

Artículos

Recurribilidad de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato

Antonio J. Angrisano N.
Magistrado-Vicepresidente de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo

SUMARIO

- I. EXIGUA INTERVENCION ESTATAL EN EL PROCEDIMIENTO INQUILINARIO
- II. NO INTERVENCION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA EN TAL PROCESO
- III. CARACTERISTICAS PARTICULARES DEL PROCESO INQUILINARIO Y DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
- IV. LAS DECISIONES QUE EMANAN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES DE INQUILINATO SON ACTOS ADMINISTRATIVOS
 1. Podría decidirlos el Ministro de Fomento u otro organismo administrativo.
 2. Puede ser interpuesto por cualquier motivo.
 3. Hay posibilidad de Ultra-petita en la decisión.
 4. Se admite la reformatio in pejus.
- V. SI SE ENTENDIERA AL PROCEDIMIENTO INQUILINARIO COMO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SE ELIMINARIA EL RECURSO JERARQUICO, CON LO CUAL SE VULNERARIA EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA DEFENSA
- VI. OPINION DEL PROFESOR ALLAN RANDOLPH BREWER-CARIAS
- VII. EL TRIBUNAL DE APELACIONES DE INQUILINATO ES UN ORGANO JURISDICCIONAL EN TODA LA EXTENSION DE LA PALABRA
- VIII. OTRAS OPINIONES DOCTRINARIAS (HILDEGARD RONDON DE SANSO, ELOY LARES MARTINEZ, LUIS H. FARIAS MATA)
- IX. CRITERIOS DE ANTONIO MOLES CAUBET Y DE GARCIA ENTERRIA-FERNANDEZ
- X. APELACIONES DE LAS DECISIONES DE LOS TRIBUNALES DE DISTRITO EN MATERIA INQUILINARIA
- XI. CONCLUSIONES

I. EXIGUA INTERVENCION ESTATAL EN EL PROCEDIMIENTO INQUILINARIO

La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa es de eminente orden público, establecida —exclusivamente— por la materia, vale decir, por la naturaleza de los litigios en que interviene la Administración Pública, o sea, el conocimiento de los litigios en que la Administración es parte en sus actos administrativos o en su actividad administrativa. Se excluye entonces de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa a las actividades de otros entes jurídicos extraños al Estado venezolano y a la Administración Pública venezolana, por ejemplo, los litigios entre particulares o entre particulares y un estado extranjero. Es pues necesario, que en el conflicto, en la

contención, incida una actividad administrativa del Estado venezolano; de otra manera: que de una parte esté un acto o una actividad del Estado venezolano y de la otra esté uno o más particulares administrados; por ello, la mayoría de las causas de las cuales conoce el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, fundamentalmente las apelaciones de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, no son contencioso-administrativas, porque la naturaleza de las mismas es, sin lugar a dudas, un conflicto, una contención entre particulares, de un lado el arrendador y del otro el arrendatario. El objeto del litigio es, por ejemplo, la reclamación de un reintegro por pago indebido de alquileres, es un inquilino que reclama a un arrendador, por lo que materialmente el conflicto por el mayor o menor pago de arrendamiento entre el inquilino y el arrendador es un conflicto entre partes y el hecho de que la administración intervenga regulando el canon de arrendamiento, tal intervención es muy exigua y, sólo por razones de interés social, esa actuación se limita a la determinación de un elemento del contrato de arrendamiento como lo es el precio; pero el conflicto que surge es, indudablemente, entre particulares.

Esa exigua intervención estatal se observa en otros casos, como por ejemplo, en el contrato de préstamo de dinero: una parte, el prestamista da a otra, el prestatario, una cantidad de dinero por el pago de un interés anual o mensual; pues bien, aquí también el Estado interviene limitando el monto de esos intereses, al decir (mediante el Decreto contra la Usura) que tales intereses no pueden exceder del uno por ciento (1%) mensual, o sea, del doce por ciento (12%) anual; no por esa intervención del Estado, que al igual que en la de Inquilinato se traduce en una limitación de la voluntad de las partes, se puede decir que el conflicto que surja en la ejecución de ese contrato de préstamo es un conflicto contra el Estado y no entre particulares, como realmente lo es.

II. NO INTERVENCION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA EN TAL PROCESO

Hay otro argumento fundamental para la determinación del criterio, de que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no es un Tribunal Contencioso-Administrativo y que, por ende, las decisiones que dicta cuando conoce en apelación de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento no son de naturaleza contencioso-administrativa, y este argumento es el de que en ese procedimiento no interviene la Procuraduría General de la República. De un lado, a la Procuraduría General de la República corresponde "representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República" (Constitución, Art. 202, Nº 1) y de otro, 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..." (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Art. 38).

Pues bien, el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, vigente desde febrero de 1972 (fecha para la cual ya estaba vigente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, desde el 20-12-65) que trae la disposición del artículo 38, no estableció la obligación a cargo del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de notificar al Procurador General de la República, como sí lo hizo el

reglamento derogado del 15 de septiembre de 1966; y no lo hizo, llana y sencillamente porque consideró que en ese recurso intentado ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no estaban en juego los intereses de la República y por lo tanto el Procurador General de la República no es un interesado que debe defender el acto atacado. Hay dos partes siempre en ese procedimiento, el inquilino de un lado y el propietario o arrendador del otro, son dos partes que defienden sus derechos por su lado; por lo tanto, no tenía objeto la notificación al Procurador General de la República que consagraba el Reglamento anterior y que eliminó el vigente, puesto que observó que en la práctica durante los casi doce años de vigencia del Reglamento derogado, el Procurador General de la República realmente compareció muy pocas veces, o mejor dicho, casi no intervino ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato; de lo que se infiere que la no intervención del Procurador General de la República ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un argumento más para precisar el concepto de que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no es un Tribunal Contencioso-Administrativo.

III. CARACTERISTICAS PARTICULARES DEL PROCESO INQUILINARIO Y DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Si se admite la procedencia del recurso de apelación contra las decisiones del Juzgado de Apelaciones de Inquilinato, el órgano jurisdiccional de alzada necesariamente tendrá que aplicar el procedimiento de Segunda Instancia señalado en el Capítulo III del Título V — de los procedimientos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículos 162 al 170). Este procedimiento, sin duda alguna, está referido al conocimiento en alzada de los recursos contencioso-administrativos de plena jurisdicción en los que al igual que en los de anulación, se requiere previamente el agotamiento de la vía administrativa. Pero con la diferencia de que en aquél no es mediante el ejercicio de algún recurso jerárquico como en éste, sino a través del cumplimiento de las formalidades del procedimiento administrativo previo a las acciones que se intenten contra la República, establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Señalada tal condición, se observa sin embargo, que en el procedimiento de inquilinato, esto no se cumple, sino que el agotamiento de la vía administrativa que se lleva a cabo, tiene las características propias del requerido para el recurso contencioso administrativo de anulación y no para el de plena jurisdicción, los cuales son diferentes, pues en aquél es necesario que el acto administrativo cause estado, es decir, que el acto sea la última voluntad de la Administración Pública, su última palabra, por emanar del superior jerárquico de la Administración o de un inferior cuando ya el acto ha sido revisado por el superior; en otras palabras, un acto ha causado estado, cuando no hay otra instancia administrativa que pueda revisarlo; esto es precisamente lo que sucede en el procedimiento administrativo inquilinario: de las decisiones de los organismos reguladores, se apela ante el superior jerárquico, que en este procedimiento está sustituido, por voluntad de la Ley (Art. 17, de la Ley de Regulación de Alquileres), en los Jueces de Distrito o de igual competencia en la localidad, y por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato (creado por el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres por delegación expresa del primer aparte del citado artículo 17 *ejusdem*), en el Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda.

De ello se infiere, que el procedimiento de inquilinato, consta de las dos fases o instancias de que está compuesto todo procedimiento administrativo, salvo aquellos en

que la Ley expresamente señale una sola o que el acto esté dictado directamente por el superior jerárquico; esas dos fases o instancias son la del inferior, la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, y la del superior jerárquico, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato que se sustituye en lugar de la del Ministro, por voluntad de la Ley. Es aquí cuando el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato decide la apelación intentada contra la decisión de la Dirección de Inquilinato, cuando el acto administrativo deviene firme, cuando ha causado estado, por lo que, en consecuencia, es desde aquí que puede el administrado impugnar el acto administrativo de efectos particulares que fue dictado por la Dirección de Inquilinato y revisado (confirmado, revocado, modificado) por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y, por ende, solicitar la declaratoria de su nulidad, con lo cual se está en presencia de un recurso contencioso-administrativo de anulación, en cuyo fallo definitivo el Tribunal competente (a tenor de lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo) puede declarar si procede o no la nulidad del acto impugnado y determinar los efectos de su decisión en el tiempo.

Este es el procedimiento correcto, y no el de conocer como Tribunal de Alzada, de Segunda Instancia, en la cual el Tribunal deberá confirmar, revocar o reformar el fallo del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, no a declarar la nulidad del acto, lo cual conduce a la situación de que si en la "segunda instancia contencioso-administrativa", a la que se llega en virtud de apelación, puede "reformar" el fallo del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, la que en criterio de la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 15-11-77 —en la cual el autor del presente trabajo salvó el voto—, constituye la primera instancia contencioso-administrativa y como en esta instancia, a su vez, dicho Tribunal puede reformar el acto de la Dirección de Inquilinato, se produce el absurdo, de un lado, de que estemos en presencia de una tercera instancia administrativa y, del otro lado, de que la decisión de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo sea también de carácter administrativo, pues en definitiva se estaría sustituyendo en la Administración al "reformar" la decisión de ésta. Todo ello lleva a la conclusión de que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, cuando conoce en apelación de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, son atípicas y *sui-géneris*; pues si bien emanan de un órgano del Poder Judicial investido del poder jurisdiccional, el acto que éste produce es eminentemente administrativo; acto que no escapa del control jurisdiccional, pues de él puede recurrirse, como se dijo, a la jurisdicción contencioso-administrativa por vía del recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares.

IV. LAS DECISIONES QUE EMANAN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES DE INQUILINATO SON ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los actos administrativos deben emanar "de un órgano estatal actuando en función administrativa; esto significa que son actos administrativos, no sólo los que dictan los órganos de administración, en el doble aspecto orgánico y funcional, sino también los emanados de los órganos legislativos y judiciales cuando ejercen actividad administrativa. Por igual razón, a la inversa, no son actos administrativos los actos jurisdiccionales que a veces dictan los órganos de la administración". (Enrique Sa-

yagues Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, página 432); en igual sentido el profesor y tratadista patrio Allan R. Brewer Carías, en la conferencia que dictó en el ciclo sobre el “Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos”, en la sede de la Procuraduría General de la República, el día 14 de marzo de 1977, se pronunció de la siguiente manera: “Esto me ha llevado a la conclusión de que, por tanto, el rechazo de un criterio único y mágico para definir el acto administrativo —esencialmente heterogéneo en su forma y contenido— conduce a propugnar la definición del acto administrativo a través de una mezcla de criterios: el orgánico, el material, el formal. En esta forma, acto administrativo es, entonces, el acto de carácter sub-legal (he aquí el criterio formal) emanado en primer lugar, de los órganos del Poder Ejecutivo (he aquí el criterio orgánico) en ejercicio de todas las funciones estatales-legislativas, de gobierno, administrativas y jurisdiccionales; en segundo lugar de los órganos del Poder Legislativo en ejercicio de la función administrativa (he aquí el criterio material); y en tercer lugar, de los órganos del Poder Judicial en ejercicio de la función administrativa y legislativa (he aquí, también, el criterio material) . . .”

De acuerdo con las autorizadas opiniones transcritas, un acto administrativo puede emanar tanto de la Administración, como de los órganos del Poder Legislativo como del Judicial, pues bien, en este orden de ideas, hay que considerar que la decisión emanada del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato del Ministerio de Fomento, es un acto eminentemente administrativo y por ende susceptible de impugnación por vía contencioso-administrativa de anulación, es decir, por el procedimiento previsto en la Sección Tercera (De los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares) del Capítulo II (De los procedimientos en Primera y Única Instancia) del Título V (De los Procedimientos) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Arts. 121 al 137); las razones por las cuales se considera que la decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato en referencia es eminentemente un acto administrativo y en consecuencia el recurso que decide es administrativo y no contencioso administrativo, son las siguientes:

1. *Podría decidirlo el Ministro de Fomento u otro organismo administrativo*

El recurso administrativo lo decide una Autoridad Administrativa, ya sea de la propia Administración o de algún otro órgano del Estado (legislativo y judicial), actuando en función administrativa; en el asunto que se comenta, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, al conocer en apelación de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento ha venido, como se expresa en la Exposición de Motivos de la Ley, “a sustituir el recurso que antiguamente se interponía ante el Ministro de Fomento” y por tanto, en esa apelación el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato se sustituye en el lugar del Ministro, por lo que puede modificar, revocar o confirmar el acto, es decir, actúa como Administración. Mientras que el recurso contencioso administrativo lo decide una autoridad jurisdiccional especial, competente “para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa” (*Constitución*, artículo 206).

2. *Puede ser interpuesto por cualquier motivo*

La apelación que se intenta ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato contra las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, es un recurso administrativo puesto que puede ser interpuesto por cualquier motivo, pues basta expresar la inconformidad del administrado con el acto que impugna, pudiendo alegar que el acto es ilegal, que es inconveniente o inoportuno, o simplemente que no le satisface adecuadamente su pretensión administrativa, en otras palabras, el administrado puede alegar cualquier motivo útil, como sucede en los recursos administrativos, mientras que en el recurso contencioso-administrativo sólo pueden invocarse motivos de ilegalidad, es decir, el motivo está limitado al alegato de contrariedad del derecho.

3. *Hay posibilidad de Ultra-petita en la decisión*

La apelación ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato en cuestión es un recurso administrativo puesto que éste al igual que el superior jerárquico tiene todos los poderes para decidir e incluso conceder más de lo pedido, hay posibilidad en consecuencia de *ultra-petita* en la decisión; y además conforme al número 2 del artículo 67 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, puede "ejecutar sus propias decisiones", lo que es una facultad característica de la autoridad administrativa, en cambio en el recurso contencioso-administrativo la Ley exige que en el libelo de demanda se indique "con toda precisión el acto impugnado, las disposiciones constitucionales y legales y cuya violación se denuncia y las razones de hecho y de derecho en que se funde la acción" (Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, artículos 113 y 122), debiendo el Juez Sentenciador ceñirse a lo pedido por el recurrente, es decir, declarar en su fallo definitivo "si procede o no la nulidad del acto o de los artículos impugnados *una vez examinados los motivos en que se fundamente la demanda*" (artículo 119, *eiusdem*). Igualmente podrá "*de acuerdo con los términos de la respectiva solicitud* condenar al pago de sumas de dinero..." (art. 131, *eiusdem*). Además, en la jurisdicción contencioso administrativa el Juez no tiene la atribución de *ejecutar* sus propias decisiones en segunda instancia.

4. *Se admite la reformatio in pejus*

Por último, se considera que la apelación intentada contra las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, por ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un recurso administrativo y por ende, la decisión de ese Tribunal es lógicamente administrativa puesto que la decisión que recaiga puede ser dictada en perjuicio del propio recurrente, es decir, se admite la figura de la *Reformatio in pejus*, la cual es extraña no sólo al procedimiento contencioso-administrativo sino a todo el procedimiento *judicial* venezolano (al respecto véase la interesante opinión del distinguido jurista venezolano, el Dr. Luis Loreto en "Studia Jurídica", Nº 2, Facultad de Derecho, UCV. Págs. 233 y 235).

V. SI SE ENTENDIERA AL PROCEDIMIENTO INQUILINARIO COMO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SE ELIMINARIA EL RECURSO JERARQUICO, CON LO CUAL SE VULNERARIA EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA DEFENSA

Otro argumento a favor de la tesis de la no procedencia del recurso de apelación por ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de las decisiones dictadas por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato cuando éste conoce en apelación de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento es el de que si se admite que el citado Tribunal de Apelaciones es un Tribunal Contencioso-Administrativo y que la decisión que de él emana tiene el mismo carácter contencioso-administrativo, y no puramente administrativo, se estaría eliminando un recurso, el jerárquico contra la decisión del inferior (la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento), con lo cual se estaría colocando al administrado en una situación de indefensión al cercenársele el derecho que tiene a que una instancia administrativa de alzada por ante el superior jerárquico (en materia inquilinaria, el Ministro de Fomento) conozca de la decisión dictada por un organismo administrativo inferior (la citada Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento) la cual considera el administrado que le es adversa o estima que le lesiona un interés legítimo o un derecho subjetivo; en esa segunda instancia administrativa —de la cual se le priva— la decisión del superior jerárquico (el Ministro) podría ser confirmatoria de la dictada por la autoridad administrativa de la cual emanó el acto impugnado, pero por el contrario, también podría ser modificatoria o revocatoria de ésta en beneficio del administrado; en esa situación, la de privar al administrado de la indicada alzada administrativa, se vulnera el principio fundamental consagrado en el único aparte del artículo 68 de la Constitución de que “la defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso”. Por tal razón, para evitar vulnerar la Constitución, y como los jueces tienen la obligación de aplicar ésta preferentemente, es otro argumento que debe admitirse para afirmar que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato son de carácter administrativo, y en consecuencia el recurso jerárquico no queda omitido y por ende, no se lesiona la garantía constitucional de la defensa. La presencia del recurso jerárquico es de tal importancia en el procedimiento contencioso-administrativo de anulación que de principio, así lo ha aceptado la jurisprudencia del Supremo Tribunal de la República y lo reconoce expresamente la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que el procedimiento contra actos ilegales de la Administración no puede ser llevado ante el órgano jurídicamente competente, sino después de haberse agotado la vía administrativa, es decir, se haya ejercido el recurso jerárquico, ha sido en esto tan celoso el legislador que, para evitar la posible paralización de la revisión del acto administrativo por parte del superior jerárquico y en consecuencia paralizar indefinidamente la posibilidad de acudir al control jurisdiccional, incluyó de manera expresa en el primer aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que el acto recurrido en vía administrativa quedará firme y en consecuencia quedará abierta la vía del recurso contencioso-administrativo cuando “la Administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el término de noventa (90) días consecutivos a contar de la fecha de la interposición del mismo”.

De otro ángulo es tal la importancia dentro del contexto constitucional de protección al derecho de defensa, del recurso jerárquico, que así lo ha reconocido el Supremo Tribunal de la República, cuando en sentencia de fecha 6 de diciembre de

1957 expresó que: “es de principio que en el Estado de derecho la apelación es concedida a todo aquel que se sienta lesionado por una decisión administrativa; siendo taxativos los casos en que no procede el recurso”, de lo que se infiere que cuando una ley no consagra el recurso ello no significa que el derecho está cercenado; sólo cuando la ley niega expresamente el derecho a recurrir ante el superior jerárquico es cuando puede afirmarse que el derecho no existe, supuesto este que no se presenta en el caso del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, en el cual no solamente no se elimina de manera expresa el recurso jerárquico sino que la propia Exposición de Motivos de la Ley de Regulación de Alquileres sostiene que “ha venido a sustituir el recurso que antiguamente se interponía ante el Ministro de Fomento”.

En conclusión, considerar que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato son de naturaleza contencioso-administrativa y por ende susceptibles de apelación ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, equivale a quitarle a tales decisiones su naturaleza administrativa, por lo que se elimina, sin ley que lo excluya expresamente, el recurso jerárquico con lo cual lesiona, como se dijo, la garantía constitucional de que “la defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso”.

VI. OPINION DEL PROFESOR ALLAN RANDOLPH BREWER-CARIAS

El citado autor venezolano y profesor universitario, Allan R. Brewer-Carías, en las páginas 280 a la 292 de su calificada obra *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana* (Caracas 1964), sostiene:

“Creemos que la solución más adecuada y acorde a nuestro ordenamiento jurídico vigente es la de considerar a los procedimientos desarrollados ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato como procedimientos administrativos, y los recursos, como recursos administrativos aunque impropios...”.

“La afirmación de que los procedimientos desarrollados ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato constituyen procedimientos jurisdiccionales conduce a afirmar que ante ese «órgano jurisdiccional», como ante cualquier otro, se desarrolla un verdadero proceso. Sin pretender hablar de temas particulares del Derecho Procesal, un lego puede constatar que para que haya proceso es necesario que haya un contradictorio, es decir, que haya dos partes con pretensiones opuestas y, por tanto, que haya un demandante y un demandado. Pero ante esta constatación cabe preguntarse: ¿Quiénes son las partes contrarias en el procedimiento del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato? ¿Quién es el demandante y quién es el demandado? ¿Son acaso, de una parte el apelante y de otra parte la Administración cuyo acto es apelado? ¿Son acaso el inquilino y el propietario arrendador?...”.

“Si se tratase de un procedimiento contencioso-administrativo de anulación, el Juez competente sólo podría confirmar o anular el acto recurrido. No podría nunca resolver el fondo del asunto debatido; su labor es sólo de contralor de la legalidad del acto administrativo. Pero es fácil constatar que en los procedimientos que analizamos no se solicita ninguna declaratoria de nulidad por ilegalidad. Sólo se apela y, por tanto, el organismo *a quem* conoce íntegramente del asunto...”.

“En definitiva, si se admite que estamos en presencia de un recurso administrativo que podríamos calificar también como recurso jerárquico impropio con sus primordiales características, quedaría a salvo el derecho y la garantía de los administrados a la legalidad, ya que habría siempre la posibilidad de obtener una revisión de la misma Corte Suprema de Justicia en su competencia contencioso-administrativa de anulación, y ello porque la decisión del recurso de apelación ante el Tribunal de Apelaciones sería un acto administrativo con forma de sentencia. El mismo carácter revestiría la decisión de los Jueces de Distrito...”.

“La hipótesis de que se trata de un procedimiento contencioso-administrativo queda descartada por el fondo del asunto que se ventila, ya que no se ataca al acto por ilegalidad ni se demanda a la República directamente ante el Tribunal de Apelaciones...”.

VII. EL TRIBUNAL DE APELACIONES DE INQUILINATO ES UN ORGANO JURISDICCIONAL EN TODA LA EXTENSION DE LA PALABRA

Quien suscribe el presente trabajo concuerda, en general, con el planteamiento efectuado por el Dr. Brewer-Carías, y sólo disiente del criterio expuesto por él al no compartir la opinión de éste cuando considera que el Tribunal de Apelaciones de Inquilato no es un órgano jurisdiccional; al respecto, en su obra citada, página 282, expresa: que por el hecho de que un “Reglamento denomine a un órgano determinado como Tribunal y le asigne a éste el procedimiento de los juicios breves establecidos en el Código de Procedimiento Civil y denomine como sentencias los actos que de él emanan, se trata entonces, de un órgano jurisdiccional que realiza funciones jurisdiccionales, con procedimientos jurisdiccionales y por medio de actos jurisdiccionales”, no le da carácter, a su juicio, de Tribunal, de órgano jurisdiccional.

En opinión de quien escribe estas líneas no hay duda alguna de la condición de Tribunal, de órgano jurisdiccional perteneciente al Poder Judicial, que tiene el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato. Ello es incuestionable puesto que ese Tribunal nace de una Ley, la de Regulación de Alquileres al establecer en el primer aparte de su artículo 7, la facultad que utilizó el Ejecutivo en el artículo 65 del Reglamento de la Ley citada, al crear el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato; eso por una parte, y por la otra el artículo 66 de dicho Reglamento establece que: “El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato tendrá categoría de Tribunal Superior y actuará en la forma prevista para los tribunales colegiados en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el Código de Procedimiento Civil” y el Reglamento sí puede “dar categoría” de Tribunal conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial cuando establece en su artículo 147, que: “Cuando las necesidades de la administración de justicia así lo requieran, queda facultado el Ejecutivo Nacional, en Consejo de Ministros, para tomar las siguientes medidas: 1ª. Crear, suprimir y modificar las circunscripciones judiciales de los Tribunales...”.

Al margen, se observa que tal delegación, que hace la Ley Orgánica del Poder Judicial para que el Ejecutivo pueda crear, modificar o suprimir circunscripciones judiciales es decir, para que en consecuencia, cree, suprima o modifique tribunales,

existe y está consagrada en una Ley Orgánica, a pesar de que la administración de justicia es un servicio público y conforme a nuestra Carta Fundamental los servicios públicos sólo pueden ser creados, modificados o suprimidos por Ley, constituyendo esta materia parte de la llamada "reserva legal", que no puede delegarse en el poder reglamentario. Pero en nuestro ordenamiento jurídico, mientras no se declare la nulidad de la disposición que delega en el Ejecutivo la facultad de crear, modificar o suprimir el servicio público de la administración de justicia, mediante la creación, modificación o supresión de las circunscripciones judiciales, el Ejecutivo mantiene esa facultad. En consecuencia, volviendo al asunto planteado, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato fue creado conforme a derecho y como además sus miembros son nombrados por el organismo legalmente facultado para ello, el Consejo de la Judicatura, no cabe la menor duda, que tal organismo es un Tribunal, es decir, un órgano del Estado que tiene poder jurisdiccional para administrar justicia; aunque —se recalca— las decisiones que de él emanan, cuando decide las apelaciones que ante él se intentan contra las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, son de carácter administrativo y no jurisdiccionales por las razones que se han expuesto.

VIII. OTRAS OPINIONES DOCTRINARIAS (HILDEGARD RONDON DE SANSO, ELOY LARES MARTINEZ, LUIS H. FARIAS MATA)

El hecho de que las funciones administrativas que establecen algunas disposiciones legislativas de inquilinato hayan sido atribuidas a una autoridad formal y orgánicamente jurisdiccional, no puede llevarnos a confusión respecto a la naturaleza de los actos que de ellas emanan. No se debe atender a los nombres y denominaciones sino a la naturaleza intrínseca del acto. Si el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres creó un Tribunal que, según el legislador, ha podido ser muy bien un órgano administrativo, ello se hizo para descargar un volumen de trabajo intenso que iba al Ministro de Fomento y su Consultoría Jurídica. Por eso se le substituyó por un órgano distinto formalmente, pero que decide la misma materia con el mismo contenido y de la misma naturaleza: la administrativa. Además, si esa misma atribución fue dada a los Jueces de Distrito fuera del área metropolitana de Caracas, fue con el único propósito de desconcentrar un servicio de la Administración con la conciencia de que, si esa desconcentración se hacía por medio de órganos administrativos especiales, se crearía un grave problema burocrático y presupuestario. Por ello se dio a los Jueces de Distrito la atribución de hacer lo que hacía el Ministro de Fomento, y a las Municipalidades la atribución local de hacer lo que ejecuta en el área metropolitana, la Dirección de Inquilinato del mismo Ministerio.

Tal opinión está fundamentada en el autorizado criterio del tantas veces citado Profesor Allan Brewer-Carías y no podía ser de otra manera, pues ha sido él quien ha analizado, en la bibliografía nacional, con mayor profundidad y claridad de conceptos este problema. Otros tratadistas patrios también lo han tocado, por ejemplo, la distinguida autora y profesora universitaria, Hildegard Rondón de Sansó, incluye entre los Tribunales que conocen "de ciertos aspectos especiales" de la competencia en materia contencioso administrativa al Tribunal de Apelaciones de Inquilinato (*El Procedimiento Administrativo*, colección Estudios Jurídicos, pág. 20), pero salva su posición al establecer en una cita referencial (Nº 22 en la misma página de la obra

citada) que: “La naturaleza de este Tribunal es uno de los puntos más controversiales en este campo; por cuanto si bien es cierto que dicho organismo tiene facultades de anulación de algunos actos administrativos (regulación de inmuebles, desalojos, reintegros, determinación del derecho de preferencia de los inquilinos), sin embargo, *el debate que ante el mismo se plantea es esencialmente un conflicto entre las partes* (arrendador e inquilino principalmente) lo cual ha llevado a que se califique el recurso ante el Tribunal como un recurso jerárquico impropio” (subrayado nuestro). El ilustrado profesor y jurista venezolano Dr. Eloy Lares Martínez, en su obra *Manual de Derecho Administrativo* (págs. 678 a 682), al hacer una enumeración de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa señala, entre otros, al Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y al respecto expresa: “La Oficina de Inquilinato del Ministerio de Fomento es, en el Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda, el órgano competente para la regulación de alquileres, y para resolver acerca de las solicitudes de autorización para pedir la desocupación de inmuebles. En el resto de la República, la competencia para decidir acerca de esos asuntos está atribuida a los Concejos Municipales. Las decisiones emanadas de esos órganos están sujetas a apelación. En el Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda conocerá ese recurso, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato; y en el resto del país, está atribuida a los Jueces de Distrito la competencia para conocer de los recursos expresados”. En igual sentido se ha pronunciado el también profesor universitario y reconocido jurista patrio Luis H. Farías Mata, en su calificado estudio *Naturaleza Jurídica de los Procedimientos para la Fijación de Cánones de Arrendamiento en el Derecho Venezolano*.

Respetando estas tres autorizadas opiniones de tratadistas venezolanos, el suscrito, considera que la opinión más ajustada a derecho es la que ya se ha expuesto del Dr. Allan R. Brewer-Carías, que rechaza y contradice los argumentos de los otros tres citados.

IX. CRITERIOS DE ANTONIO MOLES CAUBET Y DE GARCIA ENTERRIA-FERNANDEZ

A mayor abundamiento se trae la opinión del Dr. Antonio Moles Caubet, Ex-Director del Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, quien en su monografía “*Vicisitudes del Procedimiento Administrativo*”, expresa: “El hecho de que la fase correspondiente al procedimiento de segundo grado figure —la mayoría de las veces apenas aludido— en cada una de las leyes administrativas, distanciadas entre sí y concebidas con tales diversos criterios procedimentales, hace que el número y las modalidades de los recursos previstos produzcan confusiones e inclusive extrañeza. En efecto, al recurso jerárquico, llamado en los viejos textos «reclamación», se añade una serie de recursos atípicos, como los de reconsideración, de revisión, de gracia o súplica y hasta un inconcebible recurso de apelación ante la Corte Federal, inexactamente calificado de recurso jerárquico impropio”. Y agregamos que más inconcebible sería aceptar la procedencia de un recurso de apelación en la jurisdicción contencioso-administrativa (en la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) contra una decisión de mero carácter administrativo (la del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato), lo que vulneraría también el principio de autotutela de la administración que tiene por objeto

que a través de la misma administración ésta ejerza su poder de autotutela, esto es su potestad de revisión de sus actuaciones antes de que las mismas sean atacadas por la vía jurisdiccional; tal principio de la autotutela de la Administración se traduce en el lenguaje de los tratadistas Eduardo García Enterría y Tomás Ramón Fernández en que "la Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del *status quo*, eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial. Es ese principio de autotutela el que es capaz de explicar en unidad todo ese complejo sistema posicional".

X. APELACIONES DE LAS DECISIONES DE LOS TRIBUNALES DE DISTRITO EN MATERIA INQUILINARIA

El autor del presente trabajo considera que el argumento que mayor fuerza tiene, de los expuestos en la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 15-11-77, de la cual salvó el voto, y a la cual se ha hecho referencia anteriormente, es el siguiente:

"Por lo demás, luce clara la intención del legislador de conceder recurso de apelación contra las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato porque conforme al ordinal 4º del artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se concede apelación contra las decisiones dictadas por los jueces de Distrito en materia inquilinaria para ante los Tribunales Superiores previstos en el artículo 181 *ejusdem*, y resulta por lo menos incongruente pensar, que no hubiere previsto ese mismo recurso contra las decisiones de la misma naturaleza dictadas por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, establecido como está que los Juzgados de Distrito, en materia inquilinaria, y el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato ejercen las mismas funciones, conocen de la misma materia, éste en jurisdicción del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda y aquéllos en el resto del país...".

"Es pues, lógico y jurídico deducir que de las apelaciones contra las decisiones dictadas por los Jueces de Distrito en materia inquilinaria conocen los Tribunales Superiores previstos en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y de las apelaciones contra las sentencias dictadas por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato conoce la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo a tenor de lo establecido en el ordinal 4º del artículo 184 *ejusdem*".

Rebatiendo tal criterio, el suscrito considera que al establecer el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de manera expresa la apelación contra las decisiones de los Tribunales de Distrito en materia inquilinaria para ante los Tribunales Superiores señalados en el artículo 181 *ejusdem* y no hacerlo de la misma manera expresa para con las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato quiso negarle tal apelación a éstas, estableciendo solamente en el número 4 del artículo 185 *ibidem* que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo será competente para conocer "de las apelaciones que se interpongan contra las decisiones dictadas, en primera instancia, por los Tribunales a que se refiere el artículo 181 de esta Ley o que conozcan de recursos especiales contencioso-administrativos", consa-

grando de esa manera, por exclusión, que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato tiene la condición de Tribunal, pero que no conoce de recursos contencioso-administrativos. Tal vez, el celo del legislador al establecer una incomprensible apelación contra las decisiones de los Tribunales de Distrito en materia inquilinaria fue debido a que como estos Tribunales conocen de una gran variedad de materias (civil, mercantil, penal, administrativo, etc.), es decir, su competencia es sumamente amplia (lo contrario del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato que conoce única y exclusivamente de las apelaciones de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento), podría entonces darse el caso de una jurisprudencia frágil e insegura que requeriría de una constante y unificadora revisión por parte de una alzada especializada. Por otro lado, no se puede asimilar una situación a otra, puesto que no puede considerarse a los Tribunales de Distrito como superiores jerárquicos de los Concejos Municipales. Otra interpretación podría ser la de que los Tribunales Superiores competentes conocen en apelación las decisiones dictadas por los de Distrito en materia inquilinaria, porque éstos en esta materia, sí conocen a su vez por vía contencioso-administrativa las decisiones de única instancia administrativa de los Concejos Municipales ya que las de éstos carecen del recurso jerárquico y como no puede sustituirse lo que no se tiene, los Tribunales de Distrito no pueden sustituir como órgano jerárquico de alzada lo que no existe, quedando su conocimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa. Se dijo que las decisiones de los Concejos Municipales carecen de recurso jerárquico porque —y no podría ser de otra manera— la Constitución establece en el único aparte de su artículo 29 que “los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales”.

XI. CONCLUSIONES

Por los argumentos expuestos, se concluye que:

1º) Las decisiones emanadas del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato al conocer de las apelaciones de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento son de carácter eminentemente administrativo, es decir, sustituyen a la del Ministro de Fomento, por tanto tales apelaciones constituyen un recurso jerárquico.

2º) Estas decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no deben ser apelables ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, ni ante ningún otro órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa que pudiera conocer en segunda instancia de las decisiones dictadas en primera instancia, por Tribunales Contencioso-Administrativos especiales.

3º) El control jurisdiccional de esas decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato se ejerce mediante el recurso contencioso-administrativo de anulación a través del procedimiento previsto en los artículos 121 al 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por las anteriores razones opina, quien estas líneas escribe, que en el proyecto de la Ley de Inquilinato que —he leído— se está elaborando, debe tomarse conciencia responsable para solucionar de una vez por todas el problema planteado por los recursos contra las decisiones de Inquilinato y llegar a una solución feliz y adecuada al contexto general del ordenamiento jurídico.

Las posibles soluciones pueden ser las siguientes:

1º) Sustituir el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato por una Comisión con las mismas facultades que el Tribunal estudiándose la mejor manera de designación de sus integrantes; de esta forma quedaría pues creada la alzada administrativa interna sustitutiva del Ministro y, por supuesto, se establecería de manera expresa el recurso contencioso-administrativo de anulación ante uno de los organismos jurisdiccionales —en una sola instancia— que bien podría ser la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

La denominación de dicha Comisión bien podría ser la de “Consejo de Apelaciones de Inquilinato”, ya que se podría pensar en que se ha bajado de categoría al “Tribunal” y que formar parte de una “Comisión” no da la jerarquía necesaria, es por ello que una denominación más adecuada podría ser la de “Consejo de Apelaciones de Inquilinato”.

2º) Otra forma de solucionar la problemática procesal inquilinaria es la de establecer en el proyecto de ley —de manera expresa—, de un lado, que la decisión de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento no tiene recurso jerárquico ni administrativo interno alguno, es decir, que ella causa estado en la vía administrativa; y del otro lado establecer también de forma expresa, que de tal decisión se podrá recurrir por vía del recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción (como el de la Carrera Administrativa), para ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, quien conocería en primera instancia no de todo el expediente levantado por la Dirección de Inquilinato, sino de la ilegalidad del acto, procedimiento en el cual se establecería lapso de caducidad para intentarlo, restablecimiento de la situación jurídica infringida, etc. De esta manera se evitaría chocar con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pues, según ésta hay apelación, conforme al ordinal 4º del artículo 185, ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, quien conocería —en segunda y última instancia— de la decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato; y además se subsana la sustitución del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, en otras palabras, se mantiene la permanencia de dicho Tribunal.

En fin, no hay que dejar pasar la oportunidad del proyecto de Ley que el Ejecutivo está elaborando para su presentación al Congreso, a objeto de organizar, de una vez por todas, el ordenamiento legal y reglamentario relativo a la materia inquilinaria, que tantas trabas y problemas ocasiona actualmente tanto a los administrados, los ciudadanos, como a la propia Administración y a los órganos jurisdiccionales.