

LA INTERVENCIÓN ADHESIVA EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Alberto Blanco-Uribe Quintero
Esp. en Derecho Administrativo

I. OPORTUNIDAD Y CONDICIONES EN EL DERECHO VENEZOLANO:

Por lo que respecta a los actos administrativos de efectos particulares, el Artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que el Tribunal podrá disponer que se emplace a los interesados mediante un cartel que será publicado en uno de los periódicos de mayor circulación de la ciudad de Caracas, para que concurran a darse por citados dentro de los diez días de despacho siguientes a la fecha de publicación de aquél.

Como vemos, y así lo ha reconocido la jurisprudencia, lo relativo a la emisión del cartel de emplazamiento a los interesados constituye una facultad del Tribunal. No obstante, como quiera que la comparecencia de los terceros a los fines de la intervención constituye un mecanismo legal para el ejercicio de los derechos a la defensa y de acceso a los tribunales, no cabe duda de que el tercero puede intervenir como coadyuvante u opositor, aun en ausencia de emisión del cartel y en todo estado del proceso, antes de sentencia definitiva.

Ahora bien, en caso de que se haya emitido el cartel, el mismo debe ser publicado y consignado por el recurrente, pues en caso contrario, de no haber sido publicado, se paralizará el procedimiento por falta de impulso procesal del interesado, presupuesto de la perención de la instancia (Artículo 86 ejusdem), dado el carácter dispositivo del procedimiento; y de haber sido publicado pero no consignado dentro del lapso de ley, se entenderá desistido el recurso, de conformidad con el citado Artículo 125. Así lo ha establecido la jurisprudencia contencioso-administrativa en numerosos fallos como los contenidos en las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa de fecha 19 de febrero de 1992 (Caso Abogado Pedro Bottero Baselize) y de fecha 21 de mayo de 1992 (Caso Naviera Lavinel, C.A.).

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en Sentencia, entre otras, del 30-6-86 (Cámara Venezolana de la Industria de la Radiodifusión), ha sentado jurisprudencia en el sentido de que cuando el cartel ha sido publicado por iniciativa del recurrente sin que la consignación haya sido hecha por el mismo dentro de los 15 días siguientes a la emisión de aquél, un tercero interesado podrá hacerlo aun vencido dicho plazo, pero dentro del término de comparecencia, y no habrá desistimiento. Esta es una de las notas objetivas que caracterizan nuestro proceso contencioso-administrativo, lo que demuestra que la litis no se plantea exclusivamente entre sus extremos principales: el recurrente y la Administración.

El ordenamiento jurídico concede así la oportunidad para la intervención:

- a) Si se emitió (por el Tribunal) y publicó (por el recurrente) el cartel, los terceros sólo podrán concurrir a darse por citados dentro de los diez días de despacho siguientes a la publicación; y
- b) Si no hubo emisión de cartel, la intervención podrá efectuarse en cualquier momento, desde la admisión del recurso hasta antes de la sentencia definitiva de primera o única instancia; aunque no falta quien diga que la misma procede incluso por vía de apelación, o netamente en segunda instancia, cuando la hay.

En todo caso, la intervención del tercero es siempre voluntaria, y no constituye una nueva relación procesal. No olvidemos el carácter objetivo de nuestro recurso

contencioso-administrativo, toda vez que se trata de un juicio sobre la legalidad de un acto administrativo.

Este es el efecto del principio de accesoriadad según el cual el interviniente asume la causa en el estado en que ésta se encuentre, y adopta, aunque pudiendo fundamentarse en razones de hecho y de derecho diferentes a las de las partes principales, la postura de una de ellas (por ejemplo, el coadyuvante puede alegar el vicio de falso supuesto, aunque el recurrente se haya limitado a denunciar la inmotivación, y también profundizar los alegatos de la parte ayudada). Su situación procesal es idéntica a la de la parte que pretende auxiliar, pero puede actuar con autonomía al provocar incidencias, promover y evacuar pruebas, apelar, etc.

Su suerte en la definitiva sigue la de la parte principal ayudada, esto es indiscutible. No obstante, de acuerdo al Artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el tercero puede solicitar que la causa se abra a pruebas, indicando los hechos sobre los cuales recaerán las pruebas que pretendiere promover y produciendo las que no requieran evacuación. Obviamente, esta libertad de pruebas está circunscrita o alinderada por el carácter objetivo del recurso contencioso-administrativo, de modo que las pruebas a promover deberán en todo caso referirse a los fundamentos fácticos del acto administrativo, contenidos en el respectivo expediente administrativo de ley, es decir, a los hechos tomados en consideración en la fase constitutiva del acto administrativo impugnado. En todo caso, debe tenerse presente que las limitaciones procesales a las que está sujeto el tercero interviniente son las mismas que afectan la actividad de la parte principal auxiliada en el juicio.

La accesoriadad que caracteriza la intervención del tercero en el procedimiento sólo incide sobre su suerte en la definitiva, la cual seguirá necesariamente la de la parte principal, haya concluido el juicio por vía de sentencia, o a través de otro medio de composición procesal.

Esta autonomía procesal de la que goza el tercero interviniente en Venezuela, a diferencia con otros derechos que veremos luego, nos hace observar el carácter atenuado de esa accesoriadad en nuestro ordenamiento jurídico. En todo caso debe destacarse que por el tercero interviniente compromete su responsabilidad civil por los daños que por su participación en juicio hayan sido ocasionados a la parte principal auxiliada, y la negligencia procesal de ésta compromete la suya por los daños causados al tercero.

El Artículo 126 ejusdem habla de coadyuvantes u opositores de acuerdo a que el interviniente sostenga la postura del recurrente o la de la Administración, respectivamente.

En lo concerniente a los actos administrativos de efectos generales, el Artículo 116 dispone que en el auto de admisión el Tribunal podrá ordenar la citación de los interesados por medio de carteles, cuando a su juicio fuere procedente. Estos, a partir de la publicación del cartel y a tenor del Artículo 117, contarán con un término de 60 días continuos para promover y evacuar las pruebas pertinentes. De resto el régimen jurídico es similar al relativo a los actos administrativos de efectos particulares.

Por otro lado, el Artículo 88 ejusdem dispone que las reglas del Código de Procedimiento Civil se aplicarán supletoriamente, y a tal efecto encontramos en el citado Código que en el Libro Segundo "Del Procedimiento Ordinario", Título I "De la Introducción de la Causa", Capítulo VI "De la Intervención de Terceros", se regula la figura de la intervención adhesiva, supuesto que coincide plenamente con los fines de las normas analizadas de la Ley que rige al Supremo Tribunal.

A continuación paso revista a las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil:

Artículo 370: "Los terceros podrán intervenir..., en los casos siguientes: 3° Cuando el tercero tenga un interés jurídico actual en sostener las razones de alguna de las partes y pretenda ayudarla a vencer en el proceso". Obviamente,

este “interés jurídico actual” será el interés legítimo, personal y directo, si se trata de un acto de efectos particulares, o el interés simple particularizado, si se trata de un acto de efectos generales.

En efecto, en lo relativo al interés requerido para justificar legalmente la intervención de los terceros, el Artículo 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone que “sólo podrán hacerse parte en los procedimientos a que se refieren las Secciones Segunda (actos de efectos generales) y Tercera (actos de efectos particulares) de este capítulo, las personas que reúnan las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente”.

Sostiene el Dr. Angel Francisco Brice¹ que “al igual de toda acción, el actor debe tener interés para obrar; este interés debe ser propio, positivo y cierto”.

Así lo ha reconocido la jurisprudencia en sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 24-11-80 (Apelación de El Porvenir, Entidad de Ahorro y Préstamo), al afirmar: “...sólo podrán hacerse parte en el procedimiento... las personas que reúnan las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente (Artículo 137), esto es, que en el Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación el coadyuvante o el opositor a la solicitud deben ostentar también un interés personal, legítimo y directo en la validez del acto impugnado...”. En igual sentido, la sentencia citada de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, del 30-6-86 (Cámara Venezolana de la Industria de la Radiodifusión).

Es de destacar que en sentencia de fecha 13 de diciembre de 1990 (Inversiones y Construcciones Sosmoca, C.A., contra Efraína del Carmen Durán Peña y José Fortunato Rivero Navas), la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil asumió un criterio extremadamente restringido, por motivos de excesivo privatismo, en materia de lo que debe entenderse por el interés exigido al tercero interviniente. En efecto, la citada compañía que había recibido en dación en pago ciertos bienes pertenecientes a la comunidad concubinaria finalizada entre las citadas personas, intervino por vía de invalidación de la sentencia recaída en el juicio de partición de comunidad concubinaria, justificando su interés en su cualidad de beneficiaria de la referida dación en pago.

Ahora bien, toda vez que sobre dichos bienes pesaba, desde antes de otorgada la dación en pago, una medida de prohibición de enajenar, gravar y teniendo presente que la dación en pago tiene como efecto la transmisión de la propiedad, la Corte declaró inadmisibles la intervención por considerar que la compañía no detentaba el interés exigido por no haberse podido consumir la transmisión de la propiedad en virtud de la medida aludida. En otras palabras, en criterio de la Corte (Sala Civil) se requería que la compañía fuese efectivamente propietaria para poder intervenir en el juicio como tercero interesado.

Este criterio, de dudosa aceptación por parte de la Sala Político-Administrativa de la Corte, es peligroso pues, en nuestra opinión, desconoce la Sala de Casación Civil de la Corte el interés que asiste a Sosmoca en el sentido de poder obrar en justicia para asegurar la producción definitiva de la transmisión de la propiedad de los bienes respectivos a su causante y adquirirlos subsiguientemente por vía de dación en pago.

En apoyo de nuestro punto de vista, es curioso observar que el Profesor Adolfo Schonke², luego de definir la intervención adhesiva como “la participación de un tercero en un litigio pendiente entre otras personas, en apoyo de una de ellas, en cuyo éxito tiene un interés jurídico”, nos ofrece el ejemplo siguiente: “el caso de que el comprador de una cosa sea demandado por un tercero, supuesto propietario de la cosa para entrega de ésta; el vendedor tiene entonces un interés jurídico en que venza el

1. *Lecciones de Procedimiento Civil*, Tomo III, Ediciones Bricott, Caracas, 1967, p. 72.

2. *Derecho Procesal Civil*, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1950, p. 99.

comprador en el litigio entre éste y el tercero, por razón de la acción que le amenaza en otro caso”. Si aplicásemos a este caso el criterio de la Sala de Casación Civil, y resultase que efectivamente quien demandó al comprador era el verdadero propietario de la cosa, habría que desconocer el interés del vendedor para intervenir en defensa del comprador, simplemente por no ser ni haber sido propietario de la cosa.

Por su lado, el profesor Ricardo Henríquez La Roche³ afirma: “La intervención adhesiva (ad adiuvandum) se da cuando existe un interés propio, de hecho o de derecho, pero en todo caso legítimo, en pleito ajeno. El interés jurídico es de hecho, cuando el triunfo del adversario de la parte ayudada mermaría el patrimonio de éste, deudor del interviniente, al punto de imposibilitar o dificultar seriamente la satisfacción de su crédito. El interés jurídico es de derecho, cuando la eficacia refleja de la sentencia puede desconocer un derecho del interviniente que depende de la existencia del derecho cuestionado en el juicio...”.

El citado Profesor Adolfo Schonke⁴ afirma que el interés jurídico existe cuando la decisión haya de influir jurídicamente en favor o en contra mediata o inmediatamente sobre las relaciones de derecho privado o públicas del interviniente adhesivo.

Es por ello que el maestro Piero Calamandrei⁵, insiste en que “el interés del interviniente debe fundarse en esto: que, aunque en el proceso en que interviene el tercero se discuta, no de un derecho suyo, sino solamente del derecho de la parte ayudada, al cual el tercero es extraño, sin embargo, sabe el tercero que, si en ese proceso sale vencida la parte ayudada, su derrota vendría a repercutir indirectamente sobre dicho tercero, quitándole para el futuro la posibilidad de ejercer un derecho suyo en las mismas condiciones favorables en que hubiera podido ejercerlo de haber salido victoriosa la parte por él ayudada”.

En consecuencia, (p. 325), “La intervención ad adiuvandum presupone, pues, una relación de derecho sustancial entre el tercero ayudador y la parte ayudada, distinta de la relación controvertida entre las partes principales y no deducida en el proceso instruido entre ellas: es el interés que nace de las ulteriores posibles incidencias de esa relación no deducida en el proceso, lo que legitima al tercero a entrar en el proceso entre las partes principales, y a ponerse en contradictorio procesal con el adversario de la parte ayudada, aun no encontrándose con él en relación de derecho sustancial”. Estas (p. 323) “consecuencias ventajosas o desventajosas que el interviniente espera o teme para sí, deben ser tales que repercutan, en sentido favorable o desfavorable para él, en una relación jurídica de la cual sea él sujeto”.

Obviamente, se trata de consideraciones de derecho privado, ya que en derecho público, entendiéndose en derecho procesal administrativo, no se exige necesariamente una relación sustancial entre el interviniente y una de las partes (el recurrente o la Administración); puede tratarse incluso de una mera situación fáctica.

Antes de concluir este aspecto del interés que debe presentar el tercero interviniente para justificar su participación en el procedimiento contencioso-administrativo, resulta de gran interés transcribir, en su parte pertinente, la sentencia de la Sala Político-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de fecha 4 de julio de 1991 (Caso Rómulo Villavicencio), que bajo la ponencia del Dr. Román J. Duque Corredor, estableció lo siguiente:

“La justificación de la intervención del *tercero adhesivo simple*, es la eficacia *refleja*, que puede tener la decisión a dictarse en un proceso pendiente en otras personas, por la unión o dependencia que presentan sus derechos o intereses con la

3. *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Civil*, Centro de Estudios Jurídicos del Zulia, Maracaibo, 1986, p. 275.

4. *Op. cit.*, p. 99.

5. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, volumen II, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1962, p. 322.

relación deducida en aquel proceso. No es que la sentencia que se dicte sea ley para el tercero, ya que sólo lo es para las partes (eficacia directa de la cosa juzgada —principales o litis consortes—, artículo 273 del Código de Procedimiento Civil) sino que le interesa por las consecuencias que tiene para una de las partes, pero que puedan manifestarse a cargo de ese tercero (eficacia refleja de la cosa juzgada). Y ello por la interferencia, conexión o dependencia, que se presentan entre la relación jurídica de la cual el tercero es titular (p.c., fiadores, accionistas acreedores, subarrendatarios). Por esta causa es por lo que el tercero adhesivo simple coadyuva a la pretensión de una de las partes, por el interés de que ésta venza a la otra, y por ello, coopere o colabore con la parte principal, solicitando, alegando y probando junto a ella, o hasta supliendo su inactividad” (Subrayado de la sentencia).

Continuando con el análisis de nuestro Código de Procedimiento Civil, tenemos:

Artículo 379: “La intervención del tercero a que se refiere el ordinal 3° del Artículo 370, se realizará mediante diligencia o escrito, en cualquier estado y grado del proceso, aun con ocasión de la interposición de algún recurso. Junto con la diligencia o el escrito, el tercero deberá acompañar prueba fehaciente que demuestre el interés que tenga en el asunto, sin lo cual no será admitida su intervención”. Aquí debe tenerse presente lo indicado para los casos en que se emite el cartel, en donde hay plazos a cumplir.

Artículo 380: “El interviniente adhesivo tiene que aceptar la causa en el estado en que se encuentre al intervenir en la misma, y está autorizado para hacer valer todos los medios de ataque o defensa admisibles en tal estado de la causa, *siempre que sus actos y declaraciones no estén en oposición con los de la parte principal*”. Esta es la aplicación práctica del atenuado (en Venezuela) principio de accesoriedad.

Sostiene el Profesor Adolfo Schonke⁶, que el interviniente adhesivo puede ejercitar todos los medios de ataque y de defensa procesales y materiales que asistan a la parte por él coadyuvada en cuanto ésta no se oponga.

El maestro Chioventa⁷ sostiene que esta “es una verdadera intervención del tercero en el mismo procedimiento que se desarrolla entre las partes principales” (Subrayado suyo).

Para el Profesor Henríquez⁸, “El interviniente” ejerce una defensa en favor de la parte principal, sin deducir una pretensión propia diversa a la de éste: Igual ocurre con la actuación del Ministerio Público en el proceso civil...”.

Y para el profesor Humberto Bello Lozano⁹, “el tercerista” (no estamos de acuerdo con la utilización de este término, consideramos más apropiada la mención “tercero interviniente”) no ejerce una nueva acción en el juicio principal, sino únicamente se adhiere a la acción ya ejercitada o a la defensa que ha hecho valer en el juicio existente” (Paréntesis nuestro).

Obviamente, hay un vínculo entre el interviniente y la parte ayudada, de modo que la suerte de ésta en la definitiva, arrastrará consigo las pretensiones de aquél, formuladas en su escrito o diligencia de intervención, en cuanto a la legalidad o ilegalidad del acto impugnado, según los casos.

Cabe decir, como muestra de la evolución de la institución, según lo establecido en el Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica, elaborado luego de profundos estudios llevados a cabo por los procesalistas que integran el Instituto Iberoamericano

6. *Op. cit.*, p. 101.

7. Citado por el Dr. Angel Francisco Brice, *op. cit.*, p. 74.

8. *Op. cit.*, p. 278.

9. *Los Trámites Procesales en el Nuevo Código de Procedimiento Civil*, Editorial Estrados, Caracas, 1987, pp. 208 y 209.

de Derecho Procesal, que se consagra y propone la generalización de la moderna figura del “Tercero coadyuvante”.

Así, en el Artículo 58 se lee: “Quien tenga con una de las partes determinada relación sustancial, a la cual no se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, pero que pueda afectarse desfavorablemente si dicha parte es vencida, podrá intervenir en el proceso como coadyuvante de ella.

Podrán intervenir en un proceso, como litisconsortes de una parte, los terceros que sean titulares de una determinada relación sustancial que *podría* verse afectada por la sentencia a dictarse y que por ello estaban legitimados para demandar o ser demandados en el proceso”.

En relación a los requisitos de la intervención, se observa:

Artículo 60: “Los terceros deberán fundar su intervención en un interés directo, personal y legítimo. La solicitud se ajustará a las formas previstas para la demanda, en lo que fueren aplicables.

La intervención sólo podrá producirse en la instancia hasta la conclusión de la causa para sentencia; la excluyente sólo en la primera instancia, la coadyuvante y litisconsorcial también durante el curso de la segunda instancia”.

Artículo 294.1: “Planteada la demanda por el tercerista, se conferirá traslado de su intervención a cada parte y el Tribunal resolverá la admisión o el rechazo por sentencia interlocutoria, que sólo será apelable si rechaza la intervención”.

Además, se remite a las normas sobre la interposición y la contestación de la demanda, en cuanto sean aplicables.

Como puede verse, la institución del “Tercero coadyuvante” en el derecho positivo venezolano, y en el Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica, que no sólo inspiró indirectamente al proyectista nacional, sino que constituye un cambio a seguir en la integración legislativa iberoamericana, se basa en dos elementos fundamentales:

—Exigencia de un interés directo en cabeza del interviniente, de modo que la sentencia, sobre todo en el recurso de anulación en donde la cosa juzgada genera efectos absolutos, pueda afectar de una u otra forma la situación jurídica del interviniente, la cual podría eventualmente coincidir con una relación jurídica sustancial existente entre éste y la parte a ayudar.

—Vigencia atenuada del principio de accesoriidad. Decimos atenuada, ya que si bien la suerte del interviniente sigue necesariamente en la definitiva la de la parte ayudada, aquél puede alegar razones de hecho y de derecho que les sean propias y hasta exclusivas, así como originar incidencias, promover y evacuar pruebas independientemente de las de la parte principal, apelar, etc., en todo ello limitado sin embargo, tal como lo está la parte principal auxiliada, por las exigencias y requisitos procesales propios de nuestro sistema contencioso-administrativo.

Observemos qué ocurre con la intervención adhesiva en otros derechos.

II. DERECHO BRASILEÑO:

Los procesalistas brasileños están generando una amplísima actividad doctrinaria, cuyo peso se hace sentir sensiblemente en los foros iberoamericanos, por lo que resulta de importancia el conocer su forma de concebir la institución de la intervención de terceros.

En el Código de Procedimiento Civil del Brasil, Artículo 50 y siguientes, se consagra la figura jurídica de la intervención adhesiva, con el nombre de “Asistencia”, con la que se remarca su carácter accesorio.

El Artículo 50 expresa que “pendiente una causa entre dos o más personas, el tercero que detente un interés jurídico en que la sentencia sea favorable a una de ellas, podrá intervenir en el proceso para asistirlo”.

Según su Parágrafo Unico, la asistencia puede tener lugar en cualquier tipo de procedimiento y en todos los grados de jurisdicción, pero el asistente siempre recibirá el proceso en el estado en que éste se encuentre.

Se exige pues un interés que debe ser actual y jurídico, aunque no necesariamente directo toda vez que la jurisprudencia admite la intervención de asociaciones en defensa de ciertos intereses individuales de sus miembros, para sostener, sea cual sea el estado, grado, o naturaleza del proceso, la postura de una de las partes principales.

En cuanto a las condiciones y efectos nos limitaremos, por su claridad, a la reproducción del articulado pertinente:

Artículo 51: No habiendo impugnación dentro de los cinco días, la intervención del asistente será admitida. Si cualquiera de las partes alegase entre tanto que el asistente carece del interés jurídico para intervenir en favor del asistido, el juez:

1) Determinará, sin suspender el proceso, la procedencia de la intervención o de la impugnación.

2) Autorizará la promoción y evacuación de pruebas y,

3) Decidirá el incidente dentro de los cinco días siguientes.

Artículo 52: El asistente actuará como auxiliar de la parte principal, ejercerá las mismas facultades y se sujetará a los mismos límites procesales que el asistido. Parágrafo Unico: En caso de que el asistido no se presente a la contestación de la demanda, el asistente se considerará como su gestor de negocios.

Artículo 53: La asistencia no obsta a que la parte principal convenga en la demanda desista de la acción o transe sobre los derechos controvertidos, casos en los cuales al concluir el proceso cesará la intervención del asistente.

Artículo 55: Una vez dictada la sentencia en la causa en que intervino el asistente, éste no podrá discutir la validez de la decisión, en un proceso posterior, salvo que alegue y pruebe:

1) Que por el estado en que recibió el proceso, o por las declaraciones o actos del asistido, se le impidió la promoción y evacuación de pruebas susceptibles de influir la sentencia.

2) Que desconocía la existencia de alegatos o pruebas que por dolo o culpa del asistido no se hicieron valer.

III. DERECHO FRANCÉS:

En Francia existe la figura en estudio desde hace años y su utilización corriente es remarcable, tanto a nivel de los Tribunales Administrativos como del Consejo de Estado, y en las recientes Cortes Administrativas de Apelación.

El tercero interviniente ha adquirido capital importancia, en particular, en los procesos que versan sobre la tutela de intereses colectivos y difusos a cargo del movimiento asociativo ambientalista y consumidor. En estos casos el interés directo se justifica, en criterio de la jurisprudencia, con una simple comparación entre el contenido del acto impugnado y el objeto estatutario del interviniente, para ver si aquél afecta los intereses que corresponda defender a éste. Así ocurrió en uno de los más famosos casos, en donde una Asociación para la Protección del Ambiente Acuático de

un curso de agua en concreto recurrió de un acto prefectural que autorizó descargas de desechos líquidos, y el Consejo de Estado admitió la intervención de una Asociación para la Defensa de ciertas aves acuáticas que anidaban allí, y la del industrial beneficiario del acto autorizador.

Obviamente, también se admiten, como en el caso del industrial, las intervenciones para la tutela de intereses individuales.

En todo caso, la intervención adhesiva es siempre voluntaria.

En cuanto a su régimen jurídico, observamos lo siguiente:

—Se exige un interés directo y actual como requisito de admisibilidad de la intervención.

—El juez administrativo debe pronunciarse por vía interlocutoria sobre la admisibilidad en el momento en que se produzca la intervención.

—No existe previsión legal alguna sobre la emisión y publicación de un cartel para dar a conocer el recurso a los interesados eventuales. Tampoco se acostumbra jurisprudencialmente hacer uso de tal vía. Por lo demás, no puede a ciencia cierta decirse que existan otros mecanismos de publicidad de los recursos, pero no debe olvidarse que en Francia rige el principio según el cual los actos administrativos son emitidos bajo reserva de los derechos de los terceros, lo cual garantiza que éstos, cualquiera sea el momento en que entren en conocimiento del acto administrativo que los afecte, podrán impugnarlos judicialmente.

—Tampoco hay obligación de emplazar a aquellos administrados que estén nominalmente indicados en el acto impugnado, como veremos ocurre en el derecho italiano. No obstante, esto no implica que puedan desmejorar sus derechos inaudita parte, toda vez que en Francia rige con fortaleza casi invulnerable la Teoría de los Derechos Adquiridos.

—La intervención puede producirse en cualquier estado y grado de la causa, antes de sentencia definitiva, y también por vía de apelación.

—El interviniente asume el proceso en el estado en que éste se encuentre.

—La intervención puede ser en ayuda del recurrente o de la Administración, pero el tercero no puede alegar razones de hecho o de derecho que le sean exclusivas, o que no hayan sido incorporadas al debate por la parte a ayudar. El tercero debe limitarse a sostener, sin más, la postura de la parte principal ayudada, profundizando en sus argumentos. El principio de accesoriedad rige a plenitud y sin ningún matiz.

De lo anterior se desprende que, salvo por lo que respecta a la oportunidad para la intervención cuando hubo cartel publicado, el interviniente tiene en derecho venezolano una mayor amplitud de movimiento, que le permite una mejor tutela de sus intereses propios. Sin embargo, en derecho venezolano, al poder incorporar nuevos elementos al juicio, en virtud del principio del contradictorio, debe acordarse a la parte principal contraria oportunidad para la “contestación” de la intervención, así sea con ocasión de los informes.

IV. DERECHO ESPAÑOL:

Gran expectativa había sobre la forma en que el derecho español concibe esta figura. Ello se debía a que el origen de ella en el proceso civil, partió de la iniciativa de juristas españoles.

No obstante en el campo que nos ocupa, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sólo consagra la intervención en favor de la Administración, o mejor dicho, en provecho de la demostración de la legalidad del acto recurrido, vale decir, únicamente admite la oposición al recurso.

Por lo demás, la voluntariedad y la accesoriedad rigen como en los otros derechos.

V. DERECHO ITALIANO:

La intervención de terceros en el procedimiento contencioso-administrativo se halla regulada en derecho italiano de forma mucho más detallada y circunstanciada que en los ordenamientos jurídicos anteriores.

Así, existen los oponentes “formales” y “necesarios” al recurso, que son los “interesados contrarios”. Se trata de aquellos administrados que están directa y nominalmente señalados en el acto impugnado, y que por mandato de ley deben ser notificados del recurso. Estos, una vez notificados, tienen una opción entre simplemente oponerse al recurso, consignando un contra recurso, o bien intentar un recurso en vía incidental a fin de impugnar el acto por intereses y motivos propios y diferentes y con un petitorio distinto. No estudiaremos estos casos, por cuanto nos estamos limitando al tercero que coadyuva con alguna de las partes principales: el recurrente y la Administración. Además, el recurso en vía incidental no es comparable, por no existir instituciones similares en los otros derechos analizados.

Ahora bien, aparte de los oponentes anteriores, existen también en derecho italiano los terceros que pueden eventualmente intervenir, sea en favor de los oponentes, o en provecho del recurrente. Esto son los intervinientes adhesivos del derecho venezolano, cuya tercería es siempre voluntaria, y se conocen como cointerésados.

Sobre su régimen jurídico observamos que:

—Se les exige un interés personal pero indirecto, pues en criterio de Renato Alessi ¹⁰, compartido por la jurisprudencia, “ciertamente no debe ser un interés tal que habría podido legitimar al que interviene en el recurso, pues en otro caso a través de la intervención se eludiría la perentoriedad del plazo. Debe concluirse, por tanto, que no puede tratarse más que de un interés indirecto a que el acto se anule o se confirme (intervención adhesiva respecto al recurrente o al oponente)”.

—No existe ningún mecanismo legal de publicidad del recurso para darlo a conocer a los interesados, tal como el discrecional cartel venezolano.

—La petición de intervención debe formularse dentro de los dos días siguientes a la última de las notificaciones de los oponentes (Administración y contra interesados o interesados contrarios).

—El principio de accesoriedad rige como en derecho francés.

Antes de concluir lo relativo al derecho italiano, debemos tomar en cuenta que según el profesor Massimo Severo Giannini ¹¹, los terceros no pueden intervenir en favor del recurrente; en su criterio, sólo pueden recurrir por vía principal del acto impugnado, siempre que se encuentren dentro del plazo de ley, para lo que deben gozar de un interés directo.

CONCLUSIÓN

Los ordenamientos jurídicos estudiados nos han permitido, luego del análisis de los regímenes legales y/o jurisprudenciales relativos al interviniente adhesivo, observar que la nota característica fundamental de la institución, radica en el principio de accesoriedad.

El tercero interviniente, llámese interesado, cointerésado, parte auxiliar, etc., no constituye una parte, en el sentido técnico del término, en el proceso, ya que no deduce una postura absolutamente autónoma e independiente del accionante y del exceptante. No es una tercera toma de posición. La litis estaba ya trabada, y el tercero sólo se adhiere a uno de los ángulos en conflicto.

10. *Instituciones de Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Bosch, Barcelona, 1970, p. 665.

11. *La Giustizia Amministrativa*, Jandi Sapi Editori, Roma “sin fecha”, p. 139.

Hay pues un litis-consorcio facultativo, a la exclusiva voluntad del tercero interesado, que no genera solidaridad alguna entre sus participantes, ni en cuanto a la responsabilidad emergente de la actividad procesal, ni en torno a las costas. Cada uno responde de las consecuencias de sus actos y cubre las costas de las actuaciones que haya originado.

Evidentemente, sería absurdo pensar que quien coadyuve con la Administración, goce de los privilegios del Fisco Nacional.

Entonces, de lo que estamos en presencia, es de una “alianza” circunstancial entre sujetos de derecho, que por lo demás, pueden estar en posiciones potencialmente conflictivas en la relación sustancial que los vincula (por ejemplo: comprador y vendedor), con la finalidad de obtener un objetivo común: la nulidad o la confirmación: del acto impugnado, incluso fundamentándose en razones diversas, como ocurre en derecho venezolano.

Si nos preguntásemos ¿a qué se compromete el tercero interviniente? tendríamos que responder: a hacer todo cuanto está a su alcance procesalmente hablando y le está legalmente permitido, para lograr que las pretensiones de la parte principal ayudada sean admitidas con lugar en derecho en la sentencia definitiva.

Si nos planteásemos dudas sobre las consecuencias de su intervención, tendríamos que afirmar que se hace responsable de los daños y perjuicios que su actuación haya podido ocasionar a la parte principal ayudada, si éstos no se hubiesen producido de no haber habido intervención.

Sobre este particular, en opinión del Dr. Angel Francisco Brice ¹², es claro que si el tercero ocasiona perjuicios a las partes, a manera de indemnización debe castigársele con multa en favor del “demandante principal”.

Otras consecuencias serían: que debe cubrir las costas de sus actuaciones, también, que debe asumir los efectos de cosa juzgada que genere la sentencia definitiva, no pudiendo desconocerlos, pero tales efectos se referirán directamente a las partes principales, y sólo por vía accesoria afectarán la esfera jurídica del interviniente.

Para explicarnos mejor, diremos que el interviniente es como un abogado defensor de la parte ayudada, con la diferencia de que tiene un interés propio en las results del juicio. Es en suma como el Ministerio Público, sólo que pretende tutelar un interés privado o propio, salvo en los casos en que el interviniente sea por ejemplo una Asociación de Vecinos que actúe en beneficio de los intereses colectivos cuya protección jurídica le está encomendada por la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, especialmente en el Reglamento sobre Participación de la Comunidad.

En todo caso, es bueno tener presente que la anulación del acto tiene carácter absoluto, y que por tanto esa decisión afectaría al tercero interesado de la misma manera, haya intervenido o no en el proceso.

Distinto es el supuesto de la confirmación del acto. Si éste es de efectos particulares, ya habrá vencido el lapso de recurribilidad, y por tanto los efectos de la decisión, por esta razón práctica, serán también absolutos, y afectarán al tercero haya intervenido o no, salvo los supuestos de nulidad absoluta en donde no haya habido intervención.

Pero si el acto es de efectos generales y fue confirmado, dado el carácter relativo de la decisión, sólo afectará a los terceros que hayan intervenido.

De conformidad con lo expuesto, consideramos que la intervención es una forma jurídica para el ejercicio de los derechos constitucionales a la defensa y de acceso a los tribunales, debidamente reglamentada en las leyes comentadas, y caracterizada por ser voluntaria, accesoria y requerir de una legitimación especial.

12. *Op. cit.*, p. 79.