

EL AGOTAMIENTO DE LA VIA ADMINISTRATIVA. EN LOS JUICIOS AGRARIOS CONTRA LAS PERSONAS DE CARACTER PUBLICO

Alí José Venturini V.
*Doctor en Derecho,
Profesor de Procesal Civil y Agrario **

I. CONCEPTO PRELIMINAR Y DETERMINACION NORMATIVA

1. *Concepto Preliminar*

Por "Agotamiento de la Vía Administrativa", en los juicios agrarios contra personas jurídicas de carácter público, se entiende la "gestión conciliatoria previa" que con expresión de las razones de hecho y de derecho conducentes, debe hacer ante las mismas quien pretenda demandarlas judicialmente.

2. *Determinación normativa*

A. *El art. 11 de la LOTPA*

La Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios en su art. 11 dice textualmente:

"En los juicios agrarios contra las personas jurídicas de carácter público, no podrá admitirse la demanda sin la previa comprobación de haberse agotado por el interesado, las gestiones por la vía administrativa. Constituye plena prueba respecto de los sujetos de Reforma Agraria beneficiarios a título gratuito de esta gestión, cualquier documento que razonablemente a juicio del juez, indique la voluntad del demandante de haber recurrido a dicha vía".

B. *El art. 32 de la LOTPT*

La norma procesal agraria parece inspirada en el la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo, cuyo artículo 32 dice textualmente:

"En los juicios del Trabajo contra las personas morales de carácter público, en su carácter de patrono, los tribunales del Trabajo no darán curso a la demanda, sin previa comprobación de haberse gestionado la respectiva reclamación por vía administrativa".

C. *El art. 68 de la Constitución Nacional*

Las normas preinsertas, con sus diferencias de palabras, no excluyen, por afinidad institucional, la exégesis común y en tal sentido contienen un "requisito habilitante" para acceder a la jurisdicción judicial, en principio libre, aunque sometida a la pauta prevista por el art. 68 de la Constitución Nacional que al efecto dice:

"Todos pueden utilizar los órganos de Administración de Justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidas

* Para mi dilecto amigo Pedro Alid Zoppi.

por la ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes.

La defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso”.

II. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS CON EL “ANTEJUICIO ADMINISTRATIVO” Y EL CONTENCIOSO DE ANULACION

1. *Semejanzas*

Se entiende por “antejuicio administrativo” el procedimiento precontencioso, que se impone a los administrados como condición de admisibilidad de la acción o recurso que pretenda intentar contra la República u otra persona o ente público que así lo requiera por la ley.

En general, el “antejuicio administrativo” es una forma de autotutela administrativa¹, que dentro de la ventaja procesal de conocer el contenido de la pretensión del administrado, permite un arreglo de la controversia en su propio seno, cuando así lo creyere oportuno y/o conveniente el ente respectivo.

Según la profesora Hildegard Rondón de Sansó², el “antejuicio administrativo” se configura cuando concurren estos elementos:

A. La normativa de un procedimiento preliminar a la vía judicial contenciosa, cuyo agotamiento sea condición de la admisibilidad de la acción (demanda) o recurso.

B. Cuando el objeto de la pretensión que se hará valer judicialmente en sede contenciosa mediante “acción” o “recurso”, afecte en forma directa un interés de la Administración.

El prototipo de “antejuicio administrativo” en el sistema procesal venezolano es el llamado *Procedimiento Administrativo previo a las acciones contra la República*, previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, cuyo artículo 30 expresa:

“Quienes pretendan instaurar judicialmente una acción en contra de la República, deberán dirigirse previamente y por escrito al Ministerio al cual corresponda el asunto para exponer concretamente sus pretensiones en el caso. De la presentación de este escrito se dará recibo al interesado, a menos que su remisión haya sido hecha por conducto de un juez o de un notario. De la recepción del escrito se dejará constancia en nota estampada al pie.

Cuando la acción tenga por objeto la reclamación de acreencias previstas en presupuestos fenecidos, se seguirá exclusivamente el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. El procedimiento a que se refiere este capítulo no menoscaba la atribución que tiene la Contraloría General de la República de conformidad con la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional”.

Correlativamente, el art. 38 *eiusdem* pauta:

Los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia

1. RONDON DE SANZO, Hildegard, *El Procedimiento Administrativo*. Ed. EJV/Caracas, 1976; p. 60.
2. *Ibidem*.

o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República...".

Según autorizada opinión³ las normas precitadas siguen nuestra tradición histórico-legislativa que en materia de Hacienda Pública se dirigen a proteger en juicio los derechos e intereses que integran el Fisco Nacional y constituyen por sí mismas un cuerpo de derecho singular (*ius singulare*) que, en cierta forma, instituye un derecho objetivo anómalo con carácter de "privilegio" en sentido amplio. Como tales, estos "privilegios" son manifestaciones expresivas y necesarias del supremo poder condicionante que envuelve la idea misma del Estado, según la cual es legítima, a la par que obligante, la intervención del Legislador para crear un "derecho singular" siempre que se trate de proteger los intereses de la República u otros de la comunidad, cuya jerarquía requiere el sacrificio de los derechos e intereses de los particulares que deben, ejercerse adaptando sus situaciones a un acceso diferido a la función jurisdiccional⁴.

C. En el plano orgánico

En el agotamiento de la vía administrativa sólo se contempla la intervención de la persona jurídica de carácter público, la cual ha de resolver autónomamente el asunto. Por el contrario, como ya se insinuó antes, en el "antejuicio administrativo", es imprescindible la intervención consultiva de la Procuraduría General de la República.

D. En el plano estrictamente procesal

El "agotamiento de vía administrativa", sólo impide la admisión de la demanda, no su "presentación", por lo cual su control intraprocesal de oficio corresponde al juez según el art. 341 del Código de Procedimiento Civil (aplicable a los procesos agrarios por remisión del art. 17 de la LOTPA) según el cual:

"presentada la demanda, el tribunal la admitirá si no es contraria al orden público, a las buenas costumbres o a alguna disposición expresa de ley. En caso contrario negará su admisión expresando los motivos de la negativa. Del auto del tribunal que niegue la admisión de la demanda, se oirá apelación inmediatamente en ambos efectos".

Obviamente, si se admitiere la demanda inadmisibile *a limine*, cabe apelación contra el auto de admisión a un solo efecto, sin perjuicio de poder de reposición que tienen los jueces en beneficio de la estabilidad de los juicios, conforme determina el art. 206 *eiusdem*.

Por el contrario, según acreditada doctrina⁵, el "antejuicio administrativo" al concebirse como un requisito de "admisibilidad de la acción", constituye un presupuesto procesal que cabría como "cuestión previa de prohibición de la ley de admitir la acción propuesta" (art. 346 N° 11 del CPC).

Cabe advertir, además, que⁶ el "agotamiento de la vía administrativa" en los juicios agrarios, es diferente del "agotamiento de la vía administrativa" en materia contenciosa de anulación, pues el primero se refiere a demandas contentivas de pre-

3. LORETO, Luis, *Ensayos Jurídicos*. Ed. EJV/Caracas, 1987á p. 211 y sgts.

4. DUQUE CORREDOR, Román José, *Derecho Procesal Agrario*. Ed. EJV. Caracas, 1986; p. 207.

5. RONDON DE SANZO, *op. et. loc. cit.*

6. DUQUE, *op. cit.*, 206.

tensiones de derecho común, sean éstas declarativas, constitutivas, mandamentales⁷ o de condena, mientras que el segundo implica el ejercicio de un “recurso jerárquico” por cuestiones de legalidad o legitimidad del acto administrativo, tal como se prevé en los arts. 95 y 98 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y en el art. 124, ordinal 2, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

III. MODALIDADES Y COMPROBACION ESPECIFICA DEL AGOTAMIENTO DE LA VIA ADMINISTRATIVA

De acuerdo con el carácter de los sujetos que han de cumplirlo, el “agotamiento de la vía administrativa” en los juicios agrarios, tiene dos modalidades: ordinario o común y especial o privilegiado.

1. *Agotamiento ordinario o común*

Es aquel que corresponde a toda persona o ente que no sea sujeto beneficiario de la Reforma Agraria a título gratuito.

Para tales predemandantes ordinarios rigen las pautas atinentes al derecho constitucional de representación y oportuna respuesta conforme se evidencia del art. 67 de la Constitución Nacional en concordancia con los arts. 1 y siguientes de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

2. *Agotamiento especial o privilegiado*

Es aquel que corresponde a los sujetos beneficiarios de la Reforma Agraria a título gratuito; éstos son los previstos por el art. 62 de la ley respectiva que al efecto dice:

“La adjudicación individual o colectiva en Centros Agrarios o fuera de ellos, será gratuita cuando la condición económica del adjudicatario justifique la dotación para incorporarlo a la vida económicamente productiva de la Nación”.

Sobre este punto cabe preguntarse si el “estatus” de beneficiario agroreformista a título gratuito deviene por el concurso de las circunstancias que lo legitiman según la norma precitada, aun cuando no se haya efectuado formalmente la adjudicación, o si sólo es dable cuando ésta se realiza.

Sin perjuicio de ahondar el punto, y tomando en cuenta la naturaleza jurídica de *ius ad rem*⁸ que le asignamos al derecho de dotación de tierras, parecería más cónsono con el sistema optar por la primera solución, máxime cuando el art. 12 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios prevé la acción mandamental para obtener la propiedad dotatoria, aspecto reconocido incluso por la Sala de Casación Civil⁹. Piénsese que cualquier campesino (art. 65 de la LRA) o “productor autónomo” (art. 86 de la LRA) podría demandar al Instituto Agrario Nacional para que convenga, o ello le sea impuesto por el tribunal, en adjudicar en propiedad el “fundo parcelario”¹⁰ o “supraparcelario” que ocupe o al cual tenga

-
7. GOLDSMICHDT, James, *Derecho Procesal Civil* / Trd. Prieto Castro. Ed. Labor. Barcelona. 1936; p. 113 y ss.
 8. VENTURINI, Alí José, *La dotación de tierras como derecho económico de rango constitucional*. Ed. UCV/(en Libro Homenaje a Rafael Caldera). Caracas, 1979. Tomo II, p.
 9. Cfr. PIERRE TAPIA, Oscar, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Sentencia de la Sala de Casación Civil. Año 1989.
 10. VENTURINI, Alí José; DUQUE CORREDOR. Román José, *La Usucapión Especial Agraria*. Ed. Alva. Caracas, 1991; pp. 63 y ss.

derecho. Y tal acción, en nada incompatible con la naturaleza del negocio jurídico de adjudicación, es incluso susceptible de ejecución titulativa primaria¹¹ según las previsiones del art. 531 del Código de Procedimiento Civil (aplicable al proceso agrario por remisión del art. 17 de la LOTPA), que dice:

“Si la parte que resulte obligada según la sentencia a concluir un contrato, no cumple con su obligación y siempre que sea posible y no esté excluido por el contrato, la sentencia cumplirá los efectos del contrato no cumplido.

Si se trata de contratos que tienen por objeto la transferencia de la propiedad de una cosa determinada, o la constitución o la transferencia de otro derecho, la sentencia sólo producirá estos efectos si la parte que ha propuesto la demanda ha cumplido su prestación, de lo cual debe existir constancia expresa en autos”.

3. *Innecesaria e injusta discriminación*

Según prevalente doctrina¹² las modalidades subjetivas del agotamiento antes expuestas son discriminatorias e innecesarias, pues el contenido y alcance del “agotamiento” sólo debe mensurarse, como manifestación de voluntad que es, conforme al principio de libertad probatoria. Sin embargo, la tuición establecida en el aparte final del art. 11 de la LOTPA a favor de los “beneficiarios agrorreformistas a título gratuito”, debe interpretarse simple y sencillamente como el propósito del legislador de facilitar al máximo el acceso a la justicia. Por ello, como veremos, nada obsta la aplicación del principio de libertad probatoria previsto por el art. 395 del CPC, aplicable al proceso agrario, como se ha dicho, por remisión expresa del art. 17 de la LOTPA.

IV. FORMAS DE ACTUACION

1. *Forma preprocesal*

El “agotamiento” se consuma en forma preprocesal, haciendo del conocimiento de la persona jurídica contra quien obre, la pretensión que se hará valer judicialmente. El modo más simple y expedito es ocurrir a la “representación” escrita ante el organismo respectivo, exponiéndole las razones de hecho y de derecho que justifican la acción y, si posible, el propósito conciliatorio que anima al postulante¹³; sin que se requiera ninguna fórmula o expresión sacramental.

Sin embargo, cabe recordar que los predemandantes privilegiados, “agotan” la vía administrativa en la medida que hayan expresado su voluntad en tal sentido de manera, expresa o tácita. Por eso dicha manifestación de voluntad podría constar:

- A. En un telegrama.
- B. En un acta convenio.
- C. En un informe administrativo.
- D. En general, en cualquier documento que razonablemente, a juicio del juez indique la voluntad del actor de haber agotado la vía administrativa.

11. VENTURINI, Alí José, *Apuntes sobre la Ejecución Titulativa*. Ed. Diario de Tribunales. Barquisimeto, Venezuela. Ed. del 13-7-87; pp. 10 y ss.

NUÑEZ ALCANTARA, Edgard, *La Prescripción Adquisitiva...* (fsr).

12. ARGUELLO LANDAETA, Israel. *Apuntes sobre la LOTPA*. Ed. Ciara. Caracas. (Fsr).

13. Como en toda petición debe tenerse presente la LOPA.

Ahora bien, integrando la normativa atinente, que por aplicación directa y/o analógica impone la Constitución Nacional, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo, consideramos que el "agotamiento" se consume por parte de los predemandantes ordinarios:

A. Cuando presentada ante la persona jurídica correspondiente, la representación o petición indicativa de la voluntad de agotar la "vía administrativa", con la expresión de las razones de hecho y de derecho que la justifican, no se obtiene oportuna respuesta en los lapsos previstos por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En este sentido la Corte Suprema de Justicia ha dicho en sentencia de fecha 14-10-75, que cuando se han vencido los lapsos previstos por los arts. 31, 32 y 33 de la mencionada Ley y no hay respuesta oportuna como garantiza el art. 67 de la Constitución Nacional, debe entenderse que hubo "respuesta negativa" respecto del derecho reclamado por el interesado, pues el silencio administrativo equivale en tal supuesto a un rechazo de la pretensión del interesado, quien, por ello, queda expresamente autorizado para proceder judicialmente¹⁴. Debe advertirse, que el criterio jurisprudencial antes expuesto, aplicable inexcusablemente cuando la demanda haya de obrar contra la República, debe matizarse cuando se trata de otras personas jurídicas de carácter público, pues, por mandato del art. 4 de la LOPA, "en los casos en que un órgano de la Administración Pública no resolviera un asunto o recurso que dé lugar a que éstos se consideren resueltos negativamente, o sólo se habilita el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario, sino que se impone a los órganos administrativos y a sus personeros, la responsabilidad que les sea imputable por la demora, sin perjuicio de que, cuando haya reiteración, sean amonestados a los fines legales consiguientes.

B. Cuando habiendo oportuna respuesta, ésta le fuere adversa, en cuyo supuesto queda habilitado para optar por la vía judicial a partir del momento en que se hace de su conocimiento por notificación formal o autonotificación fehaciente la susodicha respuesta.

2. Forma intraprocesal

El "agotamiento de la vía administrativa" se consume en forma intraprocesal, cuando, presentada la demanda, el juez de la causa ordena, de oficio o a instancia de parte, notificar lo conducente a la persona jurídica demandada, remitiéndose copia certificada del libelo respectivo y sus recaudos, para que dé oportuna respuesta, citándose a las pautas tempestivas de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Esta forma de "agotamiento", ha sido puesta en práctica con muy buen sentido funcional, por el Tribunal de Primera Instancia Agraria de la Región Distrito Federal, a cargo de la Magistrada, Profesora de Derecho Agrario, Dra. Leyder Macías de Valencia, no obstante el cuestionamiento realizado por algunos iusagraristas, sobre la premisa, hasta cierto punto "literal-exegética", de que cuando la Ley habla de "agotamiento de la vía administrativa" excluye toda intervención judicial, pues ésta es por esencia diferente a dicha vía.

Creemos que tal práctica, no es "contra *legem*"; antes por el contrario, rinde tributo a los siguientes principios procesales inherentes al ordenamiento jurídico venezolano: orden consecutivo legal con fases de preclusión; economía procesal y estabilidad de los juicios. En efecto:

14. ROJAS WETTEL, Claudio, *La Relación Procesal Laboral en el Derecho Venezolano*. Ed. Schnell. Caracas, 1978; p. 98.

15. *Ibidem*.

A. Por lo que respecta al principio del "orden consecutivo legal con fases de preclusión", dado que, conforme éste¹⁷, la estructura y secuencia del proceso común, y por extensión, del agrario, se divide en cuatro tiempos fundamentales: a) introducción; b) instrucción; c) decisión y d) ejecución.

Tales "tiempos", en cierto modo resabio del proceso medioeval romano-canónico¹⁸, se subdividen, a su vez, en "momentos", "períodos" y "grados", que configuran los llamados "estados de la causa". Dentro de dicha estructura secuencial, el "tiempo de introducción" se descompone en varios actos específicos autónomos, aunque concatenados teleológicamente, a saber: a') la presentación de la demanda y b') la admisión de la demanda.

a') *La presentación de la demanda*

Es el acto procesal introductorio de la causa y está regido por el art. 339 del CPC, en concordancia con los arts. 8, Nº 2 y 63 de la LOTPT, aplicable al proceso agrario por remisión del art. 17 de la LOTPA, según los cuales, la demanda agraria puede "presentarse" al secretario o al juez, en cualquier día y hora, debiendo el primero, en todo caso, anotar el lugar, la fecha, la hora de la presentación y el nombre del presentante, en una diligencia estampada al pie del propio documento, firmada por el presentante, si supiere y pudiere hacerlo y por el secretario mismo, quien dará cuenta, tanto pronto como sea posible al juez.

Debe añadirse, que según el primero de los artículos precitados, el demandante puede pedir recibo de la demanda entregada y, obviamente de sus recaudos, debiendo dárselo el secretario.

Pues bien, una vez "presentada" la demanda y documentado el acto de la manera indicada, se establece la relación procesal primigenia, a tenor de lo previsto por el art. 3 del CPC, según el cual:

"La jurisdicción y la competencia se determinan conforme a la situación de hecho existente para el momento de la presentación de la demanda, y no tienen efecto respecto de ella, los cambios posteriores de dicha situación, salvo que la ley disponga otra cosa.

b') *Admisión de la demanda*

Dentro de los tres días siguientes a la fecha de la presentación (art. 10 del CPC), debe el juez admitirla, o negarla, a cuyo efecto el art. 341 *ejusdem* dice:

"Presentada la demanda, el tribunal la admitirá si no es contraria al orden público, a las buenas costumbres o a alguna disposición expresa de la ley. En caso contrario negará su admisión expresando los motivos de la negativa.

Del auto que niegue la admisión de la demanda, se oirá apelación inmediatamente, en ambos efectos".

Como se sabe²⁰, la "admisión de la demanda" es un acto procesal trascendental que consolida la "relación procesal primaria" y tiene específicos efectos, en el plano adjetivo entre los cuales habilita el poder cautelar del juez, y en el sustantivo, entre los cuales se destaca la interrupción de la prescripción prevista por el art. 1969 del

16. MARQUEZ AÑEZ, Leopoldo, *El Nuevo Código de Procedimiento Civil*. Ed. UCAB. Polar. Caracas, 1988; pp. 147 y ss.

17. *Ibidem*.

18. LORETO, Luis, *Ensayos, op. cit.*, pp. y ss.

19. *Ibidem*.

20. CUENCA, Humberto, *Derecho Procesal Civil*. 5ª Ed. Ed. UCV. Caracas, 1986, tomo I, p. 232.

Código Civil²¹. La admisión de la demanda es, en consecuencia, un acto procesal del juez que cualifica la "relación procesal primaria" y al cual sólo podría arribar legítimamente previa valoración del libelo en el plano "idiomático" y "semántico", dado que, como se recordará, el idioma legal es el castellano (arts. 13 del Código Civil) y le es vedado a las partes (art. 171 CPC) emplear en sus diligencias y escritos expresiones o conceptos injuriosos o indecentes, los cuales deberán ser testados si no se hubiesen notado en el acto de la presentación, apercibiendo al demandante para que se abstenga en lo sucesivo de repetir la falta, con una multa irrisoria de dos mil bolívares en cada caso de reincidencia; y en el plano "pretensivo", ya que no se puede hacer valer en vía judicial, ninguna pretensión contraria al orden público, ni a la buenas costumbres, ni mucho menos, a alguna disposición expresa de la ley. Por ello, la "admisión de la demanda" faltando el agotamiento de la vía administrativa, viola una disposición expresa de la ley y es corregible "de oficio", reponiendo el proceso al estado de presentación, o mediante apelación. Con esta afirmación disintimos de calificada doctrina²², según la cual el acto de admisión de la demanda es inapelable. Tal disentimiento se basa en que el auto de admisión, dentro de la estructura secuencial del proceso, no es de mera sustanciación, sino que implica un juicio de valor, a la par que una calificación habilitante para instaurar plenamente la relación procesal, vale decir, implica un sentencia interlocutoria que podría causar gravamen irreparable. Al no ser de "mera sustanciación"; ni de "mero trámite", le es inaplicable la "revocatoria por contrario imperio", prevista por el art. 310 del CPC.

Obviamente, al advertir el juez la "falta de agotamiento de la vía administrativa" en la demanda presentada no puede admitirla, aunque sí disponer lo conducente para que se cumpla el requisito y, en este orden de ideas, nada obsta para que a modo de agotamiento notifique a la persona jurídica demandada de la presentación realizada.

Pretender que tal notificación, que debe hacerse por boleta (arts. 47 de la LOTPT), es incompatible con la esencia del "agotamiento de la vía administrativa" por ser ésta siempre extrajudicial, implica un desplazamiento elemental de la cuestión. Basta pensar que el "antejuicio administrativo", cuyo diseño normativo contiene un grado superior de "administratividad", puede hacerse, como ya destacamos, al transcribir el art. 3º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por "conducto de un juez" o de un notario.

B. Por lo que respecta al principio de economía procesal, es claro que el agotamiento de la vía administrativa hecha intraprocesalmente, mediante notificación de la demanda a la persona jurídica demanda, evita dispendios innecesarios y pone de manifiesto, además, el llamado "principio de colaboración institucional", insisto en el art. 118 de la Constitución Nacional, según el cual:

"Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

C. Por lo que respecta al principio de estabilidad de los juicios, es claro que la actividad del juez ordenando el cumplimiento del requisito atinente al "agotamiento de la vía administrativa" antes de admitir la demanda, "evita" una falta que podría anular el acto de admisión de la demanda.

21. BORJAS, Arminio, *Comentarios al Código de Procedimiento Civil Venezolano*. Ed. sr. Tomo III, pp. 20 y ss.

22. MENDOZA, José Rafael, *Aspectos Relevantes del Nuevo Código de Procedimiento*. Ed. sr. Barquisimeto. 1987; p. 34.

3. *Comprobación documental y extradocumental del "agotamiento de la vía administrativa"*

Es claro que de acuerdo a las formas de consumación del agotamiento administrativo antes estudiadas, se perfilan las formas de comprobación, las cuales se reducen a dos modalidades: la comprobación documental y la extradocumental.

A. *Comprobación documental*

Para los predemandantes o demandantes ordinarios, el "agotamiento de la vía administrativa" se comprueba documentalmente de varias maneras:

- a) Por la copia de la representación debidamente firmada y sellada por el órgano respectivo de la persona jurídica demandada.
- b) Por la copia del acta en que se asienta la manifestación de voluntad del demandante en el sentido indicado.
- c) Por el original del oficio emanado de la persona jurídica demandada en el que conste la negativa de acceder a la pretensión del demandante.
- d) Por la copia no impugnada del oficio a que se contrae la letra "c".
- e) Por cualquier otro documento privado reconocido o público en el que se evidencie que la persona jurídica demandada fue impuesta de la gestión conciliatoria del demandante en relación con la demanda instaurada.

Para los predemandantes o demandantes privilegiados, por cualquier documento público o privado, emanado del demandante, del demandado o de un tercero, sea literal, audiovisual o de cualquier naturaleza, que razonablemente a juicio del juez, vale decir, con arreglo a la "sana crítica" (art. 507 del CPC), indique la voluntad del actor de haber agotado la vía administrativa.

B. *Comprobación extradocumental*

Dentro del principio de libertad probatoria, consagrado por el art. 395 del CPC, entendemos que el agotamiento de la vía administrativa puede comprobarse, por cualquiera de los "medios nominados" previstos en el Código Civil y en el propio Código de Procedimiento Civil, incluyendo los informes (art. 433 *ejusdem*) y, también, por cualquier otro medio no expresamente prohibido por la ley que se considere conducente a la demostración del "agotamiento".

V. NATURALEZA JURIDICA Y PROYECCION DEL "AGOTAMIENTO DE LA VIDA ADMINISTRATIVA" EN ORDEN A LA REGULACION Y VALIDEZ DE LA RELACION PROCESAL

Puesto que, conforme a su enunciación normativa (art. 11 LOTPA), el "agotamiento de la vía administrativa" en los juicios agrarios contra las personas jurídicas del carácter público, constituye un requisito de admisibilidad de las demandas que se instauran contra ellas, es clara su trascendencia en orden a la regularidad y validez de la relación procesal correspondiente. Por eso conviene indagar su naturaleza jurídica y proyección procesal específica. En tal sentido, nuestra escasísima doctrina al respecto, propone en síntesis dos posiciones: una que lo considera como una "cuestión previa impropia"; otra que lo considera un "óbice de procedibilidad". Ambas, en el fondo, son coincidentes y excluyen su pura asimilación al vetusto régimen de excepciones dilatorias o de inadmisibilidad o al más reciente de "cuestiones previas" en sentido estricto, previsto por los arts. 346 y sgts. del CPC.

1. *Su consideración como "cuestión previa impropia"
y el análisis Histórico-Jurídico del Dr. Pedro Alid Zoppi*

En un análisis epistolar sobre el punto ²³ Pedro Alid Zoppi, ex-Presidente de la Corte de Justicia y gran cultor del derecho procesal venezolano, hace una exégesis del artículo 11 de la LOTPA, donde sumariamente expresa:

A. *Personas jurídicas de carácter público*

En suma, advierte, mientras la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República asigna exclusivamente a ésta el "privilegio procesal" del antejuicio administrativo, lo que confirma el ordinal 5 de la LOCSJ, en materia de juicios agrarios el requisito es necesario para las demás "personas jurídicas públicas": las territoriales (Estados y Municipios) y las no territoriales (Institutos autónomos, Universidades Nacionales y empresas públicas como:

- a) PDVSA;
- b) Banco Central;
- c) Cadafe;
- d) Bandagro;
- e) Banco Industrial, etc.

B. *Aplicación supletoria de LOPGR*

Según el profesor precitado, a falta de norma expresa, por lo que respecta a los predemandantes o demandantes comunes u ordinarios, habría que emplear supletoriamente, para conducir el trámite del "agotamiento", lo dispuesto por la LOPGR ²⁴.

C. *Ajuste de la figura actual a lo dispuesto por los Códigos de Procedimiento Civil de 1897 y 1904*

En la indagación histórico-jurídica realizada por Zoppi a propósito del art. 11 de la LOTPA, se concluye que el requisito del "agotamiento de la vía administrativa" encuentra en las excepciones de inadmisibilidad contempladas en los Códigos de Procedimiento Civil venezolano de 1897 y 1904, según los cuales dichas excepciones procedían "en todo caso que la Ley declare que no debe admitirse, o no debe admitirse sino llenando algún requisito". En tal contexto normativo, se distinguían claramente entre demandas "inadmisibles por siempre" y demandas "sujetas a un requisito", cual sucede con el actual "agotamiento". Se trataría de una "inadmisibilidad por declaración de la Ley" ²⁵. Empero, en los Códigos posteriores se suprimió esa concepción. Ahora bien, señala Zoppi, el no "agotamiento de la vía administrativa" no encuentra, ni entre las antiguas excepciones (dilatorias y de inadmisibilidad); ni siquiera dentro de las actuales "cuestiones previas". En efecto, no corresponde a la causal 11 del art. 346 del vigente CPC, pues la ausencia del "agotamiento" es un requisito subsanable, que no implica rechazo definitivo de la demanda, como sí lo implicaría la cuestión previa, cuya consecuencia, al declararse con lugar, caso de deuda de juego, etc.), es excluir "para siempre" la demanda incoada. En cambio, si no se ha agotado la vía, con agotarla se puede demandar nuevamente ²⁶.

Tampoco podría asimilarse el "agotamiento de la vía administrativa" a una condición

23. ZOPPI, Pedro Alid, *Comentario epistolar al Dr. Ali Venturini* (Carta de fecha 30-11-91).

24. Creemos más viable aplicar la "analogía directa que emerge del propio artículo" de la LOTPA.

25. FEO, Ramón, *Estudios sobre el CPC Venezolano*. Ed. Rea. Caracas, 1962, Tomo II, p. 22.

26. ZOPPI, Carta citada.

pendiente (causal 7, art. 346 del CPC), pues ésta se refiere al cumplimiento de las obligaciones.

D. *Inadmisión a limine y cuestión previa impropia. Aplicación del Art. 84 de la LOCSJ y 341 del CPC*

Para Zoppi²⁷, en caso de omitirse el "agotamiento de la vía administrativa" en los juicios agrarios contra las personas jurídicas de carácter público, es aplicable, sin duda el art. 84 de la LO y el art. 341 del CPC, declarándose la "inadmisión a limine" de oficio. Pero, añade, si se hubiere admitido, no quedaría otra posibilidad sino acudir, "aunque no es exacto"²⁸ a la cuestión previa 11.

Es claro entonces que para el profesor precitado, asumiendo por mi parte la denominación, se trataría de una "cuestión previa impropia", conclusión bastante razonable, que coincide, al menos funcionalmente, con la que sostengo, al reducir la cuestión a un "óbice de procedibilidad" relevante de oficio o a instancia de parte en cualquier estado o grado del proceso mediante reposición.

2. *Su consideración como "óbice de procedibilidad"*

A. *Aspecto introductorio*

Dentro de la teoría más aceptada²⁹, para que un juicio o proceso tenga existencia jurídica y validez formal, es menester cumplir con ciertos requisitos necesarios que la doctrina denomina "presupuestos procesales", los cuales se clasifican³⁰, en presupuestos procesales de la acción b) presupuestos procesales de la pretensión; c) presupuestos procesales de validez de la relación; d) presupuestos procesales de la sentencia favorable.

a) *Presupuestos procesales de la acción*

Son estos los presupuestos procesales *stricto sensu*³¹, o presupuestos procesales propiamente dichos, sin cuya existencia o cumplimiento no se concibe la existencia y/o validez del proceso. Entre ellos se destaca la capacidad de las partes (arts. 136 y sgts. del CPC); la investidura del juez. Se añade con reservas, entre tales presupuestos, que la "incompetencia absoluta" constituye ausencia de un "presupuesto procesal". Este tipo de "presupuesto procesal" obsta la viabilidad de la "acción" y por ende el "nacimiento" del proceso.

b) *Presupuestos procesales de la pretensión*

Son aquellos que inciden no tanto en la efectividad del derecho, como en la posibilidad de ejercicio³². Así, por ejemplo, el no haber agotado la vía administrativa, constituiría un presupuesto procesal de la pretensión. En este caso, no está en juego, como se ve, la acción procesal, ni el derecho sustancial que se hace valer en juicio que podría estar o no debidamente fundado, sino la "admisibilidad de la pretensión" que, como mero hecho procesal, quedaría colocada en el centro de la relación...³³.

27. *Ibidem.*

28. Aquí ZOPPI, intuye una salida lógica al problema que pretendo resolver desde otra perspectiva con mi punto de vista sobre el "óbice de procedibilidad".

29. COUTURE, Eduardo, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Ed. Depalma. Buenos Aires. 1964, pp. 103 y ss.

30. *Ibidem.*

31. *Ibidem.*

32. *Ibidem.*

33. *Ibidem.*

c) *Presupuestos de validez del proceso*

Son aquellos atinentes exclusivamente a la validez formal del juicio, entre los cuales estaría el “emplazamiento” (arts. 344 del CPC). Sin embargo, se observa que tales presupuestos no lo son en sentido estricto, en torno en cuanto su omisión puede ser convalidada, ya que los presupuestos procesales propiamente tales, se hallan fuera de la voluntad de las partes y pueden ser invocados de oficio³⁴.

d) *Presupuestos de validez de la sentencia*

Son aquellos atinentes a la obtención de una sentencia válida y/o favorable. Obviamente este tipo de presupuesto procesal no se refieren a la relación, sino a la correcta invocación del derecho y a la prueba idónea del mismo, por lo cual algunos tratadistas los excluyen de la categoría de presupuestos procesales en sentido estricto. Piénsese, por ejemplo, que la invocación del derecho es una carga procesal (art. 340 N° 5 del CPC); pero a la vez, un deber del oficio, en virtud del precepto *iura novit curia*³⁴.

B. *Planteamiento específico*

Superando las discusiones doctrinarias implícitas en el esquema precedente, y desplazando el problema a una eventual distinción entre “presupuestos procesales puros” y “presupuestos procesales materiales³⁵, es claro que el “agotamiento de la vía administrativa” en los juicios agrarios contra personas jurídicas de carácter público, no es “presupuesto procesal especial”, sin cuyo cumplimiento el proceso no se podría instaurar, cual sostienen connotados autores³⁵; sino un requisito de admisión de la demanda,³⁶ cuya tipificación procuraremos de inmediato, a través de la figura del “óbice de procedibilidad”. Por tal se entiende, del latín “*obex-icis*”, el obstáculo, embarazo, estorbo o impedimento que tiene un proceso instaurado para desenvolverse secuencialmente conforme al principio de orden consecutivo legal con fases de preclusión³⁶, en virtud de la ausencia de un acto determinado que así lo impone por ministerio de la ley, por acuerdo homologado de las partes o por especial disposición del juez.

La doctrina³⁷ habla de “óbices de procedibilidad” para referirse a todo supuesto o cuestión incidente sobre el procedimiento, por lo cual, opera dentro de un “proceso” existente. En ese sentido podría decirse que el “óbice” no obsta al proceso, sino al procedimiento. Dentro de tal sistemática cobra relieve la enseñanza de Couture³⁸, para quien, como la palabra lo dice, un “presupuesto” es un “supuesto previo”, una suposición necesariamente anterior a la presencia de un objeto, sin el cual éste no puede hacerse perceptible o, en términos jurídicos, “existencialmente válido”.

Y, puesto que “el agotamiento de la vía administrativa” en los juicios agrarios contra personas jurídicas de carácter público, se instituye en nuestro sistema legal como un requisito de “admisión” de la demanda y este acto procesal presupone la presentación válida de la misma, consideramos que tipifica un “óbice de procedibilidad” que puede invocarse en cualquier estado o grado de la causa por la parte, o actualizarse de oficio en los casos en que la parte interesada no se prevalga de esa defensa. Se trata, obviamente de un requisito impretermitible para la admisión de la

34. *Ibidem*.

35. VESCOVI, Enrique, *Teoría General del Proceso*. Ed. Temis. Bogotá, 1984; p 95.

36. ARGÜELLO LANDAETA, Israel, *Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios*, (Guía de Lectura). Ed. Alva. Caracas, 1985; p. 26.

37. MARQUEZ AÑEZ, *op. et. loc. cit.*

38. GOMEZ ORBANEJA, *La acción...* apud. Couture, *op. cit.*

demanda. De consiguiente, ésta será nula y dicha nulidad deberá ser declarada, repetimos a instancia de parte o de oficio, a tenor de lo previsto por los arts. 206, sgts., del CPC; pues omitido el "agotamiento" se dejó de cumplir en el acto de admisión una formalidad esencial a su validez.

VI. DEFENSAS Y RECURSOS CONTRA LA OMISION DEL REQUISITO DE "AGOTAMIENTO DE LA VIA ADMINISTRATIVA"

Dada su naturaleza jurídica dual, y en ausencia de un instrumento procesal específico para hacer valer la omisión, admitida la demanda sin haberse agotado la "vía administrativa", cuales serían, en cierto modo, el "despacho sancador" brasileño⁴⁰; el "fin de *non recevoir*" francés⁴¹ o el *demurrer* norteamericano⁴², considero útil acudir a las formas defensivas y recursorias adoptables, a saber:

1. *Recurso excitativo*

Esto es mediante petición específica al juez excitándolo a que, *ex officio*, corrija el vicio advertido. Tal recurso o petición simple, que no constituye carga procesal, constituye un deber profesional del abogado a tenor del art. 15 de su Ley Especial, según el cual debe colaborar con el juez para el triunfo de la justicia, a cuyo efecto el juez deberá invocar su oficio.

Este recurso excitativo, conforma una defensa impreclusiva que puede ser ejercida en todo estado y grado del proceso (art. 67 de la CN).

2. *Apelación ordinaria*

Esto es, recurriendo contra el auto de admisión, considerado como una sentencia interlocutoria que causa gravamen irreparable por la definitiva, a tenor de lo previsto por el art. 289 del CPC, en concordancia con los arts. 23 y 24 de la LOPTA. Cabe indicar⁴², que el legislador patrio toma el vocablo "sentencia interlocutoria" en su más alta acepción, como sinónimo de "auto" o de decisión en general. Ello aparece así del conjunto de las disposiciones del CPC. Corresponde por lo demás⁴³, a la libre apreciación del juez, y éste debe por ello proceder con extremada discreción, resolver si el auto de admisión apelado causa o no el daño sin remedio que se pretende, y si el perjuicio afecta a sólo uno o a varios litigantes, pues, en este último caso, debe oír el recurso a todos los agraviados⁴⁴.

3. *Recurso de casación*

El Recurso de Casación por quebrantamiento de forma (art. 313, Numeral 1 del CPC) sólo procede cuando se ha quebrantado u omitido una forma sustancial de los actos que menoscaben el derecho de defensa. Aparentemente tal no sucedería con la admisión *omisso*, medio de la demanda en los juicios agrarios contra las personas jurídicas de carácter público, dado que quedan al demandado incólume todas las cuestiones previas y defensas perentorias. Mas, en sana hermenéutica debe entenderse por "menoscabo", no sólo la imposibilidad de interponer un medio defensivo

39. COUTURE, *op. et. loc. cit.*

40. LACERDA, m. *Despacho Sancador*. Ed. fsr, Porto Alegre, 1953, apud Couture, *op. cit.* 106

41. LORETO, Luis, *op. et. loc. cit.*

42. BORJAS, Arminio, *op. cit.*, II, 167.

43. *Ibidem.*

44. *Ibidem.*

preexistente; sino la mengua o disminución de la eficacia de los mismos dentro de los principios de seguridad jurídica y “economía procesal” que cualifican la actividad de las partes en el proceso.

Es claro, que de proceder el recurso por quebrantamiento de forma, lo sería aun de oficio, pues por tratarse de una omisión que lesiona el orden público procesal de interés estatal, no se requeriría el condicionamiento de haber interpuesto los recursos ordinarios pertinentes.

VI. RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. El agotamiento de la “vía administrativa” es un privilegio procesal a favor de las personas jurídicas de carácter público, por lo cual beneficia a:

La República, los Estados, los Municipios, los Institutos Autónomos y las Universidades.

No entran en la categoría de personas públicas las empresas del Estado que se constituyan como sociedades civiles o mercantiles, a menos que de la ley o estatuto se desprenda lo contrario.

2. El incumplimiento u omisión del requisito del agotamiento es un óbice de procedibilidad, no una cuestión previa. Por eso la demanda puede ser presentada con los efectos legales que ello comporta sin necesidad de haber agotado la vía administrativa, sólo que no se admitirá hasta tanto se cumpla, o en todo caso se negará su admisión por el art. 341 del CPC.

3. La omisión del requisito puede hacerse valer en todo estado y grado del proceso.

ABREVIATURAS

CC: Código Civil.

CPC: Código de Procedimiento Civil.

LOTPA: Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios.

LOCSJ: Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

LOTPT: Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo.

LOPGR: Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

LOPA: Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.