

Comentarios Jurisprudenciales

COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES SOBRE LA PERENCION EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Jorge Luis Suárez
Abogado

INTRODUCCION

A raíz de la aparición de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en 1976, comenzó en la Corte Suprema de Justicia, específicamente en su Sala Político-Administrativa, la necesaria conformación de la jurisprudencia relacionada con ese modo de extinción del proceso como es la perención. Y es que a partir de ese año, tuvo nuestro máximo tribunal que interpretar con otros patrones esta institución del derecho procesal ya que hasta entonces el Código de Procedimiento Civil era la matriz de interpretación y con la nueva ley que rige a la cúpula del Poder Judicial, la perención adquiría algunas características especialísimas para el procedimiento contencioso-administrativo.

Hasta la aparición de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la perención en el procedimiento contencioso-administrativo se regía, como ya dijimos, por las normas que para la misma están en el Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, ya los tribunales contencioso-administrativos venían dándole a esta institución unos perfiles especiales en el contencioso-administrativo que vinieron a convertirse definitivamente en ley con la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, lo anterior no quiso decir que las normas del Código de Procedimiento Civil resultaran enteramente inaplicables a partir de 1977. La jurisprudencia ha dejado sentado que la perención, con las características que tiene en este último Código, se aplica en ciertos procesos como norma principal y en ciertas circunstancias se aplica supletoriamente, ya que algunos procedimientos contencioso-administrativos se rigen enteramente por las normas procesales ordinarias, como es el caso de las demandas contra empresas del Estado e institutos autónomos. En casi el resto de los casos, especialmente en los recursos de nulidad, las normas sobre perención que tiene el Código de Procedimiento Civil son inaplicables o se aplican sólo supletoriamente y la perención en estos procedimientos está regida por el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Posteriormente a la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la perención adquirió nuevas características en el nuevo Código de Procedimiento Civil de 1986, que indirectamente influyeron en el procedimiento contencioso-administrativo, por lo que necesariamente todo análisis de la jurisprudencia sobre esta institución debe concretarse especialmente desde 1987 para estar seguros que la orientación de los tribunales contencioso-administrativos es actual y válida.

Conozcamos entonces, aunque sea someramente, qué directriz u orientación ha tenido la Corte Suprema de Justicia, y también la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, para interpretar esta importante institución procesal establecida con sus ribetes fundamentales en el citado artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Concretaremos este análisis desde el primer trimestre de 1987 por las razones arriba aludidas.

I. CONSIDERACIONES GENERALES: LA PERENCION EN EL PROCEDIMIENTO CIVIL

Además de las formas normales de terminar un proceso, existe una que la mayoría de los autores consideran anormal como es la perención y esta anomalía se la atribuyen básicamente porque la extinción del proceso no ocurre por actos sino por omisión de las partes. Para algunos, la perención constituye la regulación legal de una situación anómala en que cae el proceso cuando se paraliza excesivamente.

La perención de la instancia no es un acto procesal ya que los factores y causas que la origina no dependen de la voluntad humana. Uno de dichos factores es el transcurso del tiempo, el cual es independiente de la voluntad del hombre y, por consiguiente, no es un acto.

El fundamento de la perención se lo atribuyen los autores a dos motivos: por un lado, la presunta intención de las partes de abandonar el proceso, que se muestra en la omisión de todo acto de impulso; por el otro, el interés público de evitar la pendencia indefinida de los procesos por el peligro que esto conlleva para la seguridad jurídica en las relaciones intersubjetivas.

Para Ricardo Henríquez La Roche, "La perención constituye un expediente práctico sancionatorio de la conducta omisiva de las partes que propende a garantizar el desenvolvimiento del proceso hasta su meta natural que es la sentencia, entendida como el acto procedimental que dirime el conflicto de intereses *uti singulis* y cumple adicionalmente la función pública de asegurar la necesaria continuidad del derecho objetivo *uti civis*, declarando su contenido y haciéndolo cumplir"¹.

El mismo autor cita la Exposición de Motivos del Código de Procedimiento Civil para decir que "Bajo la amenaza de perención, se logra una más activa realización de los actos del proceso y una disminución de los casos de paralización de la causa durante un período de tiempo muy largo, de tal modo que el proceso adquiere una continuidad que favorece la celeridad procesal por el estímulo en que se encuentran las partes para realizar aquellos actos y evitar la extinción del proceso"².

Para la mayoría de los autores, la perención constituye una sanción a las partes que no impulsen el proceso diligentemente, formulando las peticiones a que haya lugar, "aun cuando la inactividad se produzca por parte del juez"³. La razón fundamental de esta sanción, la atribuye Oswaldo Parilli Araujo a que "es que todo juicio requiere la actividad de las partes para preservar su continuidad; es el impulso procesal requerido, definido por Couture como "el fenómeno en virtud del cual se asegura la continuidad de los actos procesales y su dirección hacia el fallo definitivo"⁴.

Devis Echandía define la perención como "una sanción al litigante moroso, y responde a un principio de economía procesal y de certeza jurídica, para impulsar la terminación de los pleitos, razón por la cual se aplica inclusive cuando se trate de menores e incapaces, y no obstante que el juez y su secretario tienen el deber de impulsar de oficio el trámite, por lo cual el segundo incurre en falta si deja el expediente en secretaría"⁵.

Para algunos autores, la perención es una institución procesal calificada como medio afín a la sentencia de terminación del proceso. Sin embargo, Duque Corredor dice que es diferente de ésta "porque por regla general, la perención no produce

1. Véase HENRIQUEZ LA ROCHE, Ricardo. *Modos Anormales de Terminación del Proceso Civil*. Paredes Editores. Caracas, 1990. Pág. 98.
2. Véase HENRIQUEZ LA ROCHE, Ricardo. *Op. cit.*, pág. 98.
3. Véase PARILLI ARAUJO, Oswaldo, *El Contrato de Transacción y Otros Modos Extraordinarios de Terminar el Proceso*. Mobilibros. Caracas, 1992. Pág. 179.
4. Véase PARILLI ARAUJO, Oswaldo. *Op. cit.*, pág. 179.
5. Citado por PARILLI ARAUJO, Oswaldo en *op. cit.*, pág. 179.

cosa juzgada, salvo cuando ocurre en segunda instancia, en cuyo caso la sentencia apelada se hace firme, como lo advierte el último aparte del artículo 270 del CPC”⁶.

En el nuevo Código de Procedimiento Civil, “la perención aparece conectada con el hecho objetivo de la inactividad de las partes, pero también al introducir otras causas o motivos de perención, basados en plazos más breves y perentorios para el cumplimiento de ciertos actos procesales, se le consagró como medio de sancionar la negligencia de las partes en su cumplimiento, como lo aclara la Exposición de Motivos del Código en comentario”⁷.

II. LA PERENCION EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

En el procedimiento contencioso-administrativo, el principio general sobre perención se encuentra en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que expresa:

“Salvo lo previsto en disposiciones especiales, la instancia se extingue de pleno derecho en las causas que hayan estado paralizadas por más de un año. Dicho término empezará a contarse a partir de la fecha en que se haya efectuado el último acto de procedimiento. Transcurrido el lapso aquí señalado, la Corte, sin más trámites, declarará consumada la perención de oficio o a instancia de parte”.

Si bien esta norma parece ser muy clara, se han presentado en los tribunales contencioso-administrativos venezolanos varias discusiones sobre el significado exacto de alguno de sus términos o frases. Conozcamos de seguidas cuáles han sido las discusiones más importantes que se han presentado en la interpretación de esta norma, en la Corte Suprema de Justicia y la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

A. *Aplicabilidad de normas sobre perención del Código de Procedimiento Civil al Procedimiento Contencioso-Administrativo*

Quizás la discusión más importante que se ha presentado en los tribunales contencioso-administrativos venezolanos es la relacionada con la aplicabilidad a los procedimientos que son competencia de estos tribunales, de las normas que, sobre perención, establece el Código de Procedimiento Civil.

Respecto a esto, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia del caso Olga Silva R. vs. INAVI de fecha 19-3-87 (Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor), ha dicho:

“De acuerdo a lo que esta Corte ha asentado que el principio general en materia de perención en los procedimientos contencioso-administrativos se encuentra en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1916, vigente para el momento en que se dictó el auto apelado. En este sentido, la perención contencioso-administrativa es de carácter objetivo e irrenunciable, y puede ser declarada de oficio por el juez, sin necesidad de instancia de parte. Además, el plazo de inactividad que da lugar a la perención es de un (1) año, en lugar de tres años. Todo ello porque la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es la fuente primordial de todos los procedimientos contencioso-admini-

6. Véase DUQUE COREDOR, Román. *Apuntaciones sobre el Procedimiento Civil Ordinario*. Editorial Jurídica Alva, S.R.L. Caracas, 1990. Pág. 377.

7. Véase DUQUE CORREDOR, Román J. *Op. cit.*, pág. 377.

nistrativos, y su aplicación garantiza la uniformidad de su régimen legal y procesal. En este orden de ideas se observa que para que se dé tal perención es necesario que ocurra una paralización del procedimiento por más de un (1) año; término este que comenzará a contarse, desde que se haya efectuado el último acto de procedimiento”⁸.

Como puede observarse, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo ha dejado sentado que en los procedimientos contencioso-administrativos, la perención aplicable es la establecida en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y no la del Código de Procedimiento Civil.

Sin embargo, esta conclusión de la Corte no ha sido radical ni aplicada en la totalidad de los procedimientos regidos por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ya que, en algunos de ellos, se han aplicado supletoriamente ciertas normas del Código de Procedimiento Civil y en otros, como en las demandas o acciones contra entes públicos, las normas de este Código se han aplicado como fuente principal.

B. Aplicabilidad de normas de perención del Código de Procedimiento Civil en los casos de demandas contra entes públicos

En la sentencia del caso *Arlequip, C. A. vs. Banco Industrial de Venezuela* de fecha 25-4-91 (Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez), la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, dejó establecido que las normas de perención del Código de Procedimiento Civil, específicamente el ordinal 1º del artículo 267 (Perención breve), son aplicables a los casos de demandas contra entes públicos de la manera siguiente:

“En relación a la perención breve de la instancia consagrada en el ordinal 1º del artículo 267 del Código de Procedimiento Civil, alegada por el apoderado del Banco Industrial de Venezuela, C.A., quien considera que la misma debe ser declarada por esta Sala, se constata en autos que desde la fecha del auto de admisión —24 de enero de 1990— hasta el momento en que el apoderado actor realizó alguna gestión tendente a lograr la citación de la parte demandada, esto es, la diligencia mediante la cual solicitó que la citación se realizara en la persona de Gustavo Quintero Tirado, Presidente del Banco Industrial de Venezuela, C.A. —9 de mayo de 1990— había transcurrido un plazo mayor al de treinta (30) días a que se refiere el citado dispositivo legal.

Por su parte, el actor sostiene que al presente caso no le son aplicables las disposiciones relativas a las perenciones breves establecidas en el Código de Procedimiento Civil, porque la normativa que rige el presente procedimiento es la contenida en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al establecer la perención procedente, esto es, la anual.

Al respecto debe esta Sala precisar que nada obsta para que en los procedimientos que se siguen ante ella, concernientes a demandas contra empresas del Estado que, por su naturaleza, gozan de esta jurisdicción especial, se apliquen las normas relativas a las perenciones breves contenidas en el Código de Procedimiento Civil.

Ha querido el legislador que esta jurisdicción contencioso-administrativa sea competente para conocer de las acciones que se interpongan contra los entes públicos, entendidos por estos, la República, los institutos autónomos y las empresas del Estado, distribuyendo la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Jus-

8. Véase *Revista de Derecho Público* Nº 30/1987. Págs. 155-156.

ticia su competencia entre los diferentes tribunales contenciosos de acuerdo a la cuantía.

(...)

Ahora bien, cabe resaltar que si bien la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia estableció en forma clara los tribunales competentes para conocer de las acciones contra los entes públicos, no es menos cierto que en cuanto al procedimiento sólo se refirió a las acciones en que es parte la República como demandada, dejando sin lugar las acciones en las que participen los institutos autónomos y las empresas del Estado, los cuales, aun siendo entes públicos, tienen una personalidad jurídica diferente de la República, por lo que la mención de ésta en una norma no contiene a los otros.

Ciertamente, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su Sección Primera del Capítulo II del Título V, es clara cuando se refiere a las demandas contra la República, no haciendo mención alguna ni a los institutos autónomos ni a las empresas del Estado, por lo que tales disposiciones especiales no son aplicables para casos como el presente en los que la demandada es una empresa del Estado.

Con base en ello, y al carecer la referida ley de regulación procedimental para estas acciones, se aplican las reglas del procedimiento ordinario, esto es, las contenidas en el Código de Procedimiento Civil.

Asimismo, se debe resaltar que este principio fue consagrado por el legislador al regular las acciones contra la República, cuando en el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, estableció lo siguiente:

Artículo 103. "Las causas en que sea parte la República se sustanciarán y decidirán con arreglo a las normas del procedimiento ordinario, salvo lo establecido en esta ley".

Por tanto, en las demandas contra la República el procedimiento se rige por las reglas especiales contenidas en los artículos 103 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, en lo no contemplado en ellas, por las normas del Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, al no estipular nada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en relación al procedimiento a ser aplicado en las acciones contra una empresa del Estado, el mismo debe ser tramitado conforme al procedimiento ordinario sin que puedan aplicarse las disposiciones especiales de los procedimientos contra la República, porque de no haber sido esa la intención del legislador, lo hubiera estipulado expresamente.

Por tanto, en las acciones contra las empresas del Estado rigen las normas del juicio ordinario, es decir, las contenidas en el Código de Procedimiento Civil, haciendo la salvedad que en los procedimientos en los cuales los órganos jurisdiccionales contenciosos conozcan en segunda instancia de las acciones contra las empresas del Estado —ya sea la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo o esta Sala Político Administrativa— se deben aplicar en primer término las normas procesales contenidas en los artículos 162 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, en segundo lugar, las reglas del juicio ordinario. Así se declara.

En materia de perención de la instancia por paralización de la causa, tanto el Código de Procedimiento Civil como la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a partir de la reforma del primero, han igualado el régimen al estipular la procedencia de la declaratoria de perención de la causa por el transcurso de un (1) año de estar ella paralizada. Ciertamente, tanto el artículo 267 del Código de Procedimiento Civil como el 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema

de Justicia, sancionan la inactividad de las partes con la perención de la instancia, al comprobarse que la causa ha estado paralizada por más de un año.
(...)

Por tanto, si bien es cierto que la perención de la instancia a que se refiere el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, que alega el actor como la aplicable en este caso, rige la mayoría de los procedimientos a que se contrae la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no es menos cierto que en las demandas contra las empresas del Estado, las normas de perención a ser aplicables son las contenidas en el Código de Procedimiento Civil, al ser un procedimiento regulado por las disposiciones del juicio ordinario.

En base a lo anterior, cabe resaltar que con la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Civil, se estableció un régimen de perenciones breves y una de ellas es la estatuida en el ordinal 1º de su artículo 267 que se verifica en los supuestos en que el demandante dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha del auto de admisión de la demanda no ha cumplido con las obligaciones que le impone la ley para que sea practicada la citación del demandado y que es, justamente, la alegada por la demandada en la presente causa.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, no procede el alegato del apelante relativo a que en el caso que se decide la regla aplicable, es la perención de la instancia contenida en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara”⁹.

En otro caso, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 24-10-90 (Magistrada Ponente: Dra. Josefina Calcaño de Temeltas), estableció la procedencia de la perención especial breve en demandas contra la República:

“Aunque la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no dispone nada acerca de la posibilidad de aplicar perenciones especiales (breves) en demandas de esta naturaleza, como sí lo hace tratándose de recursos de nulidad, sin embargo, el artículo 88 *ejusdem* establece que las reglas del Código de Procedimiento Civil «regirán como normas supletorias en los procedimientos que cursen ante la Corte», y éstas se aplican en los casos de demandas contra la República, atendiendo a lo establecido por el artículo 103 de la Ley de la Corte que prevé la aplicación de las normas de procedimiento ordinario en dichas demandas.

En el caso de autos se trata, en efecto, de una demanda que se tramita conforme a las normas establecidas en el Capítulo V, Sección Primera, Capítulo II, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, razón por la cual le es perfectamente aplicable la disposición contenida en el artículo 267 del Código de Procedimiento Civil”¹⁰.

Ahora bien, cuando se trata de recursos de nulidad, el criterio sobre la aplicabilidad del Código de Procedimiento Civil, en lo referente a la perención, especialmente las perenciones breves, ha sido otro como veremos de seguidas.

C. *Aplicabilidad de normas de perención del Código de Procedimiento Civil en los juicios de nulidad*

En sentencia de fecha 16-11-87, con ponencia del Magistrado Pedro Alid Zoppi, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dejó sentado que en

9. Véase *Revista de Derecho Público* Nº 46/1991. Págs. 167 a 169.

10. Véase *Revista de Derecho Público* Nº 44/1990. Pág. 198.

los juicios de nulidad, las normas del Código de Procedimiento Civil no son aplicables, por las siguientes razones:

“Obviamente, la Ley de la Corte nada dice acerca de la posibilidad de perenciones especiales (o breves), y si bien es verdad que según el artículo 88, las reglas del Código de Procedimiento Civil «regirán como normas supletorias en los procedimientos que cursen ante la Corte», esto no quiere decir que cualquier regla tenga que ser aplicada, pues es necesario determinar si se acomoda a la naturaleza o índole del asunto que se ventila en la Corte, de suerte que no puede afirmarse que el silencio de la Ley de la Corte conduzca, *ipso facto*, a tomar alguna disposición del Código para aplicarla, ya que para ello deben concurrir dos extremos: 1) que la Ley de la Corte nada diga; y 2) que la regla sea necesaria e indispensable para la tramitación del juicio en la Corte, al extremo que no puede sustanciarse y decidirse sin tener en cuenta la norma supletoria correspondiente. Distinto es el caso de las demandas (Acciones ordinarias) contra la República y sus asimilados, pues éstas —artículo 103— se tramitan con arreglo a «las normas del procedimiento ordinario», salvo lo establecido en la Ley de la Corte, por manera que la regla es el Código y la excepción es esa Ley. Al respecto, para la Sala el ordinal 1º del artículo 267 no rige ni puede regir en los juicios de nulidad de actos administrativos de efectos generales o particulares y en lo que atañe al cartel contemplado en los artículos 116, 117 y 125. En efecto:

Es claro que el Código de Procedimiento Civil es supletorio de la Ley de la Corte para las situaciones del juicio respecto de las cuales no haya reglas especiales, pero, como se dijo, no es posible aplicar una regla cualquiera a una situación del juicio de nulidad que no corresponda exactamente a la que, aun similar, contemple la ley general.

En este orden de ideas, la posibilidad de consumarse una perención breve —en el juicio civil— está limitada a las actitudes omisivas especificadas en cada caso, y es así como, la del ordinal 1º, sucede cuando el demandante no cumple sus obligaciones legales para que se practique la citación del demandado; esto es, requiere que concurren los extremos siguientes: a) que se trate de una demanda o acción con partes demandante o demandado; b) que esta última deba ser citada precisamente para la contestación, porque el plazo comienza a partir del auto de admisión, en el que se ordena tal citación. Es fácil colegir que ello no tiene vigencia en el juicio de nulidad de actos administrativos, porque si bien hay demandante, no hay citación para contestación y el cartel que puede librarse se dirige a los posibles interesados, innombrados o desconocidos, que son convocados para que intervengan, a lo que se agrega que ese cartel, aun cuando siempre se ordena, no es formalidad estrictamente necesaria para la validez del juicio, porque: a) conforme al artículo 116, el tribunal podrá ordenarlo “cuando a su juicio fuere procedente”, o b) conforme al artículo 125 “cuando lo juzgue procedente, el tribunal podrá disponer también que se emplace a los interesados...”. Por eso, la causal especial de perención se explica ya que en el juicio civil, la citación del demandado es lo que determina la posibilidad real de trabar la *litis*, lo que no es así en los juicios de nulidad de los actos administrativos.

En consecuencia, como la actuación, dirigida a los terceros y prevista en los artículos 116, 117 y 125, no es una citación específica de alguien para su contestación, sino que es una convocatoria general, para que cualquier interesado concorra a promover pruebas (117) o darse por citado (125), no se trata de

una situación igual a la contemplada en el invocado ordinal 1º del artículo 267 y, por ello, no es aplicable por vía supletoria, lo que así se declara”¹¹.

El criterio antes esbozado de la Corte Suprema de Justicia, que no considera aplicable a los juicios de nulidad de actos administrativos la perención breve establecida en el ordinal 1º del artículo 267 del Código de Procedimiento Civil, fue ratificado por la misma Corte en sentencia de fecha 22-2-90, con ponencia de la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas (Caso Misión Bautista Indigenista de Venezuela vs. República (Ministerios de Educación y Justicia), cuando dejó sentado lo siguiente:

“En casos similares al presente, esta Corte ha determinado que el ordinal 1º del artículo 267 del Código de Procedimiento Civil no rige ni puede regir en los juicios de nulidad de actos administrativos de efectos particulares o generales. Esto con base a que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia nada dice acerca de las perenciones breves y aunque las reglas del Código de Procedimiento Civil son de aplicación supletoria por mandato del artículo 88 *ejusdem*, sin embargo lo son en tanto y en cuanto la ley de la Corte no regule la situación expresamente y que sea indispensable para la tramitación del juicio, a tal extremo que sin su aplicación no podría decidirse.

Inversa es la situación de las demandas contra la República, puesto que en ese caso, la Ley Orgánica establece como regla general el que sean sustanciadas con arreglo a las normas del procedimiento ordinario, salvo lo establecido en ella. Por tanto, siendo el ordinal 1º del artículo 267 del Código de Procedimiento Civil específico de los procedimientos ordinarios, por sus características, ya que establece la carga para el demandante de cumplir con las obligaciones que le impone la ley para que sea practicada la citación del demandado, y no siendo éstas propias de los juicios de nulidad donde el cartel de emplazamiento no es indispensable ya que es en todo caso potestativo del juez determinar si procede o no su publicación, considera la Corte, y así lo declara, que no procede la declaratoria de perención solicitada con base en la norma procesal citada”¹².

En otro orden de ideas, siempre dentro de la perención en los procedimientos contencioso-administrativos, conozcamos de seguidas cuál ha sido la interpretación de los tribunales contencioso-administrativos de diferentes aspectos y términos del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

D. *La definición de acto de procedimiento*

Una de las frases más discutidas en la jurisprudencia y la doctrina ha sido la de “actos de procedimiento”. Al respecto, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia de fecha 9-10-90, bajo la ponencia del Dr. Jesús Caballero Ortiz (Caso Omar A. Gómez vs. Instituto Nacional de Cooperación Educativa), dejó sentado lo siguiente:

“Debe esta Corte entrar a decidir el alegato formulado por la parte actora respecto de la procedencia de la perención de la instancia. En tal sentido, es menester precisar que el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece:

«Salvo lo previsto en disposiciones especiales, la instancia se extingue de pleno derecho en las causas que hayan estado paralizadas por más de un año. Dicho

11. Véase *Revista de Derecho Público* Nº 32/1987. Págs. 108 a 111.

12. Véase *Revista de Derecho Público* Nº 41/1990. Pág. 130.

término empezará a contarse a partir de la fecha en que se haya efectuado el último acto del procedimiento. Transcurrido el lapso aquí señalado, la Corte, sin más trámites, declarará consumada la perención de oficio o a instancia de parte...».

En cuanto a la procedencia de la perención en los procedimientos contencioso-administrativos, es necesario que ocurra una paralización del procedimiento por más de un año, computándose a tales fines dicho término desde que se haya efectuado el último acto de procedimiento hasta la fecha de la solicitud de la perención por la parte interesada o la fecha en que la Corte de oficio decida examinar y pronunciarse sobre ésta.

A tales fines, debe determinarse lo que en criterio de esta Corte se entiende por «acto de procedimiento», respecto de lo cual la jurisprudencia pacífica y reiterada ha establecido que es aquél en el cual la parte interesada puede tener intervención o que, en todo caso, tenga la posibilidad de realizar alguna actuación. En el caso en estudio, puede advertirse que en fecha 17 de noviembre se dejó constancia del inicio del lapso destinado a la promoción de pruebas que las partes quisieran hacer valer en esta alzada, lo cual constituye ciertamente un acto del procedimiento, observándose que, luego de esta fecha, no constan en autos otras actuaciones de las partes, salvo las dos diligencias referentes a la solicitud de perención de fecha 20 de febrero de 1989 y 26 de marzo de 1990, respectivamente”¹³.

La Corte, entonces, determina como “acto de procedimiento” aquel en el cual la parte interesada pueda tener intervención o que, en todo caso, tenga la posibilidad de realizar alguna actuación. Sin embargo, esta definición no ha sido suficiente para aclarar el alcance de la perención en el contencioso-administrativo.

E. *El dictamen del Fiscal General de la República como acto de procedimiento*

Respecto a este concepto de “acto de procedimiento”, se presentó la necesidad de determinar si el dictamen del Fiscal del Ministerio Público, en los casos de recursos de nulidad, puede considerarse como un acto de procedimiento susceptible de interrumpir la perención de la instancia. Sobre este punto, dijo la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 20-6-90 (Caso Sociedad Mercantil ACOMETALES, S.A. vs. República (Ministerio de Hacienda), lo siguiente:

“Como punto previo, la Sala debe entrar a considerar si la alegada perención operó o no. Para la Procuraduría General de la República se trata de un asunto perimido por la no intervención del interesado desde el 15 de mayo de 1986 hasta el 24 de mayo de 1988, transcurriendo sobradamente el lapso de un año para declarar la perención. Por su parte, el apoderado de la recurrente contradijo la solicitud de declaratoria de perención en los términos anteriormente expuestos. Y el juez sustanciador, por auto del 9 de junio de 1988, consideró que el alegato de perención debía ser resuelto por la sentencia definitiva.

Dispone el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:
(...)

De la norma transcrita se deduce que ésta no hace excepciones en cuanto a que la paralización de la causa por más de un año, sin que medie actuación alguna, conlleva la perención de la misma.

13. Véase *Revista de Derecho Público* Nº 44/1990. Págs. 184-185.

Del estudio del expediente se observa que, efectivamente, como alega el representante de la Procuraduría General de la República, desde el 15 de mayo de 1986, fecha en la cual el Alguacil del Juzgado de Sustanciación consignó boleta de notificación recibida por la Fiscalía General de la República, hasta el 24 de mayo de 1988 cuando el abogado Domingo Sosa Quero solicita la expedición del cartel a que se refiere el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no media actuación alguna y habiendo transcurrido más de dos años, era oportuno declarar perimido el presente juicio, debiendo el Juzgado de Sustanciación en ese entonces haber pasado los autos a esta Sala a los fines de decidir al respecto. De manera que debe concluirse que esta causa no ha debido continuar, pues se hallaba perimida.

Aun cuando en el presente caso la fecha de presentación del oficio emanado del Fiscal General de la República y recibido en 26 de mayo de 1986 no incide favorablemente en el cómputo de tiempo transcurrido a los fines de la perención, la Sala advierte sin embargo que, conforme a reiterada jurisprudencia, la opinión del Representante del Ministerio Público en los juicios de nulidad ante la Corte, no es considerada acto de procedimiento susceptible de interrumpir la perención de la instancia, por lo cual el oficio emanado de la Fiscalía General de la República, recibido en la Corte el 26 de mayo de 1986, no tiene tal carácter interruptivo, y así se declara”¹⁴.

Como puede observarse, la jurisprudencia no considera al dictamen del Fiscal General de la República en los juicios de nulidad de actos administrativos, como un acto de procedimiento susceptible de producir la interrupción de la perención de la instancia, quizás porque ha considerado que tal dictamen no es obligatorio ni indispensable en este tipo de procesos ya que el dictamen puede estar como no estar, hasta el punto que el Fiscal General de la República no está obligado a participar en todos los procesos en que sea notificado.

F. *Diferencia entre “procedimiento” y “juicio” a los efectos de determinar cuando un acto es susceptible de comenzar la perención*

Siguiendo con lo que debe entenderse como “acto de procedimiento”, en el caso *Arrendaven vs. RECAFI*, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia del 23-1-91, con ponencia del Magistrado Jesús Caballero Ortiz, analizó el “juicio” y su diferencia con “procedimiento”, a los fines de determinar cuándo hay perención. Sobre el particular, dijo lo siguiente:

“En consecuencia, esta Corte pasa a decidir previa las siguientes consideraciones: Resulta claro que entre el 23 de marzo de 1987, fecha en que esta Corte ordenó por primera vez solicitar los antecedentes administrativos del caso, hasta el 9 de agosto de 1988, fecha de la diligencia del abogado R. Alberto Parra Febres, en el cual solicita se ratifique dicha solicitud, transcurrió más de un año sin que se hubiese realizado actuación alguna, razón por la cual se consumó la perención de la instancia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, en virtud de las diversas posiciones que se han sostenido acerca de la oportunidad en que el juicio se inicia, a los fines de una eventual declaratoria de perención, conviene aclarar:

Ha sido objeto de diversas posiciones, en efecto, la oportunidad en que el juicio se inicia. Se ha sostenido que el mismo comienza con la citación del de-

14. Véase *Revista de Derecho Público* Nº 43/1990. Págs. 130-131.

mandado para la *litis* contestación misma, entre otras. No obstante, tales posiciones, a los fines de determinar el lapso de la perención, han obviado que el término empleado por las normas procesales correspondientes, tanto en el Código de Procedimiento Civil (Artículo 201), como en el vigente (Artículo 267), es el de «procedimiento» en lugar de «juicio».

Para aclarar y reafirmar esta posición, el Código de Procedimiento Civil de 1987 calificó de procedimiento ordinario el Libro Segundo, lo cual justificó la Exposición de Motivos así:

“Se ha querido con la denominación de «procedimiento» empleada para este Libro, en lugar de juicio, empleada en el Código vigente, asociarse a la distinción doctrinal, hoy dominante, entre procedimiento y juicio o proceso, según la cual el procedimiento es el conjunto de reglas positivas que determinan el método o estilo propio para la actuación ante los tribunales, mientras que el concepto de proceso o juicio, denota principalmente la finalidad compositiva del litigio que persiguen las partes interesadas y el conjunto de relaciones jurídicas que surgen entre las partes, los agentes de la jurisdicción y los auxiliares de ésta”.

Se denota entonces claramente que el procedimiento está constituido por todos los actos que deben verificarse ante los tribunales, el cual se inicia, por mandato expreso del artículo 339 del Código de Procedimiento Civil, por “demanda que se propondrá por escrito...”, mientras que el juicio o proceso constituye la controversia propiamente dicha, donde se han constituido ya las partes.

Aclarada la distinción entre procedimiento y juicio en el Código de Procedimiento Civil vigente, la norma rectora de la perención —artículo 267 del Código de Procedimiento Civil— al aludir a los actos del procedimiento, evidentemente se está refiriendo a todas las actuaciones que deben llevarse a cabo ante el tribunal, independientemente de que se haya trabado o no la *litis*. Lo importante es que las partes no dejen paralizar el procedimiento, debiendo instarlo a los fines de que las fases procesales subsecuentes se cumplan o, como recientemente lo ha señalado Duque Corredor, para la declaratoria de la perención de un año no se exige que la inactividad se deba a motivos imputables a las partes, ya que ésta opera fatalmente cualquiera que sea la causa¹⁵. La circunstancia que realmente impide la verificación de la perención es la inactividad del juez después de haber dicho vistos.

Por lo demás, y aun bajo la vigencia del Código de Procedimiento Civil de 1916, el criterio expuesto fue admitido por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 14 de julio de 1983 (caso “Cebra, S. A.” en la cual declaró:

“...al haber transcurrido un plazo mayor de un año entre el día 3 de febrero de 1981, en que fue expedido el oficio por el cual esta Sala solicitó los correspondientes antecedentes administrativos del acto impugnado, y la diligencia del 15 de abril de 1982, mediante la cual la recurrente pidió la ratificación del aludido requerimiento, la perención ya se había consumado...”.

Y en fecha más reciente, la misma Sala declaró la perención en la fase de solicitud de los antecedentes administrativos, así:

“Del expediente aparece que ninguna otra actividad se desarrolló en el presente juicio desde el 19-5-80, fecha en la cual el recurrente consignó

15. *Estudios de Derecho Procesal*, 1990, pág. 379.

diligencia solicitando se ratifique el contenido del auto de fecha 14-4-77 en cuanto a la solicitud del expediente administrativo, lo que evidencia la absoluta ausencia de actividad procesal dirigida a movilizar y mantener en curso el proceso, evitando así su paralización. Sancionada esta conducta del litigante con la extinción de la instancia, cuando transcurre más de un año según el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia —ya de oficio o a instancia de parte—, y habiendo transcurrido sobradamente dicho lapso, es procedente declararla” (Sentencia del 8 de agosto de 1988).

Tal ha sido igualmente el criterio de la Sala de Casación Civil (Sentencia del 11 de octubre de 1989) cuando asienta:

“La doctrina clasifica los actos procesales en constitutivos, extintivos o impeditivos. Los primeros dan vida a la relación procesal y crean la expectativa de un bien, como la demanda, que es el acto constitutivo de la relación. . .”¹⁶.

Luego de la promulgación del Código de Procedimiento Civil vigente, la doctrina ha hecho hincapié en la oportunidad del inicio del procedimiento. Así, dice Abdón Sánchez Noguera, en su libro *La Introducción de la Causa*, 1986:

“La discusión doctrinaria en cuanto a la oportunidad en que ciertamente comienza el procedimiento ordinario, quedó aclarada en la exposición de motivos de los proyectistas, como se indicó antes, al establecer con precisión la razón por la cual se acogió el término procedimiento en sustitución de juicio o proceso, de modo que es con la demanda cuando efectivamente comienza el procedimiento, sin desconocerse con ello que el juicio o proceso arranque con la citación del demandado y el contradictorio con la contestación de la demanda”¹⁷.

En efecto, la demanda tiene la importancia de determinar las partes entre quienes comenzará a dilucidarse el juicio, fija la competencia y expone las pretensiones del actor, así como su intención de hacerlas efectivas judicialmente.

Por lo expuesto, no puede admitirse que el actor introduzca una demanda y deje transcurrir un plazo mayor de un año sin realizar un acto de impulso procesal. Recuérdese al efecto que, como lo ha señalado Humberto Cuenca, actos de impulso procesal son todos aquellos actos secundarios que tienden al más rápido desarrollo y fin de la relación procesal: “Son actividades secundarias a este propósito. . . la petición de la continuación de la causa en caso de haber quedado paralizada, etc.”¹⁸.

De acuerdo con lo expuesto, es lógico concluir que el actor, una vez expuesto su derecho sustantivo ante un tribunal, debe seguir el desarrollo que le imponen las normas procesales. Así, afirma en reciente obra José Rafael González Escorche¹⁹.

“En el Código derogado esa obligación (la citación) estaba concebida en forma ilimitada, y hasta el criterio dominante en Casación era que para formularse la perención o ésta se materializara, debía estar citada la parte demandada. Ese criterio tal vez lo mantuvo la Corte por una fiel y estricta interpretación del sistema dispositivo que imperaba en forma pética

16. Oscar R. Pierre Tapia, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*, Nº 10, octubre 1989, pág. 173.

17. Pág. 12.

18. *Derecho Procesal Civil*, tomo I, pág. 437.

19. *La Citación y la Perención Breve*, Caracas, 1989.

en el viejo Código de Procedimiento. Dejaba a la esfera del derecho subjetivo los principios más elementales del proceso, y era el actor quien indicaba el tiempo en que citaba a su contrario. La Ley en esa forma erraba y se sometía al principio de que el proceso era un negocio jurídico privado entre las partes y, por lo tanto, no podía intervenir ni forzar a los litigantes para que asumieran una actitud procesal precisa para obtener la celeridad procesal”.

Y luego añade:

“En todos los procesos del mundo la instancia comienza con la presentación del libelo ante el órgano jurisdiccional, que viene a representar el ejercicio del derecho subjetivo del particular al exigir del Estado la protección legal, para que se solucione el conflicto de intereses que lo perjudica. Se dio cabida a que una vez ejercida la acción por parte del sujeto demandante, el proceso escapa de su órbita material y deja de ser un monopolio privado, para por contrario imperio convertirse en una prerrogativa estatal y ventilarse conforme a requisitos esenciales a su validez”.

Al referirse al criterio de que la perención sólo obraba luego de la citación, expone:

“La jurisprudencia que demolió este criterio confuso y sin fundamento legal, basado en una equivocada interpretación de la ley, donde añade supuestos no previstos jamás por el legislador del Código derogado, establece en forma acertada:

“Es evidente que todo juicio tiene un ciclo vital, que se inicia con la demanda y concluye con la ejecución, por lo cual desde el momento mismo en que una demanda es propuesta, existe la posibilidad de que perima la instancia, sin que dependa de la citación del demandado como acto previo a cualquier posible extinción por perención, ya que ésta es consecuencia de la simple inactividad, de la mera inercia de los interesados y si el juicio lo inicia quien demanda, a él toca activarlo, ponerlo a marchar normalmente y si no lo hace, si se descuida, es evidente que su instancia se extingue...”.

Obviamente, lo antes expuesto no significa que en los recursos contencioso-administrativos de anulación pueda operar la perención breve, tal como lo precisó la Sala Político-Administrativa, pero sí, como claramente se desprende de la doctrina expuesta, la cual acoge plenamente esta Corte, la perención ordinaria de un año.

En fin, debe esta Corte precisar que aun cuando el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se refiere a las “causas que hayan estado paralizadas...”, lo que podría interpretarse como la necesidad de que el juicio se haya trabado, tal interpretación queda descartada con la propia terminología empleada por el Código de Procedimiento Civil vigente en el Libro Segundo, Título I, al cual califica como *introducción de la causa*, en cuyo título se encuentra inserto el artículo 339 conforme el cual procedimiento se inicia con la demanda. En otras palabras, la demanda es una fase de la causa: su iniciación. Por lo antes expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara extinguida la instancia por haberse consumado la perención. Se declara firme el acto impugnado por no violar éstas disposiciones de orden público”²⁰.

20. Véase *Revista de Derecho Público* Nº 45/1991. Págs. 141 a 144.

De la sentencia anterior, que por lo interesante de su análisis fue transcrita casi íntegramente, se desprende el criterio de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en el sentido de considerar que la perención puede producirse aun cuando no haya comenzado el proceso, ya que el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con el artículo 267 del Código de Procedimiento Civil aluden no a proceso o juicio sino a procedimiento, cuando establecen la perención, por lo que la perención puede producirse aun sin la citación de la otra parte.

Sin embargo, esta posición de la Corte no fue compartida por la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó, quien salvó su voto en los siguientes términos:

- "La suscrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, Magistrada de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede, respecto al momento en que debe computarse el lapso para que opere la perención que, en el criterio del fallo, es la fecha en que se ordenó la solicitud de los antecedentes administrativos. La disidente estima procedente, a tenor de lo establecido en el artículo 267 del Código de Procedimiento Civil en concordancia con el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que la «instancia como tal», esto es, el inicio de la relación contradictoria que da lugar al fallo, sólo comienza en el momento en que tribunal admita el recurso, porque con anterioridad a esta fecha aún no ha habido pronunciamiento por parte del mismo, respecto a si conocerá o no de la controversia que ha sido planteada. Mal puede hablarse de instauración de la instancia con la simple presentación del recurso, cuando no se sabe si el mismo será o no objeto de la decisión del tribunal. Por todo lo anterior, la disidente estima que ha debido computarse el lapso previsto en los artículos precedentemente citados a partir de la fecha del auto de admisión, por lo cual con anterioridad a la misma no corre el lapso de perención"²¹.

El anterior criterio de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, ratificó la sentencia de fecha 11-10-90 de la misma Corte, también con ponencia del Magistrado Dr. Jesús Caballero Ortiz (Caso Luis A. Latouche vs. Universidad Nacional Experimental Simón Bolívar), en la cual igualmente la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó salvó su voto en los mismos términos anteriores.

G. *Procedencia de la perención cuando las partes ya no pueden intervenir en el proceso*

La determinación de lo que debe entenderse como "acto de procedimiento" no es suficiente para entender perfectamente la institución de la perención de acuerdo con el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Tampoco es suficiente para dilucidar, en ciertos casos, desde cuándo comienza a contarse el lapso de un año, ya que algunas veces se produce la duda de si existe perención en aquellos actos del proceso en los que sólo interviene el juez. Al respecto la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo dijo lo siguiente:

"La sentencia apelada, para negarla (la perención), sostiene que no puede imputarse a la actora la falta de impulso procesal, pero ello no resulta cierto, pues al ver paralizada la causa, la actora estaba obligada a instarla, de modo tal que continuase y concluyese la relación de la causa prevista en el artículo 80 de la Ley de Carrera Administrativa. Por el contrario, la parte actora dejó transcurrir más de un año sin solicitar del *a quo* la continuación de la relación. En este

21. Véase *Revista de Derecho Público* Nº 45/1991. Págs. 144-145.

orden de ideas se insiste que para que se dé la perención es necesario que ocurra una paralización del procedimiento por más de un año, término este que comenzará a contarse desde que se haya efectuado el último acto del procedimiento. En consecuencia corresponde determinar qué se entiende por acto de procedimiento. Estando vinculado tal concepto con la perención, ¿por éstos deben entenderse aquéllos en los cuales deban participar las partes, o en los que al menos tengan la posibilidad de instarlos? Pues bien, al aceptar el Código de Procedimiento Civil que la perención no opera después que se haya dicho "Vistos", está significando que acto de procedimiento es aquel donde el interesado pueda intervenir, o que en todo caso tenga la posibilidad de realizar alguna actuación, pues, ciertamente, después de dicho Vistos no le es posible a las partes presentar solicitud alguna, ya que cumplido todo el trámite sólo queda el acto de dictar sentencia, en donde no le es posible instar ni participar a aquéllas.

En este orden de ideas se observa que en la primera instancia la paralización del procedimiento sucedió después de que se realizó el acto de informes, pero ocurre que en el contencioso de la carrera administrativa, como antes se precisó, después de dicho acto el tribunal no dice Vistos. En efecto, de acuerdo al artículo 79 y 80 de la Ley de Carrera Administrativa, realizado el acto de informes, el tribunal debe fijar el comienzo de la relación de la causa. O sea, que la relación es posterior a aquel acto. De manera que el procedimiento entra en estado de sentencia al concluir la relación y no al finalizar el acto de informes. (...)

Como consecuencia de lo expuesto, resulta incierto que si la relación no continuó el día fijado, no cabía a las partes cumplir alguna actividad. Por el contrario, al no haber continuado la relación el día fijado, para que el procedimiento no sufriera una paralización indefinida, correspondía a la parte interesada solicitar del tribunal una nueva fijación, previa la notificación de la otra parte" 22.

Puede observarse entonces que para la Corte, la perención procede, no sólo cuando existe una paralización de un año desde el último acto de procedimiento, es decir, aquel en que pudieron intervenir las partes, sino también a partir de aquellos actos que, si bien no están en el proceso para que intervengan las partes, sin embargo éstas puedan instarlos.

H. *La perención luego que el juez dice "Vistos"*

La doctrina sentada en el punto anterior, tiene su excepción cuando la Corte ha dicho "Vistos". Esto lo ha dejado sentado la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en varias sentencias, especialmente en una fechada 19-3-87 (Caso Olga Silva R. vs. INAVI), con ponencia del Dr. Román José Duque Corredor:

"Pues bien, al aceptar la jurisprudencia contencioso-administrativa que la perención en los procedimientos de esta especial jurisdicción no opera después de que se haya dicho «Vistos», está significando que acto de procedimiento es aquél en donde el interesado pueda intervenir, o que en todo caso tenga la posibilidad de realizar alguna actuación. Ciertamente que después de dicho «Vistos» no le es posible a las partes presentar solicitud alguna, ya que cumplido todo el trámite sólo queda el acto de dictar sentencia, en donde no le es posible instar ni participar a aquéllas.

22. Véase *Revista de Derecho Público* No 43/1990. Págs. 131 a 133.

En este orden de ideas se observa que en la primera instancia la paralización del procedimiento sucedió después de que se realizó el Acto de Informes, pero ocurre que en el contencioso de la carrera administrativa, después de dicho acto el tribunal no dice «Vistos», como sí sucede en el procedimiento ordinario.

(...)

De lo expuesto concluye la Corte que por cuanto después del acto de informes al cual se refiere el artículo 79 de la Ley de Carrera Administrativa, no se procedió a fijar el inicio de la relación de la causa, ni tampoco se hizo dentro de los ocho (8) días siguientes, el procedimiento se paralizó, y así se mantuvo hasta el 1º de abril de 1986, en que el sustituto del Procurador General de la República solicitó se declarara la perención de la instancia. Hasta ese momento había transcurrido más de un año de inactividad procesal y ninguna de las partes instó al tribunal para que en aplicación del artículo 159 del Código de Procedimiento Civil de 1916, vigente para aquel momento, dispusiera la continuación de la causa, mediante la notificación de las partes para que se fijara el inicio de la relación de la causa, por lo que a tenor de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal de la Carrera Administrativa debió declarar la perención de la instancia”²³.

En otra sentencia (Caso Nancy Cecilia Campos vs. Instituto Agrario Nacional), la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo ratificó lo anterior de la manera siguiente:

“En su escrito de formalización de la apelación, el representante del Instituto Agrario Nacional alega que el Tribunal de la Carrera Administrativa al decidir en su solicitud de perención, no tomó en cuenta que la paralización del procedimiento se produjo después de que el tribunal acordó el inicio de la relación de la causa y en el contencioso de la carrera administrativa, a diferencia del procedimiento ordinario, el tribunal no dice «Vistos» después del acto de informes. La Corte al analizar la materia objeto de la apelación, observa que el nuevo Código de Procedimiento Civil, cuya vigencia se inicia el 16 de marzo de 1987, modifica el procedimiento civil ordinario prescindiendo que la tradicional relación, por lo cual la causa se considera vista una vez realizado el acto de informes, lo cual hace improcedente la perención por inactividad del juez, a partir de ese momento, a la luz de lo establecido en el artículo 267 del referido Código. Mas, no puede esta Corte dejar de apreciar el alegato de la apelante por cuanto el procedimiento contencioso de la carrera Administrativa se rige por una ley especial, la Ley de Carrera Administrativa, y el artículo 80 de la Ley en cuestión señala:

«Dentro de los tres (3) días continuos siguientes al término fijado para la relación de la causa o de haberse cumplido el auto para mejor proveer, el ponente presentará al tribunal el proyecto de sententia. Si éste no fuere acogido por la mayoría, se nombrará nuevo ponente, quien presentará su proyecto de sententia dentro de los trece (13) días continuos siguientes».

De la lectura del texto transcrito se concluye que no se considera vista la causa hasta que no haya finalizado la relación.

Por su parte, el artículo 267 del Código de Procedimiento Civil establece:

«Toda instancia se extingue por el transcurso de un año sin haberse ejecutado ningún acto de procedimiento por las partes. La inactividad del juez después de vista la causa, no producirá la perención».

23. Véase *Revista de Derecho Público* Nº 30/1987. Págs. 155-156.

Luego, por argumento en contrario, la inactividad procesal, cualquiera que sea el origen de la misma, antes de vista la causa, debe producir la perención.

Esta conclusión cobra fuerza al analizar la práctica procesal que se desarrolla en el Tribunal de la Carrera Administrativa cuya directiva estampa, a petición de parte, las correspondientes notas de continuación de la relación, fijando el número de audiencias para su realización, práctica que obliga a las partes a una especial diligencia en la verificación del transcurso de estos lapsos procesales y a la provisión del correspondiente papel sellado, a los fines de evitar la paralización que opera en contra de su interés procesal.

De lo expuesto se concluye que en caso *subjudice* operó la perención de la causa, por cuanto la querellante permitió la paralización del juicio en la etapa de la relación, antes de que el tribunal hubiese dicho «Vistos», no pudiendo alegar en su favor la excepción contenida en el último párrafo del encabezamiento del artículo 267 del Código de Procedimiento Civil vigente. Así se declara”²⁴.

Igualmente, en otra sentencia (Caso Manuel Gouveia vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables), de fecha 6-12-90, con ponencia del Magistrado Luis Henrique Farías Mata, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dejó sentado lo siguiente:

“Ciertamente el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece la perención de la instancia para el caso en que no se realice ningún acto de procedimiento durante más de un año. Pero el artículo 267 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 88 de la citada ley orgánica, revela la naturaleza de la perención consagrada en nuestra legislación: es una sanción a la negligencia de las partes y, por esto, no puede configurarse como consecuencia de la inactividad del juez después de vista la causa.

La misma razón apuntada (la naturaleza de la caducidad del procedimiento) exige a la Sala declarar que en el presente caso, porque no ha habido negligencia de las partes, no se ha configurado el supuesto de la perención. Así, efectivamente, se declara”²⁵.

De lo expuesto se puede colegir que la Corte considera procedente la perención cuando ha transcurrido un año después del último acto de procedimiento, entendiéndose éste no sólo en el que hay la posibilidad de que alguna de las partes actúe, sino también los que las partes puedan instarlos hasta que el tribunal diga “Vistos”.

Una vez que el tribunal ha dicho “Vistos”, la perención no es posible porque no hay ninguna posibilidad de actuación de las partes ni éstas pueden instar el procedimiento y el juicio queda totalmente en manos del juez, sin que exista posibilidad alguna de actuación ni otro tipo de impulso por las partes.

I. LA PERENCION DE LA INCIDENCIA Y SU INFLUENCIA EN EL PROCESO PRINCIPAL:

Uno de los puntos que ha suscitado mayor polémica es sobre la influencia de la perención de la incidencia sobre el proceso principal. Los tribunales contencioso-administrativos han solucionado este problema de una manera bastante radical, diciendo que la perención en una incidencia produce la extinción de todo el proceso. En relación con esto, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo expresó, en sen-

24. Véase *Revista de Derecho Público* Nº 40/1989. Págs. 132-132.

25. Véase *Revista de Derecho Público* Nº 45/1991. Pág. 141.

tencia de fecha 29-1-87, con ponencia del Magistrado Pedro Miguel Reyes (Caso Blas Enrique Perozo vs. Universidad del Zulia), lo siguiente:

“La perención como forma de extinción del proceso, opera tanto en primera como en segunda instancia, de manera que es totalmente infundado el alegato de la parte recurrente de que en el caso de autos, el objeto de la perención sólo afectaría el procedimiento incidental abierto con motivo de la oposición de excepciones, puesto que la perención como institución procesal, no está prevista como relativa al proceso en toda su plenitud. Una vez consumada la perención por el transcurso del tiempo legalmente previsto, sin actividad procesal alguna, el procedimiento que en concreto se ha venido tramitando se hace nulo, quedando sólo a salvo los efectos de las decisiones dictadas y las pruebas que resulten de los autos como lo dispone el artículo 204 del Código de Procedimiento Civil, y si se trata de un juicio que perime estando en apelación, la sentencia apelada queda con fuerza de cosa juzgada y por tanto se hace ejecutable, según lo establece el mencionado artículo”²⁶.

La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia ha compartido el criterio antes esbozado de la influencia de la perención en una incidencia sobre el juicio principal. En sentencia de fecha 21-3-90, con ponencia del Magistrado Luis Henrique Farías Mata, nuestro máximo tribunal expresó lo siguiente:

“La perención, institución procesal de relevancia negativa, opera como sanción al comportamiento negligente de las partes en el proceso que por su inactividad, por su falta de impulso, lo mantienen inerte más allá de un término legalmente establecido. El efecto sancionatorio de la perención es la extinción del proceso. En este sentido, el Código derogado (artículo 204) expresaba que la perención hacía «nulo el procedimiento». El vigente Código de Procedimiento Civil, con más rigor técnico, dice que «extingue el proceso» (artículo 270).

Pues bien, en tanto que el proceso es una unidad, la perención ocurrida por la inactividad procesal de parte, puede operarse en cualquier momento, estado o fase de aquél, desde su constitución hasta antes de vista la causa, pues, tratándose de sanción a la inactividad de parte, la inactividad del juez no puede producirla. Así lo establece ahora el Código de Procedimiento Civil en su artículo 267. No es, en su consecuencia, que por falta de impulso procesal específico o *ad hoc* perima o se extinga la incidencia; perime o se extingue lo que es la instancia, todo el proceso del cual el incidente forma parte. Así también se declara”²⁷.

De manera que para los tribunales contencioso-administrativos venezolanos, la perención en una incidencia produce la extinción de todo el proceso ya que se considera la instancia como una unidad y además, tratándose la perención de una sanción a las partes inactivas, la consecuencia de tal inactividad por el tiempo establecido en la ley en una incidencia, no puede ser otra que la caducidad del juicio.

CONCLUSIONES

Del estudio jurisprudencial realizado, podemos obtener varias conclusiones, que nos permiten conocer cuál es la orientación de los tribunales contencioso-administrativo en la interpretación de la institución procesal llamada perención, así como del

26. Véase *Revista de Derecho Público* No 29/1987. Pág. 142.

27. Véase *Revista de Derecho Público* No 42/1990. Pág. 139.

artículo rector de la misma institución en el procedimiento contencioso-administrativo como es el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Las conclusiones más importantes del estudio jurisprudencial realizado son las siguientes:

a) Además de las formas normales de terminar el proceso, existe una que la mayoría de los autores consideran anormal como es la perención, anormalidad que los mismos autores se la atribuyen a que la extinción del proceso no ocurre por actos sino por omisión de las partes.

b) La perención de la instancia no es un acto procesal ya que los factores y causas que la originan no dependen de la voluntad de las partes sino que es el transcurso del tiempo el que la produce.

c) El fundamento de la perención se la atribuyen los autores a dos motivos: por un lado, la presunta intención de las partes de abandonar el proceso, que se muestra en la omisión de todo acto de impulso; y por el otro, el interés público de evitar la pendencia indefinida de los procesos por el peligro que esto conlleva para la seguridad jurídica en las relaciones intersubjetivas.

d) Para la mayoría de los autores y la jurisprudencia, la perención constituye una sanción a las partes que no impulsen el proceso diligentemente, formulando las peticiones a que haya lugar, aun cuando la inactividad se produzca por parte del juez, si las partes tenían la posibilidad de instar el proceso.

e) Puede definirse la perención como una sanción al litigante moroso o a la conducta omisiva de las partes, que responde a un principio de economía procesal y de certeza jurídica, que propende a garantizar el desenvolvimiento del proceso hasta su meta natural que es la sentencia e impulsar la terminación de los pleitos.

f) En el procedimiento contencioso-administrativo, el principio general sobre perención se encuentra en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

g) En los procedimientos contencioso-administrativos, la perención establecida en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia prevalece sobre las normas que sobre la misma institución establece el Código de Procedimiento Civil.

h) La aplicación del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no ha sido radical en todos los casos de procedimientos regidos por esta Ley ya que en algunos de ellos se ha aplicado supletoriamente el Código de Procedimiento Civil y en los casos de demandas o acciones contra entes públicos, como la República, los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, la jurisprudencia ha considerado que las normas principales aplicables son las del Código de Procedimiento Civil, especialmente en lo referente a las perenciones breves.

i) En los juicios de nulidad de actos administrativos de efectos generales y particulares, la jurisprudencia no ha considerado aplicables las normas del Código de Procedimiento Civil ni las perenciones breves.

j) A los efectos de la interpretación del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la jurisprudencia ha determinado que "acto de procedimiento" es aquel en el cual la parte interesada puede tener intervención o que, en todo caso, tiene la posibilidad de realizar alguna actuación.

k) El dictamen del Fiscal General en los juicios de nulidad de actos administrativos como un acto de procedimiento susceptible de producir la interrupción de la perención de la instancia.

l) La perención puede producirse aun cuando no haya comenzado el proceso, ya que el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con el artículo 267 del Código de Procedimiento Civil, aluden no a proceso o juicio sino a procedimiento, el cual se inicia con la introducción del libelo de

demanda, por lo que la perención puede producirse aun sin la citación de la otra parte.

m) La perención procede, no sólo cuando existe una paralización de un año desde el último acto de procedimiento, es decir, de aquel en que pudieron intervenir las partes o de aquel que si bien no está en el proceso para que intervengan las mismas, sin embargo éstas pueden instarlos.

n) Una vez que el tribunal ha dicho "Vistos", la perención no es posible porque no hay ninguna posibilidad de actuación de las partes ni éstas pueden instar el procedimiento y el juicio queda totalmente en manos del juez.

o) La perención en una incidencia produce la extinción de todo el proceso ya que se considera la instancia como una unidad y por tratarse la perención de una sanción a las partes inactivas, la consecuencia de tal inactividad es la caducidad del juicio.