

EJECUTABILIDAD DE LAS DECISIONES DE LA DIRECCION DE INQUILINATO EN MATERIA DE DESALOJOS

Irmaisabel Lovera De Sola
Abogado

I. DELIMITACION DEL TEMA A TRATAR

Nuestro tema es el de la ejecutabilidad de las Resoluciones emanadas de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento o de los Concejos Municipales, cuando actúan en función inquilinaria y únicamente en materia de desalojos, puesto que esa Dirección y los Concejos Municipales pueden dictar Resoluciones inquilinarias en otros procesos, como los de regulación y de derecho de preferencia.

La ejecutabilidad de las decisiones de la Dirección de Inquilinato se presenta básicamente en dos casos:

a) Cuando las Resoluciones quedan firmes por no haber sido recurridas ante los Juzgados Contencioso-Administrativos de la Región Capital o los Juzgados de Distrito que ejercen esta competencia en el interior.

b) Cuando habiendo sido recurridos, los Juzgados correspondientes dictan autos de no admisión o inadmisión del recurso y aun en el caso de que esta negativa de admisión fuera apelada ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y en el interior ante los Juzgados Contencioso-Administrativos de cada región, esa apelación fuere declarada sin lugar y por lo tanto la decisión de la Dirección de Inquilinato queda firme.

No incluimos en nuestro tema aquellos casos en que habiendo sido recurrido el Resuelto inquilinario, el Juzgado Contencioso-Administrativo o la Corte Primera dictaran decisión ratificatoria del acto, puesto que en estos casos sería el Juzgado Contencioso (que haya conocido en primera instancia) el que debería ejecutar la decisión y no se plantearía la disquisición teórico-práctica sobre la cual trataremos a continuación.

Como pueden ustedes observar, el tema es limitadísimo pero no por ello simple ni carente de una larga y tortuosa historia que en parte hemos presenciado como abogados en ejercicio durante los últimos veinte años, aunque la historia de las decisiones sobre desalojo comienza en 1947, cuando se promulga el Decreto Legislativo Sobre Desalojo de Vivienda, pero es hasta cuando se crean la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento y el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, ambos con jurisdicción en el Distrito Federal y en el antiguo Distrito Sucre del Estado Miranda, que comienza a vislumbrarse el problema de la ejecutabilidad de las decisiones, ya que anteriormente se planteaba una solicitud ante la Comisión Nacional de Abastecimiento o la Oficina de Inquilinato creada en 1952, que la tramitaba en forma sumaria y decidía lo que era verdaderamente un antejuicio administrativo que habilitaba a la parte solicitante del desalojo para acudir a los Tribunales ordinarios a pedir la desocupación de su inmueble; y ante los Tribunales bastaba con invocar las normas de derecho común sobre la terminación de los arrendamientos contenidas básicamente en los Artículos 1.579 y siguientes del Código Civil.

II. BREVE RESUMEN DE LA EVOLUCION DEL TEMA DESDE 1973 HASTA EL PRESENTE

Desde la creación de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, en el año 1960, como consecuencia de haberse promulgado la Ley de Regulación de Alquileres, la inmensa mayoría de sus decisiones eran apeladas, entre otras causas, por lo sencillo del trámite de la apelación que debía interponerse dentro de los cinco días posteriores a la notificación de los interesados, sin necesidad de asistencia de abogado e incluso en un formulario preexistente que se le suministraba a las partes en las oficinas de esa Dirección, sin costo alguno.

Así que con esa facilidad, el número de apelaciones era enorme y la abrumadora mayoría de las Resoluciones eran apeladas, y, también en su gran mayoría, el procedimiento ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato transcurría sin que compareciera persona alguna interesada en el proceso, pues una vez que (en los casos de desalojos) el inquilino sabía que había sido acordada la desocupación, apelaba, ganaba tiempo, se mudaba y dejaba a la Administración de Justicia sin noticias acerca de la ineficacia de su futura decisión del caso.

Posteriormente, al establecerse que en vez de apelación, como veremos más adelante, debía interponerse recurso contencioso-administrativo de anulación contra esas decisiones, fueron muchas las Resoluciones de Inquilinato que quedaron firmes, por no haber sido recurridas o haberlo sido extemporáneamente, ya que la manera de computar el plazo para ejercer el recurso también tuvo sus avatares en la jurisprudencia.

Esto explica que habiendo estado la Dirección de Inquilinato dictando Recueltos de Desalojo desde el 27 de julio de 1952 como Oficina de Inquilinato, cuyas decisiones tenían recursos jerárquico ante el Ministro de Fomento y desde 1960 como Dirección y sus decisiones apelables ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, ha sido en 1989 (27 o 19 años más tarde) cuando se planteó el problema de la ejecutabilidad de sus decisiones.

III. SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA QUE ESTABLECE EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE NULIDAD CONTRA LAS RESOLUCIONES DE LA DIRECCION DE INQUILINATO DEL MINISTERIO DE FOMENTO (EN VEZ DE LA APELACION), Y EN CONSECUENCIA LA APELACION DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE APELACIONES DE INQUILINATO PARA ANTE LA CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

El 11 de mayo de 1981 la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, bajo la ponencia de la Dra. Josefina Calcaño de Temeltas, dictó sentencia mediante la cual considera que la Constitución Nacional en su artículo 206 establece que:

“La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la Ley”, y sus órganos son competentes “para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder”,

así como para ordenar el restablecimiento de las situaciones jurídicas lesionadas por la actividad administrativa y condenar a la Administración al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios ocasionados por su responsabilidad.

Este artículo de nuestra Constitución fue desarrollado por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dictada en el año 1977, en la cual se consagran fundamentalmente dos tipos de recursos: una acción de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales viciados de inconstitucionalidad o ilegalidad y un recurso contencioso-administrativo de anulación, que es el típico medio de impugnación al alcance de los administrados contra los actos de efectos particulares emanados de las autoridades administrativas nacionales, estatales o municipales y que en el estado actual de nuestra legislación no pueden subsistir o coexistir anómalamente las "apelaciones", en la forma y con el tratamiento que se les ha dispensado hasta el presente, al lado del recurso contencioso-administrativo de anulación, que es el medio de impugnación por antonomasia contra los actos ilegales de las autoridades administrativas y por lo tanto, la Corte Suprema de Justicia, con el fin de "interpretar el sentido de las leyes y adaptarlas progresivamente" a la sensibilidad, pensamiento y necesidades de los nuevos tiempos, a fin de ponerlas a tono con el nuevo orden establecido y para rechazar todo precepto anacrónico que se oponga a su efectiva vigencia, llegó a la siguiente conclusión:

"Cuando un cuerpo legal especial concede la apelación contra un acto administrativo por ante un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, debe entenderse que se trata en su lugar del recurso contencioso-administrativo previsto en la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia".

Como podemos observar, una de estas apelaciones contempladas en la legislación, antes de haberse dictado la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, era la apelación contra las Resoluciones emanadas de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento para ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y, aunque el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato tardó algunos meses en organizar la tramitación de las apelaciones como recursos contenciosos, ya que el procedimiento previsto para esos recursos es mucho más complejo del que establecía el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres para los casos de apelación, que era el que se aplicaba, sin embargo, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato asumió plenamente su nueva condición de Tribunal Contencioso-Administrativo.

IV. EVOLUCION DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DESDE 1989 HASTA EL PRESENTE

La tesis actual de la Corte Suprema de Justicia sobre la procedencia de la ejecución forzosa por parte de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento (en Caracas y en lo que fue el Distrito Sucre del Estado Miranda) y en los Concejos Municipales (en el interior del país) de sus propios actos, dictados en materia inquilinaria, particularmente en los procesos de desocupación basados en las letras b), c), d) y e) del artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, se inició en dos sentencias de la Sala Político-Administrativa de dicha Corte, publicadas ambas el 21 de noviembre de 1989, en los casos denominados de Arnaldo Lovera y Francisco Cancro, con motivo de sendos recursos de regulación de la jurisdicción, en la primera fue ponente el Dr. Luis Henrique Farías Mata e hicieron mayoría con él la Dra. Josefina Calcaño de Temeltas y Cecilia Sosa; salvaron su voto el Dr. Pedro Alid Zoppi y Román José Duque Corredor. En cambio, en el caso Cancro la ponente fue la Dra. Cecilia Sosa Gómez e hicieron mayoría con ella el Dr. Farías Mata, la Dra. Calcaño de Temeltas y el Dr. Orlando Tovar Tamayo y salvó su voto el Dr. Pedro Alid Zoppi.

Sustancialmente la doctrina de la mayoría en estas dos sentencias es la siguiente:

1) Las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento en los casos de procedimiento de desocupación, son actos administrativos y como tales se presumen legítimos y están amparados por la presunción de legitimidad que los acompaña desde su nacimiento; tienen fuerza obligatoria desde el momento en que se les dicta y deben cumplirse o ejecutarse en tanto resuelven el fondo del asunto, por lo tanto están dotados de las dos características señaladas por la doctrina a los actos administrativos, que son ejecutividad y ejecutoriedad.

2) Cuando los actos "ejecutivos" imponen deberes o limitaciones, la Administración tiene la posibilidad de actuar ella misma, aun en contra de la voluntad de los administrados y sin necesidad de obtener previamente una declaración judicial al respecto, atributo este que se denomina ejecutoriedad y aparece reconocida expresamente por los artículos 8º, 79 y 80 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

3) Las decisiones de Inquilinato constituyen actos administrativos de autorización y concretamente son actos constitutivos, entendiéndose por tales los que crean, modifican o extinguen una situación jurídica.

4) Por estar dotados de ejecutoriedad los actos administrativos de la Dirección de Inquilinato en los casos de autorización de desocupación, "no requieren de homologación alguna por parte del Juez: la ejecución de dicha decisión opera por su propia virtualidad, y con los mismos efectos, para el caso, de una sentencia judicial".

5) La ley especial de la materia no exige la intervención de los Tribunales para proceder a la ejecución de tales actos y por ello el órgano administrativo no precisa de habilitación especial alguna para llevar a cabo dicha ejecución, bastándole los medios establecidos por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ya señalada.

En conclusión, la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, según la tesis de la Corte Suprema, es la competente para proceder a la ejecución forzosa de sus propias decisiones en materia de desalojos y por tanto, el Juez carece de jurisdicción para acordarla a través de un proceso judicial.

Los votos salvados se basaron en los siguientes argumentos: el del Dr. Román José Duque Corredor se fundamenta en que el acto emanado de la Dirección de Inquilinato en materia de desalojos es una autorización y no un acto constitutivo, porque considera que no crea el derecho de desalojar, sino que remueve el obstáculo que existía para ejercerlo, puesto que el derecho de desalojar nace del contrato de arrendamiento y no del acto autorizatorio, y por otra parte la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no contempló, dentro del procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos previstos en el Artículo 80, ninguna competencia para que la Administración lleve a cabo medidas ejecutivas de apremio sobre bienes privados, para hacer cumplir obligaciones de hacer en favor de otros particulares y por lo tanto el disidente considera que la Sala ha debido regular favorablemente la jurisdicción del Tribunal Noveno de Parroquia en el caso de la demanda de desalojo que previamente ha sido autorizada por el organismo administrativo inquilinario.

El voto salvado del Dr. Pedro Alid Zoppi, se fundamenta en considerar que en materia inquilinaria existe un requisito de admisibilidad de la demanda de desocupación constituido justamente por la autorización de desocupación emanada del organismo administrativo competente y por cuanto está vigente la primera parte del artículo 1.615 del Código Civil; ello significa que el arrendador tiene una acción judicial de desocupación o desalojo; sujeta su viabilidad al requisito de haber obtenido previamente la autorización administrativa antes referida y por lo tanto la Administración no puede ejecutar directamente resolución autorizatoria de la desocupación porque la ejecución significa una reclamación judicial de la que debe enten-

der y conocer el órgano jurisdiccional competente, por lo cual la Sala debió declarar improcedente la falta de jurisdicción y afirmar la del Juzgado que había estado llevando la causa.

Esta doctrina establecida en forma idéntica en los dos fallos anteriormente mencionados de fecha 21 de noviembre de 1989, y sus dos votos salvados, se repite invariablemente en numerosas sentencias dictadas durante los años 1990, 1991 y comienzos de 1992, cuando se produce un ligero cambio explicable en la siguiente forma:

Antes de la salida de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, del 21 de noviembre de 1989, cuando la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento tuvo noticias de este criterio del ponente Dr. Farías Mata sobre la ejecución de los actos de esa Dirección en materia de desalojo, se vio abrumada por la válida suposición de la cantidad de solicitudes de ejecución de sus propios actos que se presentarían y el entonces Director de Inquilinato, Dr. Roberto Rojas Betancourt, decidió incluir en la parte dispositiva de los Resueltos de desalojo, en vez de la expresión "se autoriza el desalojo solicitado" expresión esta que se había utilizado durante 30 años, "se autoriza al arrendador a ocurrir ante la jurisdicción ordinaria a demandar el desalojo del inmueble", con lo cual este Despacho se liberaba de la enorme presión que significaban las solicitudes de ejecución de sus propios actos administrativos, pero retrocedía más de un siglo y resucitaba el cadáver de los "actos administrativos merodeclarativos" y por otra parte también incurrió en desvirtuar el sentido y propósito de la regla contenida en el aparte 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda que dice que la Administración puede "acordar válidamente la desocupación" en los casos previstos en las causales contenidas en el mencionado artículo.

En este sentido se pronunció el Juzgado Superior Segundo en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital en sentencia mediante la cual declaró parcialmente nulo el acto administrativo de la Dirección de Inquilinato, recurrido en cuanto a la parte dispositiva del mismo que contenía la mención a que ya hemos hecho referencia.

La juez Superior Segunda Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, Dra. Aurora Reina de Bencid, en sentencia del 7 de diciembre de 1992, (Exp. 00348) profundiza en las razones por las cuales la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento no puede modificar la parte dispositiva de sus decisiones en materia de desalojos.

Fue planteada ante ese Juzgado la nulidad de una Resolución de Inquilinato que autorizaba al arrendador a acudir a la vía judicial para demandar el desalojo, por supuestas violaciones a normas de ejecución contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y después de analizar el caso y citar la jurisprudencia de la Corte Suprema y de la Corte Primera en relación a la naturaleza de los actos de la citada Dirección de Inquilinato, concluye diciendo:

"...el acto recurrido no remite a la vía ordinaria para su ejecución, sino para que proceda a instaurar la demanda de desocupación y en ese errado dispositivo se configura un vicio capaz de producir su nulidad, el mismo consiste en ilegalidad por error de derecho, el desvirtuar la Administración el sentido y propósito de la regla contenida en el artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo.

Dicha norma enumera las causales por las cuales podrá "...solicitar y acordarse válidamente la desocupación de casa" (subraya el Tribunal). Por lo tanto, una vez que la Administración declaró comprobada la causal prevista en el aparte B), debió proceder a acordar el desalojo solicitado por el interesado y no autorizar a éste para demandarlo por ante los tribunales ordinarios ya que con ello se desvió y apartó de la letra de la Ley y dio lugar al vicio señalado.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y, por cuanto las disposiciones del mencionado Decreto son de Orden Público, la violación de las mismas da lugar a vicios que deben ser examinados y corregidos de oficio, siendo por tal motivo que la antedicha fundamentación y no con la expuesta por la parte recurrente, este tribunal decide declarar la nulidad parcial del acto, esto es, sólo en lo relativo a su parte dispositiva, y proceder al restablecimiento de la situación jurídica lesionada, conforme ha sido solicitado”.

Después de comentar esta importante y pedagógica sentencia y al retomar la evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre este tema, la Sala Político-Administrativa en sentencia de fecha 11 de febrero de 1992, con ponencia del Magistrado Román José Duque Corredor (en el juicio de María Auxiliadora de Hernández y otro contra Eduvigis A., viuda de Zúñiga, en el expediente N° 8.387, publicado por la Jurisprudencia de Oscar Pierre Tapia, tomo 2 de 1992, páginas 141 a 145), también en un caso de solicitud de regulación de la jurisdicción en razón de una petición de ejecución de la Resolución N° 0015 del 7 de enero de 1991 emanada de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento en la cual se incluía la mención de que se autorizaba a la parte arrendadora para que acudiera a la jurisdicción ordinaria a demandar la desocupación si vencido el plazo de tres meses la arrendataria no hubiere desocupado, la Corte afirma que efectivamente es el Poder Judicial la jurisdicción para resolver el cumplimiento coactivo de la desocupación, pero en este caso es el Dr. L. H. Farías Mata quien disiente del criterio sustentado por la mayoría de la Sala y salva su voto en los siguientes términos: sostiene la mayoría que el Resuelto 0015 de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento se limitó a autorizar al arrendador “para que acudan a la jurisdicción ordinaria a demandar la desocupación...” y por lo tanto no emitió un acto constitutivo de obligación alguna de desocupar. Pero ya esta Sala se había pronunciado acerca de la verdadera naturaleza de las decisiones emanadas de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento así como de sus correlativas dictadas por los Concejos Municipales en materia inquilinaria, expresando que las mismas son verdaderos actos administrativos que si bien de autorización, son, de suyo, constitutivos por cuanto crean, modifican o extinguen una situación jurídica y como tal acto administrativo cuenta con la característica de la ejecutividad y ejecutoriedad o posibilidad de actuar aun contra la voluntad del administrado.

“Y considera por tanto, quien discrepa, que la sola voluntad en contrario del funcionario, manifestada en el propio acto, no podría privar a éste de la señalada característica de ejecutoriedad, intrínseca a la propia naturaleza del mismo, quedando de esta manera librada a una supuesta discrecionalidad —más bien «arbitrariedad»— el ya referido y descrito atributo de la ejecutoriedad.

En efecto, la expresión contenida en el texto del acto —más concretamente en su dispositivo— conforme a la cual, fue autorizado el particular, para que: «proceda por ante la jurisdicción ordinaria a demandar la desocupación del inmueble...», no puede tenerse como capaz de producir una transformación en la verdadera naturaleza evidentemente constitutiva del acto en referencia, ni modifica la posición de la Administración que, en razón de la señalada naturaleza del acto y de la ejecutoriedad que de él deriva, sigue contando con las facultades necesarias para hacer cumplir por sí misma esa decisión de la cual es autora, más aún cuando la legislación especial no exige intervención judicial ninguna para que opere su ejecución, si ésta se opusiere el afectado, pues, lógicamente, opera la misma por virtualidad propia de la decisión, sin que el órgano de la Administración requiera de auxilio o habilitación para llevarla a cabo.

Con base en la precedente argumentación considera quien discrepa, que la sentencia respecto de la cual se salva el presente voto debió declarar como ajeno

a la jurisdicción judicial el presente asunto, por cuanto la Administración inquilinaria está obligada a ejecutar el acto por ella misma emitido, en razón de todo lo cual lo procedente resultaba que el presente fallo se revocara mediante la decisión del *a-quo* que —originada en una decisión administrativa errónea, a juicio del autor del presente voto salvado— considero a ese Tribunal con jurisdicción para conocer del presente asunto”.

En este mismo sentido fueron dictadas sentencias el 9 de abril de 1992 (Pierre Tapia N° 4 - 1992, pág. 123), el 14 de abril de 1993 (Pierre Tapia N° 4 - 1993, pág. 205) el 15 de junio (Pierre Tapia N° 6 - pág. 173) y 22 de septiembre de 1993 (Pierre Tapia N° 8 - 9, 1993, pág. 322) y el 24 de marzo de 1994 (Pierre Tapia N° 3 de 1994, pág. 174), fallos estos en los que llama la atención el hecho de que habiendo sido el Dr. Farías Mata el autor de la ponencia del primero de los casos que atribuía la ejecución de las decisiones de desalojo a la propia Dirección de Inquilinato, es él quien disiente, pero la razón de su disenteimiento es el mantenimiento de la idea que había venido sustentando desde hacía más de diez años, como es el hecho de que las decisiones de la Dirección de Inquilinato no son meras autorizaciones para proceder a la vía jurisdiccional, sino propiamente actos administrativos constitutivos ejecutables por el propio funcionario que los dicta.

Ahora bien, a partir del fallo del 18 de junio de 1992, que tuvo como ponente nuevamente al Dr. Farías Mata, y en el cual la Corte sostuvo el mismo criterio de los casos Lovera y Cancro anteriormente citados, y a raíz de la designación de los nuevos magistrados de la Corte Suprema de Justicia (después del 4 de febrero de 1992), comenzó a aparecer en las sentencias relacionadas con la ejecución de las decisiones de la Dirección de Inquilinato, el voto salvado de la Dra. Hildegard Rondón de Sansó.

En esa sentencia de la Sala Político-Administrativa del 18 de junio de 1992, bajo la ponencia del Magistrado Dr. Luis H. Farías Mata (en el juicio de Ana Vicenta Castillo de López contra Alejandra González Bastardo en el expediente N° 8.032 publicado en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Oscar Pierre Tapia de junio de 1992, páginas 111 a 116), como quedó dicho salvó su voto la Dra. Hildegard Rondón de Sansó en el cual expresaba básicamente lo siguiente:

“En los casos en los cuales un órgano administrativo o un instituto inquilinario decida un conflicto entre el arrendador y el arrendatario relativo a la existencia o no de las causales de desalojo, estaban dictando un acto administrativo de naturaleza especial que la doctrina ha denominado «cuasijurisdiccional», porque a través del mismo la Administración dilucida un conflicto de derechos subjetivos, designando correlativamente al procedimiento que le da origen como procedimiento cuasijurisdiccional.

Los procedimientos cuasijurisdiccionales no dan lugar a verdaderos y propios proveimientos administrativos, esto es, a actos dotados de imperatividad y autotutela, idóneos para ser ejecutados por la propia Administración a menos que la Ley que crea el procedimiento establezca en forma expresa una vía para hacer efectivas las decisiones que del mismo emergen”.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos contempla procedimientos de ejecución forzosa de los actos administrativos, cuando el acto administrativo que ha causado estado crea cargas del administrado frente y en favor de la Administración, pero es diferente la situación en los procedimientos cuasijurisdiccionales en los cuales la Administración no establece ninguna carga u obligación que la beneficie, sino que, la razón de ser de tales procedimientos es dirimir una controversia entre los administrados y el acto decisorio consagra o reconoce el derecho de un administrado frente a otro, por lo cual será a las partes a quienes corresponderá ob-

tener de la otra la ejecución de la condena a la cual quedará sometida y las leyes que contemplan estos procedimientos deben establecer la manera de ejecutarlos y en ausencia de estas disposiciones las decisiones deberán ser ejecutadas por los organismos jurisdiccionales, como es el caso de las decisiones sobre desalojo, que para su ejecución es necesario acudir a un órgano jurisdiccional y tramitar el juicio breve.

Acoge la Dra. Rondón de Sansó parcialmente el criterio sustentado en los votos salvados en sentencias anteriores por los Dres. Pedro Alid Zoppi y Román José Duque Corredor, en el sentido de que la ejecutividad es diferente de la ejecutoriedad, puesto que la primera es la fuerza obligatoria o exigibilidad de los actos administrativos en virtud de lo cual su contenido no tiene por qué ser homologado por ningún otro órgano fuera de su esfera; en cambio la ejecutoriedad es la potestad de la Administración de ejecutar por sí misma sus actos sin recurrir a los Tribunales y es propia sólo de algunos tipos de actos, específicamente de los que imponen cargas a los administrados en beneficio de aquélla.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no contempla dentro de sus procedimientos de ejecución forzosa la competencia de la Administración para llevar a cabo medidas ejecutivas sobre bienes privados, para hacer cumplir obligaciones de hacer en favor de particulares y por lo tanto en los casos de resoluciones de desalojo dictadas por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento debe afirmarse la jurisdicción del Poder Judicial.

Esta misma tesis del voto salvado ha continuado siendo sostenida por la Dra. Rondón de Sansó hasta la actualidad, pero como es sabido los magistrados que integran la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia han cambiado muy recientemente, puesto que el Dr. Farías Mata se retiró y fue sustituido por el Dr. Humberto La Roche y aún el tema de las ejecuciones de los actos de la Dirección de Inquilinato no ha sido decidido por la Sala con sus nuevos integrantes.

V. DECISIONES DE LA DIRECCION DE INQUILINATO SOBRE EJECUCION DE SUS PROPIOS ACTOS

El actual Director de Inquilinato, Dr. Leonardo Vilorio, ha dictado numerosos autos, al solicitársele la ejecución por parte de ese Despacho de las decisiones tomadas en materia de desalojo, señalando a los interesados que deben acudir a los tribunales ordinarios para solicitar y obtener la ejecución de esos Resueltos, con lo cual la situación se ha tornado crítica y circular, pues las decisiones sobre desocupación se han hecho en la práctica inejecutables.

VI. RESUMEN DE LA SITUACION ACTUAL DEL TEMA

El 16 de diciembre de 1993 el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, del cual es titular el Dr. Hermes Harting R., decidió un amparo constitucional que le fue planteado debido a la negativa de la Dirección de Inquilinato a ejecutar su propia decisión de desalojo contenida en la Resolución 1.353 del 1º de abril de 1982 (es decir, que la Resolución de la Dirección de Inquilinato que autorizó el desalojo fue dictada casi 11 años antes), negativa expresada en auto del 20 de octubre de 1993, y en su sentencia el Dr. Harting expresa:

“Este Juzgador considera imprescindible formular su criterio acerca del recurso de amparo como vía eficaz para resolver las situaciones jurídicas infringi-

das, constitutivas de violaciones o amenazas de violaciones a garantías constitucionales por conductas omisivas de la Administración.

En efecto, en un caso análogo este Tribunal expresó: «Así, lo fundamental en orden a la consecución de la finalidad perseguida con el amparo es la posibilidad de la idoneidad, verbigracia, suficiencia del medio adoptado para la reparación de la lesión irrogada al derecho o garantía o derecho constitucionalmente tutelar...» en tal sentido, y a criterio de este Juzgador, la negativa, abstención u omisión de la Administración, violatoria de una garantía constitucional, comporta la existencia de un iter eficaz para la protección del derecho conculcado, a través del recurso contencioso-administrativo contra la carencia administrativa consagrado en el artículo 182, ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuyo fundamento estriba en el incumplimiento del funcionario administrativo de emitir un pronunciamiento o ejecutar determinada actividad en un lapso establecido legalmente.

Este recurso contra la conducta omisiva de la Administración ostenta como finalidad no sólo la declarativa de ilegalidad de la abstención administrativa, ni su obligación de decidir, sino el amparo de los derechos transgredidos por la vía de ordenar a la agravante la realización de ciertos actos o la posibilidad de restablecimiento, por parte del propio órgano jurisdiccional, de la situación jurídica infringida.

La eficacia e idoneidad del mencionado recurso por abstención, negativa o carencia administrativa se finca en la posibilidad de aplicarle el procedimiento de los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, consagrados en los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia... el juez puede o no solicitar los antecedentes administrativos del caso... podrá disponer que se emplace a los interesados mediante cartel... puede reducir los plazos establecidos para el juicio del acto administrativo de efectos particulares si lo exige la urgencia del caso y procederá a sentenciar sin más trámites... tiene la posibilidad de solicitar de oficio las pruebas que considere pertinentes... podrá dictar sentencia definitiva, sin relación ni informes, cuando el asunto fuere de mero derecho.

Lo expuesto precedentemente determina la existencia del recurso por abstención o carencia administrativa como medio procesal idóneo para obtener la agravada el amparo contra la presunta conducta omisiva del director (en este caso de Ingeniería Municipal del Municipio Baruta del Estado Miranda), circunstancia asaz suficiente para la improcedencia de la acción propuesta por vía autónoma”.

Continúa el Juez Cuarto Superior Contencioso-Administrativo compartiendo la tesis sostenida en el voto salvado del Dr. L. H. Farías Mata en sentencia del 11 de febrero de 1992, anteriormente citada en este trabajo, mediante el cual se considera a las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento como verdaderos actos constitutivos y cuya ejecución está encomendada al propio órgano que la ha dictado. Por las razones expuestas en su fallo y fundamentalmente por considerar que la acción de amparo no es la vía más idónea para el logro del fin propuesto (es decir lograr la ejecución de la decisión de la Dirección de Inquilinato sobre desalojo), sino que el procedimiento eficaz es el recurso de carencia o abstención, se declaró sin lugar el amparo intentado. En esta sentencia se señala un camino legal de solución de este conflicto.

En vista de esta decisión, los mismos solicitantes del amparo interpusieron, esta vez ante el Juzgado Segundo Superior en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, del cual es titular la Dra. Aurcra Reina de Bencid, el recurso por abstención y negativa de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento

a ejecutar la Resolución antes citada, y piden los solicitantes se decrete la ejecución y se proceda a hacer entrega material del inmueble desocupado. (Recurso recibido el 3 de febrero de 1994, Exp. 685).

Por sentencia del 12 de abril de 1994, la Juez Segundo Superior en lo Civil y Contencioso-Administrativo, hace las siguientes consideraciones previas a su decisión:

“Primero: Conforme a la jurisprudencia sentada por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, a los fines de determinar la competencia para conocer del recurso de abstención o negativa de los funcionarios nacionales, es preciso diferenciar si la omisión de la Administración nacional consiste en el incumplimiento de una norma imperativa o si es consecuencia de la obligación genérica de los funcionarios públicos de tramitar y proporcionar oportuna respuesta, conforme al artículo 67 de la Constitución de la República de Venezuela.

En el primer caso, según el ordinal 23 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la competencia corresponde al máximo Tribunal. En el segundo caso estaría facultado para conocer el Tribunal Contencioso-Administrativo, al cual compete el control de los actos del órgano del cual se trate.

Segundo: Tiene establecido la misma Sala Político-Administrativa el criterio que aparece reiterado en sentencia del 20 de julio de 1993 según el cual:

«De la lectura del expediente se evidencia que la pretensión del actor está dirigida a obtener el desalojo acordado en la Resolución administrativa N° 2.861 de fecha 1° de septiembre de 1989, emanada de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento.

La Sala en reiterada jurisprudencia, concretamente en sentencias Nos. 332 y 334, ambas del 21 de noviembre de 1989 (caso Arnaldo Lovera y Francisco Cancro), ha señalado que la decisión emanada de la mencionada Dirección, así como las correlativas dictadas por los Concejos Municipales cuando actúan en materia inquilinaria, son actos que gozan de ejecutoriedad y ejecutividad, por lo que tales órganos administrativos tienen la facultad de ejecutar por sí mismos, sin que se requiera la intervención de ningún otro órgano los derechos que de dichos actos deriven; facultad que le está reconocida conforme a lo previsto en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En el presente caso, ante la negativa del arrendatario a dar cumplimiento voluntario a la citada Resolución que autorizó el desalojo, el arrendador se dirigió a los órganos del Poder Judicial para solicitar su ejecución, desconociendo así la ejecutoriedad inherente al acto mismo, que permite a la Administración proceder, de ser necesario, a la ejecución forzosa de dicho acto y así se declara».

El artículo 79 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece:

«Artículo 79: La ejecución forzosa de los actos administrativos será realizada de oficio por la propia Administración, salvo que por expresa disposición legal deba ser encargada a la autoridad judicial».

De todo lo anteriormente expuesto concluye este Tribunal que estando dotados de ejecutividad y ejecutoriedad los actos que en materia de desalojo emanan de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, ésta se encuentra sometida a la norma imperativa antes transcrita, la cual le ordena proceder a la ejecución forzosa de los mismos. Por tanto, la omisión en el cumplimiento de tal obligación configura, conforme a la primeramente citada jurisprudencia, el supuesto de omisión o negativa de un funcionario nacional a cumplir un acto

al cual está obligado por la Ley, prevista en el ordinal 23 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, siendo por tanto el Máximo Tribunal el competente para conocer la misma”.

En razón de lo expuesto, el Juzgado Segundo Contencioso-Administrativo se declara incompetente para conocer de la negativa de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento de ejecutar la Resolución citada y resuelve declinar el conocimiento del asunto en la Corte Suprema de Justicia.

Así las cosas, podrá este auditorio comprender la desesperación de los arrendadores ante la imposibilidad práctica, que no jurídica, de ejecutar los actos que les acuerdan el desalojo de sus inmuebles.

VII. IDEAS PARA UNA SOLUCION

Siempre tenemos el recurso, por demás legítimo y sentido de pensar que la solución a tan espinoso problema debe venir por la vía de la reforma legislativa, que en materia inquilinaria es urgente (desde hace más de veinte años) no solamente en materia de ejecutoriedad de los actos que acuerdan desalojos, sino en las otras materias de arrendamiento; y diremos más, es necesaria una reforma también de las normas del Código Civil sobre este popular y necesarísimo contrato, para adaptarlas a las nuevas realidades y modalidades del momento actual.

Pero, mientras tanto (sin caer en el comentario ya deslucido de criticar la lentitud legislativa), ¿qué podríamos hacer?

Pienso que ya que el procedimiento inquilinario se ha instaurado como una propia materia contencioso-administrativa, entonces avancemos aún más en las consecuencias que ello significa y así por ejemplo, si los resueltos de la Dirección de Inquilinato son verdaderos actos administrativos dotados de presunción de legalidad, ejecutoriedad y ejecutividad, démosle, con todas sus consecuencias, esas características y exijamos la constitución de garantías en favor del arrendador para suspender la ejecución de un acto administrativo que acuerde un desalojo, sin temor a las consecuencias socio-económicas de este principio; tengamos la valentía de arrear con todas las secuelas de un postulado. No existe una sólida razón para que en relación a estos actos la situación sea diferente que con otros actos administrativos.

¿Qué se lograría con esto? Que los recursos contencioso-administrativos de anulación contra las decisiones que acuerdan un desalojo no se interpongan solamente para “ganar tiempo” en favor del arrendatario o que al menos el “ganar tiempo” le cueste en términos económicos al recurrente y no sólo al arrendador como sucede hoy día (el arrendador no dispone del inmueble ni de la renta y además debe costear el juicio; el arrendatario en cambio posee el inmueble, a veces no paga o cancela una renta irrisoria y deja deteriorar el inmueble, cuando no lo destruye intencionalmente) y así hagamos un equilibrio entre las partes, además de evitar que la Administración de Justicia se movilice y ponga todos sus costosos mecanismos al servicio de un recurrente que no quiere otra cosa que burlar la Ley o al menos aprovecharse de la indebida ventaja procesal para permanecer en un inmueble que a veces ya ni siquiera necesita sino que lo utiliza para sacar provecho económico.

También la Dirección de Inquilinato podría, ante las solicitudes de ejecución de sus decisiones sobre desalojos, aportar creatividad en las soluciones, en vez de negarse a ejecutarlas, como podría ser oficiar a las autoridades policiales para que procedieran, con la presencia de un juez que realice inspección judicial y evite atropellos a los derechos de las personas, a desocupar los inmuebles que estén en esta situación.

Podría multar a quienes incumplan con la obligación de desocupar, concederles plazo, y de no realizar la desocupación voluntariamente, imponerles multas progresivas, lo cual constituiría una presión importante y un beneficio (indirectamente) para nuestro desvalijado Fisco Nacional.

En fin, en momentos de crisis, casi momentos de caos, en que sabemos que quienes recurren a los tribunales y a la Dirección de Inquilinato para dilucidar sus diferencias, son los desprotegidos y agredidos miembros de la clase media (que como raros ejemplares están en vías de desaparición) debemos implementar soluciones también de emergencia.

Uno de los escenarios más dolorosos que nos toca presenciar como profesionales, es el forcejeo entre dos familias de clase media que una lucha por quedarse viviendo donde está para no descender en su nivel de vida, y la otra por recuperar su inmueble para ocuparlo, por las mismas razones que tiene el otro para quedarse en él.

La incoherencia de la legislación inquilinaria no es excusa para soslayar tan delicado asunto y debe proyectarse el establecimiento de normas que contemplen la ejecución de estos actos administrativos en los cuales la Administración resuelve conflictos de intereses entre particulares, que según la tesis de la Dra. Rondón de Sansó, son Actos Cuasijurisdiccionales, pues no son solamente los desalojos los actos que están dentro de esta categoría, pues la invasiva intervención del Estado en el ámbito de contratación de los particulares ha provocado estas distorsiones y es imperativo legislar, bien sea dentro de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos o dentro del propio Código de Procedimiento Civil, para fijar normas claras que posibiliten la ejecución final de estos actos, sin atropellar derechos ciudadanos.

Además de la presión que debe ejercerse para lograr soluciones legislativas, también debe darse fuerza y apoyo a las soluciones para la construcción de viviendas y, por ahora, inventar soluciones sin violentar la ley, pero aplicándola en todas sus consecuencias y haciendo respetar las decisiones tomadas, en fin: respetando el Estado de Derecho.

VIII. AGRADECIMIENTOS

En este momento deseo hacer algunos agradecimientos, el primero cronológicamente es para la Dra. Hildegard Rondón de Sansó, quien muy cortésmente en el año 1990 me obsequió su libro *Los Actos Cuasijurisdiccionales* con una premonitoria dedicatoria que decía que esperaba quedara yo "afectada" por la tesis sustentada en su libro. Como ustedes pueden ver, efectivamente quedé "tocada" por el tema.

Mi segundo agradecimiento es para mi amigo y compañero de curso, el Dr. Héctor Trujillo Trujillo, quien imperativa pero suavemente, me impuso la elaboración de este trabajo para esta jornada.

Por último, mi agradecimiento al Dr. Henry Pereira Gorrín, quien realizó para mí una minuciosa y generosa búsqueda de jurisprudencia sobre este tema.