

## Comentarios Jurisprudenciales

### **EL INTERES DE LA REPUBLICA EN LAS DEMANDAS DE NULIDAD POR ILEGALIDAD INTENTADAS CONTRA LAS DECISIONES EMANADAS DE LA COMISION CREADA POR EL DECRETO N° 61**

Rafael Badell Madrid  
*Abogado*

La sentencia emanada de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, publicada el 26 de junio de 1986, en el juicio signado con el N° 85-4746 (Cerro del Gallo, C.A.), surge como consecuencia de la solicitud de reposición formulada por el Procurador General de la República, toda vez que, habida consideración de que en el caso específico existe un interés de carácter patrimonial para la República y siendo que al evidenciarse tal interés es necesaria la notificación del alto funcionario que la representa, el hecho de no haberse practicado la notificación, configura un vicio en la sustanciación de la causa y el remedio procesal, por ende, sería el de reponerla al estado de practicar la notificación del funcionario que ha solicitado la reposición.

A la referida solicitud, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo ha dado respuesta con los siguientes argumentos:

1. La disposición contenida en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece una obligación para los jueces y una serie de prerrogativas procesales a favor de la República. Establece "...*la obligación a cargo de 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.

2. "La falta de notificación en estos supuestos es causal de reposición a solicitud del Procurador General de la República".

3. "Ahora bien, esta obligación de notificar sólo surge para el juez una vez que éste, en ejercicio de *su libre poder de apreciación*, concluye en que, en efecto, tales actuaciones, providencias o medidas, obran de modo directo o indirecto contra los intereses patrimoniales de la República, poder de apreciación que tendrá también para decidir la solicitud de reposición que le formule el representante de la República, por considerar que en determinado proceso debió notificársele, conforme al artículo 38, y no se hizo".

4. "Será siempre el juez quien decidirá que las mencionadas actuaciones o providencias obran o no contra los intereses de la República, de allí que de apreciar que no es así, podrá decidir no notificar de aquéllas al Procurador General de la República".

5. "No puede admitirse que la apreciación acerca de si la actuación obra o no contra los intereses patrimoniales de la República, corresponda al Procurador General de la República en reemplazo del juez, pues es a éste a quien toca resolver, en último término, conforme a las reglas del Código de Procedimiento Civil (artículo 229) si procede o no la reposición".

6. "*Es, en definitiva, el juez* quien decide si determinada actuación procesal obra contra los intereses patrimoniales de la República; sea que así se alegue en el juicio, sea que el Procurador General de la República formule su solicitud de reposición según lo previsto por el artículo 38".

7. El artículo 38 de la Ley que rige la Procuraduría guarda perfecta consonancia con el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que reconoce al juez contencioso-administrativo, "la facultad discrecional para decidir si notifica al Procurador General de la República, en caso de considerar que la intervención de éste en el procedimiento fuera requerida, teniendo en cuenta la naturaleza del acto cuya nulidad se haya notificado".

8. "La interpretación armónica de ambas disposiciones y la fórmula redaccional que utilizó el legislador en la segunda de las leyes (la del Supremo Tribunal), no deja lugar a dudas del poder discrecional de apreciación que en estos especiales juicios toca al juez contencioso-administrativo para decidir si notifica o no al Procurador General de la República".

9. "...el legislador en los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares si bien ha establecido la obligación para el juez de notificar al Fiscal General de la República, como vigilante del cumplimiento de las leyes, obligación que no ha sancionado, le ha otorgado *la potestad de decidir a su discreción*, si notifica al Procurador General de la República...".

10. El juez contencioso-administrativo "*es el único llamado a apreciar si las actuaciones a cumplirse en el proceso contencioso-administrativo de anulación requieren o no de la notificación del Procurador General de la República*, de manera que de no juzgarlo procedente y serle solicitada la reposición del proceso a tales efectos, puede declarar sin lugar tal solicitud en ejercicio de las facultades que le otorga la Ley".

11. "La no notificación por el juez al Procurador General de la República del juicio que se instaura o la negativa de la solicitud de reposición, no configuran como lo señala el representante de la República una lesión al derecho de defensa de ésta, porque siendo la jurisdicción contencioso-administrativa una jurisdicción revisora de la legalidad de un acto, la defensa de éste se encontrará incuestionablemente en las actas que constituyen el expediente administrativo, demostrativas de la adecuación de la actuación administrativa a los parámetros legales que la rigen, sin que sea necesario innovar los fundamentos fácticos y jurídicos que dieron lugar a la emanación del acto".

12. "El representante de la República podrá intervenir voluntariamente en un proceso de tal naturaleza, a través de los medios procesales que el ordenamiento en vigencia consagra para la intervención de los terceros en juicio (Código de Procedimiento Civil y Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), *siempre y cuando el juez lo admita* porque aprecie que la actuación o providencia obra contra los intereses patrimoniales de la República, bien directa, bien indirectamente.

13. "En consecuencia, estima la Corte en cuanto a la notificación del Procurador General de la República, que en los juicios de nulidad de los actos de efectos particulares, en todo caso, priva el dispositivo del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia frente al contenido en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y así se declara".

14. "No obstante las consideraciones antes expuestas, observa la Corte que *precisamente en el caso de autos*, además de haberse ordenado, publicado y consignado de la Corte Suprema de Justicia, aparece al folio 121 copia del oficio de notificación al Procurador General de la República de fecha 3 de marzo de 1986 del juicio de nulidad intentado por "Cerro del Gallo, C.A.", contra la Resolución Nº 1079 del 8 de marzo de 1985 dictada por la Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada, cuya constancia en el expediente contradice por sí sola los alegatos del solicitante de la reposición en el asunto que ahora se discute y demuestra también la falta de fundamento de su solicitud" (*sic*).

La sentencia que de seguida se pasa a analizar da por cierto que el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece una obligación para los jueces en el sentido 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 (ver *supra* N° 1). Asimismo expresa que la obligación surge para el juez una vez que éste, en ejercicio de su libre poder de apreciación, concluye, en que tales actuaciones, providencias o medidas obran, de modo directo o indirecto, contra los intereses patrimoniales de la República.

De conformidad con lo anterior, lo cual se repite de manera insistente en la sentencia a que se refiere este escrito, y en atención a lo señalado en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el juez contencioso-administrativo tiene la potestad de apreciar si las distintas actuaciones, providencias o medidas obran, de modo directo o indirecto, contra los intereses patrimoniales de la República y, una vez constatada tal circunstancia, surge para el juez la obligación de notificar al Procurador General de la República.

Se colige de lo anterior que la discrecionalidad del juez se agota cuando aprecia que las actuaciones, providencias o medidas obran, de modo directo o indirecto, contra los intereses patrimoniales de la República, luego de lo cual la discrecionalidad ya no existe, toda vez que al mismo no le queda otra vía que ordenar la notificación del Procurador.

En consonancia con el criterio antes indicado, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia de fecha 18 de octubre de 1984, expresó que "la notificación del Procurador General de la República es un requisito de cumplimiento previo al inicio de la sustanciación de cualquier juicio que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República, estando condicionada la validez y eficacia de cualquier acto procesal que se realice en estos juicios, al requisito previo de notificación al Procurador".

En igual orden de ideas, la misma Corte Primera, en sentencia de fecha 18 de julio de 1984, expuso:

"De conformidad con lo dispuesto en el encabezamiento del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, aunque se trate de demandas de entes públicos descentralizados, no obstante que éstos cuenten con personería jurídica, patrimonio propio e independiente del Fisco, y con órganos de representación legal y judicial propios, sin embargo, la Procuraduría General de la República, en razón de la atribución constitucional de representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República (artículo 202, ordinal 1° de la Constitución), tiene la debida cualidad y legitimación para ejercer tales facultades, aunque no sea propiamente la República una parte del juicio. Esta razón es la que justifica el privilegio contenido en el ya referido artículo 38, y que para hacerlo compatible con la naturaleza descentralizada de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, con su régimen patrimonial autónomo, y con la cualidad y legitimación de dichos entes, como partes principales en los procesos en los cuales dichos entes son demandados, el privilegio en cuestión, se limita a una notificación obligatoria del Procurador General de la República y no en una citación. En virtud de tal notificación, el Procurador General de la República, de acuerdo a las instrucciones que reciba del Ejecutivo Nacional, decidirá si interviene o no como parte principal o adhesiva en el respectivo proceso. Esta es la razón por la cual se establece la formalidad obligatoria de notificar a dicho funcionario, de carácter previo, al inicio propiamente del juicio, y de naturaleza suspensiva, dada la índole de privilegio y de protección del mismo".

También el 27 de julio de 1982 la misma Corte señaló que "El Procurador General de la República debe ser notificado cuando se trate de acciones de cualquier naturaleza contra institutos autónomos que puedan afectar los intereses de la República".

Como es fácil apreciar de todo lo señalado, el supuesto indispensable para que proceda la notificación al Procurador General de la República radica en el hecho de que las distintas acciones puedan afectar los intereses patrimoniales de la República y es, además, lo que repetitivamente se colige de la sentencia que se comenta (ver *supra* Nos. 3, 4, 5, 6 y 7) y del propio artículo 125 de la Ley que rige las funciones del alto Tribunal cuando establece:

Artículo 125: "En el auto de admisión el Tribunal ordenará notificar al Fiscal General de la República y también al Procurador General de la República, caso de que la intervención de éste en el procedimiento fuere requerida teniendo en cuenta la naturaleza del acto".

No obstante lo anterior, el fallo de la Corte Primera, a pesar de que se fundamenta en la discrecionalidad del juez para determinar cuándo la naturaleza del acto hace surgir la obligación para él de notificar al Procurador, llega a una conclusión que no obedece a tal premisa, toda vez que traslada esa discrecionalidad a la circunstancia misma de la notificación.

En efecto, en la sentencia se lee: "La interpretación armónica de ambas disposiciones y la fórmula redaccional que utilizó el legislador en la segunda de las leyes (la del Supremo Tribunal), no deja lugar a dudas del poder discrecional de apreciación que en estos especiales juicios toca al juez contencioso-administrativo para decidir si notifica o no al Procurador General de la República".

Obsérvese que, de conformidad con todo lo que se ha expuesto, la discrecionalidad se reduce a constatar si la naturaleza del acto compromete los intereses patrimoniales de la República; verificado esto de manera afirmativa por el juez, surge para él —como lo señaló el propio sentenciador— la obligación de notificar al Procurador General de la República.

Estimamos que la contradicción de la sentencia se hace más evidente cuando observamos que en la misma se afirma que el legislador le ha otorgado al juez "*la potestad de decidir a su discreción*", si notifica al Procurador General de la República... (ver *supra* Nº 9), lo cual al compararse con lo señalado en los numerales 3, 4, 5, y 6 y 7 convierten la sentencia en un conjunto de afirmaciones aisladas e incoherentes unas con otras, donde las primeras, lejos de servir de fundamento a la conclusión, se erigen en fuertes argumentos para desvirtuarla.

La discrecionalidad en cuanto a la notificación del Procurador está expresamente limitada en el artículo 125 de la Ley de la Corte invocado por el sentenciador en la oportunidad de señalar que la notificación procede "teniendo en cuenta la naturaleza del acto", y dado que tal norma no se refiere en extenso a los elementos a tomar en consideración para determinar en qué casos debe notificarse al alto funcionario, es indispensable definirlos con sujeción a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley que rige a la Procuraduría, el cual establece la procedencia de la notificación a condición de estar comprometidos los intereses patrimoniales de la República.

El análisis que antecede se ajusta a la máxima de que las leyes no han de interpretarse de manera aislada, sino en concordancia a todo el conjunto de normas que regulan una circunstancia en particular y teniendo en cuenta el sentido lógico de las palabras, su espíritu y finalidad, so pena de incurrir en resultados absurdos tal y como ha ocurrido en el fallo que se estudia. La situación anterior ha sido reconocida por la propia sentencia, cuando ella misma indica que el artículo 38 de la Ley de la Procuraduría guarda perfecta consonancia con el 125, al reconocer al juez contencioso-

administrativo “la facultad discrecional para decidir si notifica al Procurador General de la República, en caso de considerar que la intervención de éste en el procedimiento fuera requerida, teniendo en cuenta la naturaleza del acto cuya nulidad se ha solicitado”.

Por lo que atañe a la reposición, el fallo emanado de la Corte Primera da por cierto que “la falta de notificación en estos supuestos es causal de reposición a solicitud del Procurador General de la República” (ver *supra* N° 2). Luego de manera sorprendente señala que “no puede admitirse que la apreciación acerca de si la actuación obra o no contra los intereses patrimoniales de la República, corresponda al Procurador General de la República en reemplazo del juez, pues es a éste a quien toca resolver, en último término, conforme a las reglas del Código de Procedimiento Civil (artículo 229), si procede o no la reposición” (ver *supra* N° 5).

Nótese que el sentenciador se atribuye de manera exclusiva la facultad de resolver si procede o no la reposición, en momentos en que se está refiriendo a que no puede admitirse que corresponda al Procurador General de la República en reemplazo del juez, la apreciación acerca de si la actuación obra o no contra los intereses patrimoniales de la República, con lo cual luce evidente que la segunda afirmación no guarda ninguna relación con la que pretende ser su fundamento, traicionando de esta forma la lógica más elemental que debe contener todo aserto.

Por otra parte, a más de que el sentenciador contradice sus propias afirmaciones, va en contra del precepto legal por él invocado. En efecto ha señalado que le toca resolver la reposición de conformidad a lo establecido en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil, siendo lo cierto que, al no ordenar la reposición, ha violado flagrantemente tal norma.

En efecto, el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil señala lo siguiente:

“Los jueces procurarán la estabilidad de los juicios, evitando o corrigiendo las faltas que puedan anular cualquier acto del procedimiento. Esta nulidad no se declarará sino en los casos determinados por la Ley, o cuando haya dejado de llenarse en el acto alguno de los requisitos esenciales a su validez”.

En afinidad con lo indicado en el precepto transcrito, el artículo 38 de la Ley de la Procuraduría General de la República —norma que debemos aplicar en favor del principio de hermenéutica jurídica a objeto de complementar lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley de la Corte y lo cual ha sido reconocido en el voto salvado del fallo que nos ocupa (ver pp. 8 y 9 del voto salvado)— establece que la falta de notificación será causal de reposición a instancia del Procurador General de la República, con lo cual es de rigor entender legalmente consagrada la reposición en este caso.

Luego, también cabe señalar que la nueva interpretación acogida por la Corte Primera, es evidentemente contradictoria con sus anteriores criterios cuando de manera prudente ha venido sosteniendo:

“Se observa, además, que la notificación del Procurador es un requisito de cumplimiento previo al inicio de la sustanciación de cualquier juicio que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República, estando condicionada la validez y eficacia de cualquier acto procesal que se realice en estos juicios, al requisito previo de notificación al Procurador. El incumplimiento del anterior requisito conlleva a la reposición de la causa; sin embargo, tanto la Ley respectiva como la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal señalan que tal reposición prospera a instancia del Procurador, por lo cual se hace necesario en este fallo puntualizar la intención de la norma. En efecto, como lo afirma la decisión apelada, no es necesario que se proceda sólo a instancia del Procurador, ya que se trata de una institución de orden público y, en consecuencia, el juez está facultado para acordarla de oficio, con lo cual esta

Corte confirma lo decidido por el sustanciador. Pero es que, además, el contenido normativo no puede interpretarse en forma apegada y estricta, entre otras razones porque de no procederse de oficio se correría un riesgo mayor, cual es el de que terminado el proceso y al darse cumplimiento a la notificación el Procurador denuncie el vicio, con lo cual la reposición resulta procesalmente más costosa, en tanto que actuando de la manera en que lo decidió el sustanciador se atiende a los requerimientos del principio de la economía procesal, y así se declara". (Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, sentencia del 18 de octubre de 1984).

"Por otro lado, en razón del origen de dicho privilegio, su fundamentación y la forma en que ha sido establecida, su aplicación es de carácter imperativo y obligatorio para los jueces; lo cual se pone de manifiesto por la circunstancia de que el incumplimiento de la misma, es causal obligatoria de reposición y, por ende, a tenor de lo dispuesto en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil, dicho requisito es esencial para la validez del procedimiento. En consecuencia, la declaratoria de nulidad por la no observancia de la notificación del Procurador, así como de sus formalidades, que la hagan eficaz, viene impuesta por la misma Ley, de forma que no le es dable a los jueces examinar en casos de incumplimiento de la notificación del Procurador General de la República, si la reposición es o no conveniente. Dentro de otro orden de ideas, si bien el último aparte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece que la reposición procede, cuando sea solicitada por la propia instancia del Procurador, ello no impide su declaratoria de oficio por los mismos jueces contencioso-administrativos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con los artículos 11 y 229 del Código de Procedimiento Civil, aplicables supletoriamente por la remisión contenida en el artículo 88 de la citada Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal. En el caso de autos, el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, quien declinó el conocimiento de la causa en esta Corte, al admitir la demanda ordenó la notificación por oficio al ciudadano Procurador General de la República. Sin embargo, no aparece en autos que la misma hubiere sido practicada por dicho Juzgado, ni tampoco por esta Corte, después de haber aceptado la declinatoria de jurisdicción que le hiciera el mencionado Juzgado". (Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, sentencia del 19 de julio de 1984).

En otro orden de ideas, la sentencia en comento ha señalado que "la no notificación por el juez al Procurador General de la República del juicio que se instaura o la negativa de la solicitud de reposición, no configura una lesión al derecho de defensa de ésta, porque siendo la jurisdicción contencioso-administrativa una jurisdicción revisora de la legalidad del acto, la defensa de éste, se encontrará incuestionablemente en los actos que constituyen el expediente administrativo...".

El voto salvado de los magistrados de la Corte Primera respecto del fallo en referencia, contiene suficientes elementos para desvirtuar la afirmación anterior, cuando señala:

Cuarto: "La participación del Procurador General de la República como representante judicial de los intereses patrimoniales de la República, es el medio que garantiza el derecho a la defensa de la República.

*En consecuencia, manifestar, como lo hace la mayoría que en los recursos de nulidad contra los actos de efectos particulares para su resolución basta la*

*prueba documental existente en los autos, constituye una afirmación que se corresponde a una concepción arcaica, tanto sobre los motivos de impugnación de los actos administrativos como sobre la actividad probatoria a cumplirse en el procedimiento contencioso-administrativo, que en sus inicios sí estaba limitada exclusivamente a la prueba instrumental.*

Quinto: Al estar comprometidos intereses patrimoniales de la República, la vía cierta y efectiva de actuación del juez para garantizar el derecho a la defensa de la República, es hacer la notificación del Procurador General de la República que establece el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Además, la República en el procedimiento de anulación no es un interesado más, y menos aún es admisible sostener que la vía para resguardar sus derechos sea mediante la actuación atendiendo el llamado genérico a los interesados que puede hacer o no el juez, ni mediante la vía de la tercería o la oposición al embargo como lo asienta el fallo en comento. La República detenta como generador del acto impugnado y como destinataria de posibles consecuencias dañosas al establecerse la nulidad de la providencia impugnada, una especial condición procesal que necesariamente el juez debe preservar y garantizar cumpliendo a cabalidad los actos procesales establecidos”.

Estimamos pertinente agregar a lo anterior que en derecho comparado se ha ido abandonando la idea de que el recurso contencioso está al servicio exclusivamente de la legalidad en la actuación administrativa. Hoy no parece haber dudas de que el recurso de anulación integra un verdadero juicio contradictorio; la novedad consiste en que en el mismo se percibe la introducción de elementos subjetivos y en la consideración del recurso como un auténtico juicio contradictorio y no ya como un recurso contra el acto.

“Respecto a la consideración del recurso por exceso de poder como un verdadero juicio contradictorio, ya Alibert, en 1927, cuando estaban en boga las ideas acerca de qué era un recurso contra el acto, escribía, después de haber realizado un profundo estudio jurisprudencial: “Esta jurisprudencia reconoce, pues, que existen verdaderas partes en el recurso por exceso de poder, que estas partes puedan alegar verdaderos derechos...” (Cordón Moreno, Faustino: *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 1979, p. 46).

En el proceso contencioso-administrativo, como proceso de partes en el que la individualización del objeto del juicio corresponde al recurrente de forma exclusiva, la legitimación se traduce en permitir la participación en el proceso de todos aquellos sujetos en la relación, a los cuales la sentencia que se dicte ha de desplegar sus efectos. En virtud del aserto anterior hay que partir de la premisa de que el objeto del procedimiento aperturado por el recurrente es siempre una pretensión frente a la administración, en consiguiente la parte demandada será siempre una administración pública concreta e identificable, vale decir aquella que dictó el acto objeto de impugnación. “La relación jurídica que se deduce en el proceso tiene por sujetos necesarios, de un lado al particular recurrente que se afirma titular del derecho o interés lesionados, de otro a la administración que dictó el acto causante de la lesión, titular también de un interés concreto, el que persigue con el acto o disposición que es objeto de impugnación” (Cordón Moreno, Faustino: *ob. cit.* p. 269).

Con clara convicción de los conceptos invocados, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en diferentes oportunidades ha expresado:

“En los recursos contra los actos administrativos individuales, la administración, aun cuando la ley no ordene su notificación en forma expresa, es parte necesaria dotada de legitimación pasiva” (sentencia de fecha 11 de noviembre de 1982).

“En los juicios de nulidad de actos administrativos de efectos particulares o generales la administración autora del acto siempre es parte” (sentencia de fecha 22 de abril de 1982).

“En el proceso contencioso-administrativo, la administración recurrida es la parte pasiva de la relación procesal, y debe considerarse que siempre tiene la legitimación para hacerse parte en el proceso, en cualquier estado del mismo” (sentencia de fecha 15 de marzo de 1984).

En virtud de lo expuesto es evidente la legitimación de la administración autora del acto, para hacerse parte en el proceso contencioso-administrativo y, en razón de ello, realizar todos los actos que fueren menester a objeto de defender el acto impugnado.

Por último, el fallo sostiene que “*precisamente en el caso de autos*, además de haberse ordenado, publicado y consignado de la Corte Suprema de Justicia (*sic*), aparece al folio 121 copia del oficio de notificación al Procurador General de la República de fecha 5 de marzo de 1986 del juicio de nulidad intentado por “Cerro del Gallo, C.A.”... cuya constancia en el expediente contradice por sí sola los alegatos del solicitante de la reposición en el asunto que ahora se discute y demuestra también la falta de fundamento de su solicitud”.

Por lo que atañe a esta afirmación por parte de la Corte, basta señalar que sólo un superficial estudio del expediente la ha podido producir, toda vez que si es cierto que corre inserto en los autos copia del oficio de notificación al Procurador, no es menos verdad que no hay constancia de que la misma se hubiese practicado efectivamente, ni consta la diligencia del alguacil del tribunal señalando el lugar y fecha en que ocurrió la notificación y agregando a los autos la respectiva boleta con la firma del alto funcionario, único elemento verdaderamente demostrativo del cumplimiento de tales trámites procesales.

Ahora bien, el hecho de haberse ordenado la notificación al Procurador, es indicativo del criterio de la Corte de que el acto recurrido obra contra los intereses patrimoniales de la República y, siendo así, la circunstancia de no haber practicado efectivamente la notificación ordenada hace procedente, por imperativo de la ley, la reposición de la causa al estado de que se notifique a quien, por mandato constitucional, representa y defiende los intereses patrimoniales de la República.

Luego, lejos de demostrar la falta de fundamento de la solicitud de reposición del Procurador, el hecho de haberse ordenado su notificación y no haberse practicado efectivamente, deviene en una circunstancia favorable a su solicitud, ya que al ordenarse la notificación se ha tenido previamente que considerar que el acto impugnado obra contra los intereses patrimoniales de la República y ante tal circunstancia la falta de notificación acarrea la nulidad de todo lo actuado.

Finalmente la sentencia adolece de otras contradicciones de menor importancia, cuando cita jurisprudencia que ninguna similitud guarda con el caso que decide y que se debe, con toda seguridad, a que olvida que en el contencioso la actuación del Fiscal y del Procurador General de la República tienen una naturaleza distinta, dado que un correcto planteamiento del asunto obliga a distinguir la defensa de la administración pública y la defensa de la legalidad en el procedimiento administrativo. “El hecho de que por razones de interés público se invista a los actos administrativos de una presunción de legalidad, no quiere decir que la defensa de ese acto en el proceso pueda calificarse de defensa de la legalidad”. (González Pérez, Jesús: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Editorial Civitas, S.A. Madrid 1978, p. 514).

La orientación jurisprudencial anterior tuvo una duración muy breve, toda vez que el 29 de julio del mismo año, la Corte dictó una sentencia por medio de la cual

se declaró con lugar la solicitud de reposición formulada por el Procurador General de la República y, en consecuencia, se ordenó proceder a la notificación del referido funcionario.

No obstante lo decidido por ese Tribunal en tal oportunidad, es pertinente acotar que llega al resultado querido por el representante de los intereses de la República, pero partiendo de premisas de suyo distintas y contrapuestas a las invocadas por el titular del órgano constitucional.

Ciertamente, el Procurador formuló la solicitud de reposición con fundamento a que se trataba de juicios donde se demandaba la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares, emanado de un órgano administrativo, creado por el Decreto N° 61 de fecha 20 de marzo de 1984, mediante el cual se niega el registro de la deuda externa privada y en donde se evidencia un interés de carácter patrimonial para la República por virtud de las decisiones que se dictaren en dichos juicios.

Sostiene el funcionario en referencia que con la reticencia de la Corte en efectuar la notificación a que se contrae el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se viola la normativa atinente a un requisito procedimental, lo cual se traduce en un menoscabo del legítimo derecho de defensa de la República, y vicia por ello de nulidad todos los actos procesales que se hubieren cumplido en tales circunstancias. Es decir que el argumento del Procurador atiende a que tales demandas obran directamente contra los intereses patrimoniales de la República.

Por su parte la Corte, en la indicada sentencia de fecha 29 de julio de 1986, entiende que el acto administrativo por medio del cual se niega el registro de la deuda externa privada, "no conforma en sí misma la evidencia de un daño patrimonial de la República, por cuanto en el supuesto de que la deuda hubiere sido reconocida como negada (el caso de autos), el daño patrimonial de la República no tiene la evidencia que califica en su oficio el Procurador General de la República".

Por otra parte ratifica el criterio de la sentencia de fecha 29 de mayo de 1986 a que ya nos hemos referido y señala igualmente que el interés patrimonial a que alude el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, constituye un criterio restrictivo que fue ampliado con ocasión de lo preceptuado en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, dado que la intervención del Procurador debe hacerse depender de la naturaleza del acto. "El interés de la República puede ser entonces un interés que sea diferente al interés patrimonial o que lo exceda con largueza, como es el caso que nos ocupa en donde el interés es salvaguardar y ejecutar las políticas económicas fijadas por el Estado venezolano. Así, en este caso, la política de régimen de cambios diferenciales conjuntamente con la monetaria, tributaria y arancelaria configuran el marco dentro del cual se han de desenvolver las unidades productivas, de consumo y los particulares; y tiene por objeto la política del Ejecutivo Nacional, en esta materia, regular el mercado que sirva a los objetivos fijados en beneficio de la comunidad nacional... De esta manera el Ejecutivo Nacional pretende someter a objetivos definidos, públicos y comunes, la política establecida en el sistema de Régimen de Cambios Diferenciales y, obviamente, la efectividad de estas políticas presupone no sólo que el Estado tiene el poder para formularlos libremente, sino, además, lo tiene luego para asegurar su vigencia real en la economía".

Se entiende de la sentencia que el medio para asegurar la vigencia de lo antes indicado es mediante la participación del Procurador General de la República en las demandas de nulidad intentadas por los administrados a quienes les fuere negado el registro de la deuda privada externa, en consecuencia de lo cual declara con lugar la solicitud de reposición formulada por el Procurador General de la República ordenándose, por ende, la notificación de dicho funcionario.

Por suerte de la decisión a que nos estamos refiriendo, los integrantes de la Corte, que el 29 de mayo de 1986 rechazaron la solicitud de reposición formulada por el Procurador, se han visto en la necesidad de salvar su voto exponiendo que "las disposiciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia privan sobre la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República" y en consecuencia de lo expuesto en la primera de dichas leyes, la notificación al Procurador "depende que la considere necesaria en atención al análisis previo del contenido del acto, porque no otra cosa significa la frase del artículo 125 anteriormente citado: «teniendo en cuenta la naturaleza del acto». En efecto, ya la notificación del Procurador General de la República depende ahora de la conclusión a que llegue el juez respecto de la naturaleza del acto, para decidir si es necesaria o no dicha notificación".

Asimismo invocan los disidentes del fallo que "la notificación no constituye un requisito esencial para la validez del procedimiento, a tenor de lo dispuesto en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil y, por ello, la no notificación del citado Procurador no puede dar lugar a la nulidad del procedimiento y a su reposición".

Por otra parte, uno de los disidentes aprovecha el voto salvado para señalar "la deficiencia de la normativa del procedimiento de los recursos contra los actos individuales contemplados en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que la misma estuvo orientada esencialmente a considerar a tal recurso como una vía de control de la legitimidad administrativa, de naturaleza exclusivamente objetiva por lo cual puso el acento sobre el control de la legitimidad que a través del mismo se ejerce, correspondiéndole sólo por ello al Fiscal General de la República su necesaria participación" y, finalmente, propugna "una modificación del sistema que nos ofrezca una normativa menos genérica, esto es, más realista en la cual se distingan las situaciones más relevantes que puedan plantearse en un recurso de nulidad contra un acto individual".

En relación a lo anterior, creemos conveniente, hasta tanto se legisle con mayor precisión en esta materia, que la Corte Suprema de Justicia solucione las dudas al respecto y determine la inteligencia y alcance de la disposición contenida en el artículo 125 de la Ley que la rige, a objeto de aclarar lo siguiente:

1. Si el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia deroga, total o parcialmente, lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
2. Si por el contrario, ambas normas deben aplicarse de manera armónica, sirviendo la segunda de complemento a la primera.
3. Si de conformidad con lo indicado en el numeral precedente, la notificación del Procurador General de la República resulta obligatoria cuando el acto recurrido obre, directa o indirectamente, contra los intereses patrimoniales de la República.
4. Si cuando tratándose de un acto que obre, directa o indirectamente, contra los intereses patrimoniales de la República se obviare la notificación del Procurador, procede la solicitud de reposición a que se refiere la parte *in fine* del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, siendo, en consecuencia, imperativo para el juez reponer la causa al estado de realizar la obligatoria notificación del Procurador.

Para lograr lo anterior en mucho podría contribuir el Fiscal General de la República, quien a tenor de lo dispuesto en el artículo 194 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia está legitimado para solicitar a la Corte que resuelva tales asuntos, sin perjuicio, obviamente, de que el máximo Tribunal puede actuar para ello incluso de oficio.

Es menester, igualmente, hacer referencia a la decisión emanada de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo el pasado 23 de octubre de 1986, por cuyo intermedio se reduce a uno el número disidente en el nuevo criterio de la Corte que

se orienta a declarar con lugar las solicitudes de reposición formuladas por el Procurador General de la República, ya que se ha incorporado a la mayoría otro miembro del referido Tribunal, bajo el argumento de que "las opiniones disidentes han de ceder ante el criterio mayoritario, por lo cual corresponde, incluso a los jueces que se manifestaron contrarios a la mayoría, acoger en sus sentencias el criterio que ésta expresara, en aras de una mayor celeridad de la administración de justicia, a fin de que no se entorpezca su ejercicio, sino que, por el contrario, el mismo se radica en atención a los intereses de orden público que en esta jurisdicción se debaten".

En virtud del razonamiento anterior y comprobada la inexistencia de la notificación del representante de los intereses de la República, "la cual ha sido considerada en situaciones análogas por esta Corte como causal de reposición al interpretar que el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República exige que se efectúe tal notificación complementándose tal exigencia con lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que lo exige en los casos en los cuales estén en juego los intereses patrimoniales de la República", se procedió a ordenar la reposición de la causa en la forma solicitada por el Procurador General de la República.

Es importante resaltar que esta sentencia acoge implícitamente la tesis del Procurador, por cuanto en la misma se acepta que la notificación "se exige en los casos en los cuales estén en juego los intereses patrimoniales de la República", diferenciándose entonces de la primera decisión de esa Corte que declaró con lugar la solicitud formulada por el Procurador.

El contenido de las últimas decisiones de la Corte en esta materia, se acerca a la consideración que formula la doctrina respecto de la evolución del contencioso-administrativo en el sentido de considerarlo como un juicio que no ha de hacerse a espaldas y sin tomar en consideración para nada al representante del órgano que emitió el acto y, a más de ello, permite al representante de los intereses de la República controlar las pruebas promovidas y evacuadas por el recurrente, eliminando la desventaja que indudablemente ocurre cuando se tramita en procedimiento administrativo sin la intervención del Procurador General de la República.

Todo lo anterior tiene por fundamento el hecho de que al estar comprometidos los intereses patrimoniales de la República, la vía procedente que queda al juez a objeto de garantizar el derecho a la defensa de la República no es otra que la de hacer la notificación del Procurador General de la República que establece el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y que debe aplicarse en armonía con el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Al ordenar la notificación del Procurador, la Corte ha acordado procedente la solicitud de reposición de la causa y, en consecuencia de ello, se han repuesto los diferentes juicios al estado de notificar al Procurador, siendo nulo todo lo actuado por no haberse cumplido el trámite indicado. La nueva tendencia de la Corte comienza a tomar matiz de generalidad, toda vez que en distintas causas se van reproduciendo los mismos criterios al momento de emitirse el pronunciamiento respecto de la solicitud de reposición formulada por el Procurador, en consecuencia de lo cual todas las demandas de nulidad intentadas contra las resoluciones emanadas de la Comisión creada por el Decreto N° 61 han sido repuestas al estado de que se practique dicha notificación.

Dentro del universo de sentencias que sobre esta materia se ha producido, toca finalmente referirse a la publicada el 4 de noviembre de 1986 —"Inversiones & Construcciones Eureka, S.A."— la cual surge de una causa donde si bien es cierto que se ordenó y practicó la notificación del Procurador, no es menos verdad que ello ocurrió de manera extemporánea.

Ciertamente, cuando la notificación se realizó —26 de junio de 1986—, la causa ya se había abierto a pruebas —5 de junio de 1986—, en atención a lo cual el representante de los intereses patrimoniales de la República sostiene que “no fue ordenada ni practicada en forma legal la notificación del Procurador, tal como lo consagra el citado artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. . .

Estamos, entonces, ante la ejecución tardía de un acto de comunicación procesal esencial para la validez del presente recurso contencioso-administrativo que ha sido concebida con miras al interés colectivo que la República representa y, por tanto, no puede considerársele como un privilegio en detrimento de derechos particulares, sino como un verdadero reconocimiento al carácter supremo que tienen los intereses de la República y que el Procurador está llamado a defender por mandato constitucional”.

Para dar respuesta a los criterios indicados con anterioridad, la Corte sostiene que “cuando se le comunica al Procurador General de la República que por ante esta Corte Primera cursa una demanda de nulidad y en atención a la naturaleza del acto impugnado, esta Corte ha decidido notificar al Procurador General de la República, esa notificación no envuelve en ningún modo una citación, una orden de comparecencia, un emplazamiento para la litis contestación o para cualquier otro acto del procedimiento, y así se declara”.