partes, y no se hubiese producido notificación al Procurador General de la República, este tendría la prerrogativa de intervenir en el proceso, alegando que una actuación determinada obra (actualmente) contra los intereses de la República y podría pedir la reposición de la causa. Sin embargo, en estos casos, no basta la sola comparencia del Procurador General de la República en juicio para que se acuerde la reposición: el Procurador debe motivar cómo y por qué, actualmente, una demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud, directa o indirectamente, obra contra los intereses de la República, y el juez debe evaluar y apreciar los alegatos, y decidir en consecuencia, no estando, en absoluto, obligado a dictar la reposición. No se olvide que esta prerrogativa procesal de la República podría provocar la ruptura de la posición igual de las partes en el proceso, pues una reposición injustificada podría perjudicar innecesariamente la posición de alguna de ellas, vulnerando lo establecido en el artículo 21 del Código de Procedimiento Civil, que obliga a los Tribunales a mantener "a las partes en los derechos y facultades comunes a ellas, sin preferencias ni desigualdades; y en los privativos de cada una, las mantendrá respectivamente, según lo acuerde la ley a la diversa condición que tengan en el juicio, sin que puedan permitir ni permitirse ellos extralimitaciones de ningún género".

Una decisión de reposición de la causa a instancia del Procurador General de la República, sin que una particular actuación o providencia obre, actual y realmente, directa o indirectamente, contra los intereses de la República, violentaría en forma inadmisiblemente ese principio procesal fundamental.

Por tanto, es el Juez, en definitiva, el que debe decidir si una actuación procesal obra, efectivamente, contra los intereses de la República, sea que ello lo alegue una de las partes de un juicio, pidiendo simplemente la notificación del Procurador; sea que el propio Procurador General planteé la reposición.

Ello resulta, evidentemente, de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia, establecida en la sentencia de 4 de junio de 1965 de la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo (donde se afirma que "De ahí que si el Juez de la causa no acordó la notificación solicitada...").²⁴ La Corte Suprema, incluso, en otra sentencia de la misma Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo del 10 de agosto de 1966, destacaba el acierto de la sentencia recurrida en Casación, de desestimar un pedimento de que se notificase al Procurador General de la República conforme a la norma mencionada y los peligros que para el orden procesal ello acarrea, en la siguiente forma:

"... Mal podría considerarse que se cumplen esos extremos (que una actuación obre contra los intereses patrimoniales de la República) por el sólo hecho de que determinados inmuebles queden comprendidos en un Decreto creando un Parque Nacional. Será sólo cuando por expropiación u otros medios, la Nación haya entrado a ejercer verdaderos derechos de propiedad y posesión en beneficio de la colectividad, cuando podrá decirse que haya un verdadero interés en la Nación afectable por cualquier demanda o solicitud. En casos como

24: Véase *Gaceta Forense*, N° 48, 1965, pp. 517 y 518.

el de autos, el interés de la Nación, es tan remoto que, aceptar la tesis del recurrente, conduciría al absurdo de que en más de una demanda habría que notificar a la Nación, pues siempre sería fácil establecer una relación que condujera a ver un interés siquiera indirecto de parte de la misma Nación”²⁵.

Es más, en sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 12 de diciembre de 1963, la Corte Suprema desechó la solicitud del propio Procurador General de la República de plantear la intervención de la República en juicio conforme al artículo 55 de la Ley de la Procuraduría (art. 38 vigente), para lo cual apreció, entre otros aspectos: “no se alcanza a comprender cómo pueden aparecer comprometidos los intereses del Fisco... pero de las actas no aparece demostrado, pues que ni siquiera surge indicio de ello, que el caso de autos corresponda a tales supuestos...”, concluyendo con estas apreciaciones, tratándose en el juicio en cuestión, de una acción de inquisición de paternidad y petición de herencia:

“Admitir, entonces como correcta la pretensión fiscal, aquí invocada, conduciría al absurdo de que tales acciones llegarían a ser prácticamente indeducibles; y el absurdo subiría de punto, si se observa que, por el solo hecho de aparecer nuevos herederos, el Fisco ha de intervenir necesariamente en todos los juicios que se susciten entre ellos. Todos esos juicios, también por el solo hecho de que con su instauración se reduce el monto del impuesto, estarían sometidos a un doble grado de jurisdicción: los Tribunales de Primera Instancia y este Supremo Tribunal, con el consiguiente menoscabo de los derechos de los propietarios, quienes injustificadamente se encontrarían privados del recurso extraordinario de casación”²⁶.

Y es que no debe olvidarse que el artículo 33, ordinal 17, de la derogada Ley Orgánica de la Corte Federal, le atribuía competencia para conocer de las apelaciones que se interpusieran contra las sentencias adoptadas en los juicios en que la Nación fuera parte o en los que interviniera, siendo una excepción al principio general del artículo 234 del Código de Procedimiento Civil, lo cual llevó a la propia Corte a señalar, como ya se ha dicho, que “el criterio para determinar cuándo la Nación es parte o cuándo tiene intervención en el proceso, ha de aplicarse, en cada caso, en la forma restrictiva en que se inspira toda norma de excepción”²⁷.

Por tanto, en todo caso, es el juez y no el Procurador General de la República o el alegato de las partes, quien debe juzgar sobre si una actuación procesal obra contra los intereses de la República. Incluso en esta materia, ni siquiera presunciones existen derivadas de la jurisprudencia. Por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 1964 en Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo negó la aplicación de la norma aún tratándose de que un Instituto Autónomo era parte en el proceso.

En efecto, en sentencia de 7 de julio de 1964, la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo de la Corte, negó la necesidad de notificar al Procurador General de la República solicitada en un juicio seguido por un particular contra una Municipalidad, en el cual esta alegó, en juicio que los terrenos en litigio los poseía como arrendataria de bienes que pertenecían al Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado que además gozaba de los privilegios y exenciones del Fisco Nacional, razón por la cual requería debía notificarse al Procurador General de la República conforme a la Ley que la rige. La Corte Suprema declaró sin lugar la violación del artículo 55 de la anterior Ley de la Procuraduría (equivalente al 38 de la actual), y a ese efecto señaló:

25. Véase en *Gaceta Forense*, Nº 53, 1966, p. 253.

26. Véase en *Gaceta Forense* Nº 42, 1963, pp. 363 y 364.

27. Véase sentencia de la antigua Corte Federal de 11-6-59 en *Gaceta Forense* Nº 24, 1959, p. 278.

“... al establecerse el Instituto en referencia con personalidad jurídica, autónoma dentro de la finalidad primordial de agilizar actividad íntimamente ligada a la economía privada, que de otra manera estaría entrapada por las rígidas normas que gobiernan al Fisco Nacional, y al limitarse la aplicación al Instituto de las normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública sólo a las excepciones y privilegios contemplados en la misma, debe concluirse que en relación al expresado Instituto son inaplicables las disposiciones contenidas en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, así como los artículos 54, 55 y 56 de la Ley de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público”²⁸.

Por tanto, incluso tratándose de juicios en los cuales sea parte un Instituto Autónomo, por ello no puede presumirse que exista un interés patrimonial de la República que necesariamente se vea afectado por alguna actuación procesal que obligue en todos los casos, al Juez, a notificar al Procurador en los términos del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Aún en esos casos, es el juez el que debe apreciar si las actuaciones procesales en un juicio contra un Instituto Autónomo obran, actualmente, contra los intereses de la República, y si por ello debe o no notificar al Procurador General de la República. No se puede afirmar, en genérico, por tanto, como lo ha hecho el Procurador General de la República en oficio circular que ha remitido a todos los jueces de la República en febrero de 1984, que “El interés indirecto se virtualiza en las situaciones que se presentan en los procesos contra los institutos y Establecimientos Públicos Autónomos, Corporaciones Públicas Nacionales, empresas de capital mixto, compañías anónimas cuyos patrimonios están constituidos, en todo o en parte, por bienes y valores pertenecientes a la República (Fisco Nacional)”, indicándole a los jueces, que “en todos esos casos es requisito impermitible para la validez y formación del proceso, la notificación del Procurador General de la República”.

Se insiste, es el juez el llamado a determinar si una actuación procesal en un juicio en el cual sea parte un instituto autónomo afecta el patrimonio de la República, directa o indirectamente, en cuyo caso es el juez quien debe decidir la notificación al Procurador, si estima que la actuación puede afectar el patrimonio nacional. Ello resulta, así, también, de la propia sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 10 de agosto de 1977, que cita el Procurador en el mencionado Oficio-circular en febrero de 1984, y de la cual deduce una presunción que no existe legalmente, para indicarle a los jueces que siempre que “un instituto autónomo nacional o empresa en que la República tiene interés es demandada, los jueces están obligados a notificar al Procurador General de la República de la demanda, de la sentencia y de toda oposición, excepción, providencia o solicitud de cualquier naturaleza”.

En efecto, en la mencionada sentencia de la Corte de 10 de agosto de 1977 al distinguir los dos supuestos previstos en el artículo 38 de la Ley y decir que “la primera es atinente a actuaciones que directa o indirectamente obren contra los intereses patrimoniales de la República, mientras que la segunda, se refiere a los juicios en que la República sea parte”, resolvió lo siguiente en cuanto a juicio de expropiación:

“... cuando la República es la demandante, es aplicable la segunda de dichas disposiciones, mientras que cuando la expropiación es solicitada por un Instituto Autónomo como sería el caso de autos, la aplicable, sería la primera disposición transcrita, siempre y cuando fuere procedente, siendo necesario examinar previamente, en qué medida puede obrar contra los intereses patrimoniales

28. Véase en *Gaceta Forense* Nº 45, 1964, p. 332.

de la República la sentencia o decisión que determina el monto de la indemnización derivada de la expropiación”²⁹.

En consecuencia, los jueces destinatarios de la norma del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, son los llamados a apreciar si determinada actuación o providencia en un juicio en el cual no es parte la República, obra contra sus intereses y por tanto, deben notificarla al Procurador General de la República.

VI. CONCLUSIONES

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, resultan las siguientes conclusiones:

1. Conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Procurador puede intervenir, sin ser parte, en juicios como los mencionados en su comunicación, sólo cuando estime que una demanda, una oposición, una excepción, una providencia o cualquier actuación, directa o indirectamente, obra contra los intereses patrimoniales de la República.

En esos casos, el Procurador no puede intervenir en genérico, en un juicio, sino en concreto, frente a una providencia o actuación procesal determinada, en cuyo caso interviene como vigilante de los intereses de la República, sin que ésta adquiera el carácter de parte.

Esta intervención puede hacerse cuando el Juez notifique al Procurador, en cuyo caso este tiene un lapso de 90 días para quedar notificado; o puede plantearla directamente el Procurador, dándose por notificado de la actuación o providencia concreta, en juicio, en cuyo caso se entiende que renuncia al plazo que le da la ley para hacerse un conocimiento exacto del asunto.

Con motivo de la intervención en un juicio en los términos antes indicados, la República podría adquirir la cualidad de parte sólo por los medios procesales previstos en el Código de Procedimiento Civil para la intervención de terceros en un proceso.

En consecuencia, es absolutamente improcedente e ilegal, que el Procurador haga parte a la República en un juicio, pura y simplemente, y más improcedente aún es que la adhiera a los pedimentos de una parte, sobre todo, de la demandante.

2. La razón por la cual se establece la prerrogativa procesal a favor del Procurador, de ser notificado de esas actuaciones o diligencias procesales e intervenir, como vigilante, en esos juicios, es que alguna de ellas (la demanda, una oposición, una excepción, una providencia o cualquier solicitud), directa o indirectamente, obra, actualmente, *contra* los intereses patrimoniales de la República. El juez es, por tanto, quien debe apreciar la situación y en consecuencia, ordenar la notificación o admitir o rechazar la intervención del Procurador en una actuación procesal concreta.

En todo caso, no se admite la intervención del Procurador General de la República, en un juicio entre partes, alegando no que una demanda *obra contra* los intereses patrimoniales de la República, sino aparentemente *a favor* de ella. La figura del coadyuvante o adherente a la demanda no existe en el procedimiento civil, ni está prevista en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

3. En los juicios en los cuales sea parte un instituto autónomo o una empresa del Estado, la República podría tener interés, porque se estime que alguna actuación o providencia *obra* contra los intereses de la República. Sin embargo, ello no puede presumirse, es decir, no siempre que un ente estatal de los mencionados sea deman-

29. Véase en *Jurisprudencia Venezolana*, Ramírez y Garay, Tomo LVII, 1977, Tercer Trimestre, p. 591.

dante o demandado, las actuaciones procesales del juicio tiene que presumirse que obran contra los intereses de la República.

Por otra parte, la posible intervención en esos juicios del Procurador, no podría fundamentarse en que la República tiene interés "en el juicio", sino en el hecho de que, como lo dice la Ley, una demanda, excepción, oposición, providencia o solicitud obra, actualmente, contra los intereses patrimoniales de la República.

4. De admitirse que la Procuraduría puede hacer parte a la República en un juicio en el cual una empresa del Estado intervenga como parte, por el sólo hecho de ser una empresa cuyas acciones pertenecen a un Instituto Autónomo, ello conduciría al absurdo de que tendría que intervenir en todos los juicios en los cuales no sólo dicha empresa sea parte, sino todos los otros institutos de crédito de propiedad pública que están en la misma situación, y todas las cientos de empresas filiales de institutos autónomos. Evidentemente que esa intervención, sólo en algunos juicios, lesionaría el principio constitucional de la no discriminación.

Además es evidente que de admitirse que la República pueda hacerse parte en un juicio en el que no tiene esa cualidad, adhiriéndose a una posición procesal, por ejemplo la del actor, no solo conduciría a romper la igualdad de las partes en el proceso, que los jueces están obligados a mantener, pues provocaría que la República, en ese juicio, gozaría de los privilegios y prerrogativas del Fisco; sino que podría perjudicar a la propia República.