

**ACTO ADMINISTRATIVO, MATERIA
DEL RECURSO CONTENCIOSO DE ANULACIÓN***
DR. LUIS HENRIQUE FARÍAS MATA**

* Publicado en XVIII Jornadas J.M. Domínguez Escovar, Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela, tomo II, Instituto de Estudios Jurídicos del estado Lara, Colegio de Abogados del estado Lara, Barquisimeto, 1993.

** Magistrado de la Sala Político-Administrativa. Profesor de Derecho Administrativo de las Universidades Central de Venezuela y Católica Andrés Bello, de Caracas.

Manifesté en el acto de clausura de las VIII Jornadas “J.M DOMÍNGUEZ ESCOVAR”¹, que a nadie podría extrañar las oscilaciones conceptuales del Derecho Administrativo cuenta habida del asimismo dudoso y vacilante origen de éste: la decisión del Concejo del Estado Francés considerada secularmente “piedra angular” del Derecho Administrativo universal, sometida a la radiografía de la doctrina moderna es puesta hoy día en tela de juicio hasta el punto de llegar a afirmarse que no tiene ni debió nunca haber tenido importancia que se le había venido atribuyendo, pues fue incorrectamente adoptada, tanto si se la juzga a la luz del Derecho Positivo de la época como del actualmente en vigor.²

Por su parte afirmaba GARRIDO desde la primera edición de su “Tratado de Derecho Administrativo”, que si el propósito de la doctrina jurídica hubiera sido el proponerse enturbiar la noción de derecho subjetivo –y consecuentemente la de derecho subjetivo-administrativo–, no lo habría hecho mejor.

Así, sin haber depurado nunca suficientemente su aparato conceptual básico –todavía no sabemos exactamente lo que en realidad significa ni “servicio público”, “ni interés general”, ni “acto administrativo”, por ejemplo, nos recordaba WEIL– sin embargo, el Derecho Administrativo surge, se impone y continúa avasallando toda la normativa jurídica de Derecho positivo, incluso con la connivencia –añadiría yo– no sólo del Estado, sino

¹ Véase: “Tendencias de la jurisprudencia venezolana en materia contencioso-administrativa” (Trabajos de las VIII Jornadas J.M Domínguez Escovar, realizadas en enero de 1983). Caracas, 1986, pp. 551 y 552.

² Confróntese el comentario respectivo en cualquier edición (6ª edición, año 1974: N°: especialmente p. 4 número 6) de LONG-WELL-BRAIBANT: “Les grands arrêts de la jurisprudence administrative”. Editorial Sirey. París.

también de los particulares, seducidos estos últimos por la idea de que aquél representa el interés general, aunque en ocasiones mal lo traduzca.

Justamente una de las inaprehensibles nociones claves, la de acto administrativo –incluida dentro del “existencialismo jurídico”, de que nos habla RIVERO³– es la que pretenciosamente nos proponemos esclarecer hoy prevaliéndonos de los instrumentos básicos que han de ser sometidos a la interpretación jurídico para alcanzar cualquier clarificación conceptual; la legislación, la doctrina y la jurisprudencia; estas dos últimas –y sobre todo la final– de importancia agigantada en el Derecho Administrativo dadas la peculiaridades de tal disciplina, donde la primera ha sido más bien resultado final de las obras dos. Propósito esclarecedor indispensable en tanto en –cuanto al acto administrativo –cuya noción pretendemos desentrañar– viene a ser nada menos que el objeto o materia del recurso de anulación; éste, modelo de todo el sistema procesal contencioso administrativo.

El señalado empeño va a ser por nuestra parte cumplida en tres pasos: vista la incertidumbre reinante en la materia, vamos a presentar a través de una –más bien extensa– INTRODUCCIÓN, tanto el panorama reinante como la metodología a emplear para cubrir el propósito. Seguidamente en una PRIMERA PARTE, se examinará (A) el aporte legislativo venezolano sobre la materia, principalmente la definición que de Acto Administrativo nos proporciona el artículo 7º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la interpretación doctrinaria que entre nosotros éste ha merecido; a continuación –y muy brevemente, porque va a ser objeto de inmediato comentario posterior a la presente exposición– reseñaremos (B) la existencia del artículo 4º ejusdem. De otro lado, SEGUNDA PARTE, la consideración jurisprudencial de algo de lo anterior, por parte de nuestro Supremo Tribunal, realizada principalmente en dos fallos claves: (A) “MIRANDA ENTIDAD DE AHORRO Y PRÉSTAMO” (“S. P-A del 10.01.80); y (B) “FETRAEDUCACIÓN” (sentencia S. P-A de fecha 05.06.86). Para rematar con unas apretadas CONCLUSIONES, punto de arranque de la discusión que luego habrá de realizarse, una vez oído el comentario de mi ponencia, que versará principalmente sobre el señalado supra, punto (C): silencio administrativo.

³ Véase la obra citada en la nota (1) de este propio trabajo, p. 552.

En efecto, y por vía de introducción:

1. Tal como he sostenido en anterior ocasión⁴: muy a pesar de los precisos términos del ordinal 9º, artículo 7º, de la derogada Ley de la Corte Federal que concebía el recurso contencioso administrativo específicamente contra los actos “de la autoridad administrativa” (criterio orgánico); y a pesar del claro dispositivo de la Constitución, que en el ordinal 7º de su artículo 215 permite concebir el contencioso administrativo (de ilegalidad) como admisible sólo contra los actos administrativos del Ejecutivo Nacional (de nuevo, criterio orgánico); no obstante, la doctrina venezolana había venido trabajando la materia del recurso de anulación –el acto administrativo– dentro de una concepción “material” y no “orgánica” de este último.

Tampoco era ajena a una tal concepción del acto administrativo en sentido material la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (Véase al respecto la decisión, S. P-A, del 18 de junio de 1963: “J.L Negrón y otros”).

Parecería también que las sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, admitiendo recursos contra actos emanados de los colegios profesionales, se afilian a la misma concepción, rompiendo así, tal como ha sucedido en la jurisprudencia extranjera, no sólo los moldes exclusivamente orgánicos para precisar el objeto del recurso contencioso-administrativo, sino más bien hasta la propia noción de acto administrativo; ésta que ahora parece extenderse aún a los emanados de órganos, no propiamente los de la administración del Poder Ejecutivo (Véase entre otros fallos, el de la fecha 22.06.78 “Arturo Luis Torres Rivero contra acto del Colegio de Abogados del Distrito Federal”).

Claro está que la doctrina extranjera –sobre todo SAYAGUES– había insistido por el contrario en una noción sincrética del acto administrativo, que tuviera en cuenta tanto el criterio material a más del orgánico y del formal, aprovechando así lo que entre nosotros MOLES concibió como los aportes de las diferentes escuelas jurídicas (francesa, germana, italiana) a la elaboración de la teoría jurídico-administrativa.

2. Por su parte –y ya como metodología a emplear para lograr el propósito de concluir con una conceptualización del acto administrativo,

⁴ Ob. Cit. en nota (1) del presente trabajo, pp. 51 a 52.

materia del recurso— me propongo partir de la noción de actos supuestamente “excluidos” del control judicial contencioso administrativo; y, averiguados cuáles pudieran ser éstos —si es que en buena lógica existen— aplicar al residuo así obtenido (real y objetivamente materia del recurso, no importando lo pequeño que ese residuo sea), la interpretación que nuestro Derecho positivo han venido haciendo la doctrina y la jurisprudencia venezolanas en lo relativo al concepto de acto administrativo recurrible en vía contencioso-administrativa de anulación.

Concepto residual de acto administrativo —me permití manifestar en una ocasión⁵— resultado por tanto de aplicar un dudoso “sustraendo”, siempre en disminución, constituido por los actos efectivamente excluidos (que no debería ser ninguno) del control jurisprudencial judicial, restando, repito, al minuendo en progresivo aumento, representado, por el desiderátum de la noción global de acto administrativo objeto del recurso.

Entre los actos supuestamente excluibles de todo control contencioso administrativo, histórica y clásicamente agrupados por la doctrina, especialmente española, aparecen:⁶

a) **Los actos de gobierno**, en los cuales, conforme a la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal⁷ la exclusión es sólo relativa y parcial. **Relativa**, en cuanto que —quizá por considerarlo acto de gobierno, y, por tanto, de ejecución directa e inmediata de la Constitución, conforme a la teoría Kelseniana, tan de profunda raigambre en nuestra doctrina y jurisprudencia⁸ —si bien lo libera de la revisión judicial de ilegalidad, lo juzga en cambio pasible del contencioso constitucional; siempre controlables, pues, judicialmente esos actos. **Parcial**, porque la Corte Suprema, según su propio decir, admitiría esa acción sólo cuando versare sobre los **motivos** o la **finalidad** del acto recurrido; aunque en mi opinión tampoco podría

⁵ Véase mi trabajo: “Jurisprudencia judicial laboral y jurisdicción contencioso-administrativa”. Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia. Caracas, 1988. pp. 5 a 7.

⁶ Puede confrontarse mi trabajo: “La doctrina de los actos excluidos, en la jurisprudencia del Supremo Tribunal”. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. Instituto de Derecho Público. Universidad Central de Venezuela. Volumen 1, pp. 325 a 329.

⁷ Véase en la obra precedentemente citada, el comentario que se hace de la sentencia en Sala Plena, emitida el 29.4.61, con motivo del caso “Tito Gutiérrez Alfaro, nulidad del Tratado de Extradición suscrito por Venezuela con los Estados Unidos de Norte América”.

⁸ Aparte del fallo citado en la nota anterior, véase en relación con la jurisprudencia venezolana asimismo, el de la Sala Político-Administrativa en el caso CENADICA (28.6.83).

eludirlo respecto a denuncias de incompetencia, o de objeto ilícito o inconstitucional, ni tampoco en cuanto a vicios de forma; con lo cual, por esta vía –y siempre en mi **opinión**– el control pasaría a ser **total**.⁹

b) Ciertos actos administrativos con efectos jurídicos-privados, verbigracia:

1. Los **actos registrables**, que con una voluble jurisprudencia nuestra ha considerado: a veces, revisables en vía contencioso-administrativa; y otras, más bien sometidos a la jurisdicción judicial ordinaria¹⁰. Habiendo disipado parcialmente la duda la vigente Ley de Registro Público al establecer un control jurisdiccional, por vía de recursos administrativos primero y contencioso-administrativa judicial después, al menos en el caso de los actos denegatorios de registro emanados de Registradores de la propiedad.

2. Los surgidos en **materia inquilinaria**, especialmente los de regulación de cánones de arrendamiento. Respecto a estos últimos, una también variable jurisprudencia ha considerado el recurso de revisión de éstos, como de naturaleza contencioso-administrativa o no¹¹.

c) En la pretendida exclusión, la doctrina suele inventariar también los actos surgidos de jurisdicciones administrativas especiales, y entre ellos, los correspondientes a la:

1. **Jurisdicción administrativa laboral**. La jurisprudencia del Supremo Tribunal, también vacilante en la materia, ha sido pendularmente pasando de la no revisabilidad (en la vía contencioso-administrativa, se entiende)¹². Aparte de una decisión muy ilustrativa en la materia porque contiene ambas posiciones¹³ y de un clásico jurisprudencial –MIRANDA ENTIDAD DE AHORRO Y PRÉSTAMO del 10.01.80, que comentaremos más adelante en este mismo trabajo aunque con otro propósito– el problema

⁹ Confróntese nota N° (6) supra.

¹⁰ V. ob. Cit. en la misma nota (6).

¹¹ V. trabajo citado precedente nota (6). En un principio se concibió el recurso de revisión ante los tribunales judiciales, más bien como un “recurso administrativo impropio”, pero ya hoy en día tampoco se discute el carácter judicial del mismo. V. ob. Cit. precedentemente nota (6).

¹² En efecto, nadie disidente ahora acerca del necesario control judicial de los actos laborales, ya sea por el juez laboral o por el que ejerza exclusivamente la jurisdicción contencioso-administrativa. Resulta conveniente examinar ob. Cit. en nota (1) del presente trabajo, pp. 277 a 338, N° 2 (“Los actos de las Comisiones Tripartitas”).

¹³ La señalada sentencia de S. P-A, emitida el 18.6.63 (“José L. Negrón y otros”).

en nuestros días está planteado sólo en términos de si la revisión de actos administrativos producidos en vía jurisdiccional administrativa (bien por las antiguas Comisiones Tripartitas o bien, hoy día, por las Inspectorías del Trabajo) corresponde o a la jurisdicción judicial ordinaria –concretamente a la laboral– o a la contencioso-administrativa propiamente tal. Pero el tema pasa a ser expuesto con lucidez, a continuación por mi fraterno amigo y compañero de Sala Magistrado ALFREDO DUCHARNE ALONZO, también profesor universitario.

2. **Actos de jurisdicción administrativa disciplinaria.** La jurisprudencia del Alto Tribunal les ha dado el mismo tratamiento conceptual de acto administrativo. Se ha asomado sin embargo como tesis, la de conservar para ellos –como en el sistema francés– una revisión exclusiva y extraordinaria a través de la “casación administrativa”.¹⁴

Recientes decisiones de la Corte, en interpretación de la vigente Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, han dado sentido a las normas de esta última. Pero en rigor, conforme a la nueva tendencia jurisprudencial, no pueden inscribirse ya esos actos dentro del catálogo de los supuestos “excluidos”.¹⁵

Sin duda, las conclusiones que pueden extraerse de lo tratado acerca de los supuestos actos excluidos del contencioso administrativo, es que la jurisprudencia venezolana:

1ª. No libera del control total ni absoluto a los actos de gobierno, sino que, muy por el contrario, confía su revisión a la jurisdicción constitucional judicial, en cuanto a –por lo menos, añadido– el fin y los motivos de la decisión.

2ª. Tampoco excluye de revisión por el juez ni a los actos registrales, ni a los laborales, ni –últimamente¹⁶– a los emitidos en materia inquilinaria, pues la discusión ahora sólo versa sobre si dicha revisión corresponde a la jurisdicción judicial llamada “ordinaria” o a la contencioso-administrativo o si el especializado en la materia misma concreta y específica; esto último,

¹⁴ Véase CALCAÑO DE TEMELTAS, Josefina: “El Contencioso-Administrativo puntal de la democracia”, trabajo inserto en las páginas finales de la presente obra. El tema fue trabajado inicialmente en Venezuela por Enrique IRIBARREN MONTEVERDE.

¹⁵ (S. C-P, del 6.08.91, caso: Iván Hernández Gutiérrez contra artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura).

¹⁶ Véase precedente nota (12) y páginas posteriores de la presente obra, con la otra parte de esta ponencia a cargo del Magistrado Alfredo Ducharne.

claro está, en el caso de los actos emanados de jurisdicción administrativa especial laboral.

3ª. Todo lo cual revela que la sedicente doctrina de los actos excluidos declina con el avance del Estado de Derecho, pues la tendencia es a la revisión de todos los actos administrativos -cualesquiera que ellos sean- y, además, dentro de un concepto amplio de acto administrativo.

PRIMERA PARTE: LEGISLACIÓN Y DOCTRINA VENEZOLANAS

Señalado aporte a la configuración del concepto de acto administrativo –materia del recurso contencioso de anulación– hizo la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a través de dos normas bien concretas: los artículos 7º y 4º.

A) En efecto, una novedad a nivel legislativo lo constituyó en su momento, la regulación contenida en el artículo 7º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, concebido en los siguientes términos:

“Se entiende por acto administrativo a los fines de esta ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la Administración Pública”.

Interpretado al comienzo como preconizando exclusivamente el criterio orgánico, en mi opinión aparecen allí tal como lo quería SAYAGUES, las diferentes vías para concebir la noción de acto administrativo:

a) El criterio **material**, en la frase: “toda declaración de carácter general o particular”;

b) El **orgánico**, cuando atribuye aquella declaración a “los órganos de la Administración Pública”, ésta dentro de no importa cuál Poder del Estado (artículo 1º);

c) El **formal**, acto de rango sublegal, cuando afirma que esa declaración ha de ser emitida de acuerdo con la ley –vale decir, en ejecución de la ley y no de norma de cualquier otro rango (escuela formal)– con especial sujeción a las formalidades procedimentales en ella previstas¹⁷;

¹⁷ Formal, dentro de la teoría Kelseniana –desarrollada para el Derecho Administrativo por la Escuela Vienesa con Adolfo MERKL a la cabeza- en el sentido de que, dentro de la formación

d) Y cabe preguntarse si con la frase “acto administrativo a los fines de esta ley” no está introduciendo este texto una nueva concepción del acto administrativo propuesta en su momento por Prosper WEIL, destinada a superar la especie de “existencialismo jurídico” que afecta a la teoría del acto administrativo y que nos ha dejado sin asidero para lograr una noción unívoca del mismo. Porque, en efecto, los criterios formal o material resultan insuficientes por sí solos, para explicar la razón por la cual actos del Parlamento o del Poder Judicial –formal y materialmente actos administrativos– pudieran no encontrarse sometidos al control del contencioso; sin que sirva de argumento el que esos actos no responden a un criterio orgánico, puesto que, si bien ello es verdad, no es menos cierto que otros, emanados de la Administración del Poder Ejecutivo Nacional (por tanto ortodoxamente orgánicos), han sido en cambio, y en ocasiones, liberados del control, en tanto que algunos no emanados siquiera de alguna administración pública del Estado sino de los colegios profesionales, por ejemplo¹⁸, sufren por el contrario el control del contencioso.

En efecto, ante semejante estallido de la noción de acto administrativo, WEIL ha ensayado identificar como tales son sólo los sometidos al “régimen administrativo”, régimen que comportaría como consustancial la necesaria sujeción de los mismos al contencioso. De donde acto administrativo sería, en consecuencia, exclusivamente el susceptible de revisión en la vía contencioso-administrativa, culminación de todo “régimen administrativo”, con lo cual los “excluidos”, si es que existen, dejarían de ser auténticos actos administrativos.

del Derecho por grados, un primer grado de ejecución directa de la norma (constitucional) daría lugar a la Ley (actividad legislativa); y, a su vez, de la ejecución directa de ésta –segundo grado de ejecución–, surgirían dos otras actividades del Estado, justicia y administración, la primera a cargo de órganos independientes y autónomos en interpretación de la Ley, y la segunda realizada por órganos jerarquizados, dependientes en la interpretación de la Ley de las órdenes e instrucciones emanadas del superior jerárquico (auxilio del criterio orgánico para diferenciar estas dos últimas funciones). El mismo artículo habla también de “formalidades”, pero ya en el sentido procedimental de “requisitos” para la formación de los actos administrativos. La decisión de 28.6.83 (CENADICA, S. P-A, en G.F. 120, p. 545) parece sustentarse implícitamente sobre las bases de la teoría del Derecho.

¹⁸ Véanse, entre otras, las citadas decisiones del 22.06.78. Arturo Luis Torres Rivero contra un acto del Colegio de Abogados del Distrito Federal emanada de la Corte Primera de lo Contencioso (Accidental) y del 26.09.85 (“Colegio de Contadores Públicos del Estado Lara”)

¿Está presente esa noción doctrinaria, en la frase del legislador “acto administrativo a los fines de esta Ley?; ¿la conformación de este criterio por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos compromete también al contencioso en una nueva concepción del acto administrativo, dado el carácter previo a de ese recurso que los recursos tienen?; son interrogantes todas que cabría plantearse ante la normativa legal y que efectivamente surgieron con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

B) Por su parte, la inclusión del dispositivo del artículo 134 en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia mediante el cual se concede virtualidad jurídica al silencio de la Administración cuando se interpone un recurso administrativo, puso en manos del particular un valioso medio de defensa contra la inactividad de aquélla en la resolución de un recurso de índole interna, haciendo así posible que se abrieran para los administrados las puertas del contencioso aun en caso de retardo doloso o de simple inercia del ente cuyo acto se recurre. Fue por eso francamente celebrada su consagración legal, aun cuando quedó todavía un vacío respecto del silencio de la Administración en la formación de un acto administrativo, situación que legalmente no llegó a regularse por vía general sino más tarde: a través de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (artículo 4).

En una primera fase la jurisprudencia de la Corte dio una interpretación restrictiva al señalado artículo 134 de su propia Ley, entendiendo que el vencimiento del plazo de seis meses – posterior al de 90 días de silencio-concedido al particular para interponer el recurso contencioso, era de tal manera preclusivo que, una vez transcurrido, privaba al interesado del derecho a recurrir contra el eventual acto expreso que pudiese producirse posteriormente, fuera del lapso (decisiones "Néstor José Cárdenas" del 2 de marzo de 1978, confirmada por la del 28 de noviembre del mismo año, "Charter de Venezuela").

En la decisión "Ford Motors de Venezuela" del 22 de junio de 1982, la Corte –manteniendo válido el razonamiento de preclusividad del recurso para el caso de que no llegare a producirse acto alguno dentro o fuera del lapso fijado por la propia Ley– admite, como es natural, el renacimiento de la acción en el caso de que un acto administrativo "expreso" emanare a la postre del órgano administrativo; conclusión para llegar a la cual elabora la Sala respectiva un fino y congruente razonamiento que, a la par de

mantener parcialmente vigente la jurisprudencia anterior, la hace marchar por otros derroteros de amplitud.

Mas, cabría ahora analizar hasta dónde los efectos de esa decisión, concebida para el caso específico del citado artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, puede ser aplicada a la interpretación del silencio administrativo regulada por el artículo 4° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en lo referente al silencio ocurrido dentro del procedimiento constitutivo del acto. Se ha sostenido que si podría en este caso hablarse de acto administrativo "tácito"¹⁹, posición que no comparto. Los subsiguientes comentarios a este tema, a cargo de ya calificadas especialistas, lo complementarán presentando la reseña del tratamiento jurisprudencial más reciente.

Las conclusiones que podrían desprenderse de lo expuesto en esta primera parte de mi exposición, se resumirían así:

1°. La tendencia es a la revisión progresivamente total de los actos administrativos que se manifiesta, adicionalmente en varias direcciones; a saber:

2°. Una consiguiente reducción del catálogo de los actos "excluidos";

3°. La ampliación del concepto de acto administrativo, al estallar los criterios clásicos, e ir afirmándose más bien una noción sincrética del mismo:

4°. Además, se amplía la intensidad del control, llegándose a una revisión aun de los supuestos fácticos del acto, si éstos se revelaren como inexactos o incongruentes.²⁰

¹⁹ Sentencia del 06.02.86 ('Industrias Pampero. S.A.', en S.P.A) precisa la citada decisión anterior sobre el tema "Ford Motors"). Interpretando conforme a ésta, las normas del Código Orgánico Tributario (artículo 176) vigente para esa fecha, y todo en materia de silencio administrativo

²⁰ La decisión de 02.11.82 (S. P-A: "Depositaria Judicial", es elocuente al respecto). Véase asimismo lo por mí expresado en discurso pronunciado con motivo de la inauguración de la nueva sede de la Corte Suprema de Justicia: "Ha venido, en efecto, el Alto Tribunal cercando progresivamente la actuación gubernamental y administrativa dentro de límites marcados con tres hitos bien precisos: imponiendo –a partir del 29 de abril de 1961– un cierto control tanto (Corte Plena) a la discutible figura de los actos de gobierno como –desde el 2 de noviembre de 1982 (Sala Político-Administrativa)– a la discrecionalidad de la Administración: esto último en concreción del respectivo precepto de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; y de la misma fecha en adelante ha ido asimismo la Sala Político-Administrativa trascendiendo del puro examen de la legalidad para abarcar también el de la inexactitud e incongruencia de los hechos que infundadamente

5°. A través de la figura del silencio administrativo se rompe el dique de la pasividad de la Administración ante la actividad recursoria de los particulares. Incluso se abren posibilidades de otros medios procesales (recurso por omisión, amparo) contra el silencio de la Administración surgido en el procedimiento constitutivo del acto.²¹

SEGUNDA PARTE: JURISPRUDENCIA COMPLEMENTARIA

Tal como se ha anunciado al comienzo, dos clásicos jurisprudenciales cubren esta segunda parte de la ponencia:

A) Decisión del 10.01.80: El fallo, adoptado en Sala Político-Administrativa (caso “MIRANDA, ENTIDAD DE AHORRO Y PRÉSTAMO”) destacó desde ese momento varios aspectos importantes en relación con lo ya señalado.

Por ejemplo, fue categórico en la afirmación de incluir entre la actividad administrativa susceptible de control judicial contencioso administrativo la emisión por la Administración de actos de naturaleza jurisdiccional²²; “CUANDO LA ADMINISTRACION PÚBLICA EMITE ACTOS DE SUSTANCIA JURISDICCIONAL, ESTOS ACTOS, NO OBSTANTE SU EXPRESADA SUSTANCIA, SON ACTOS ADMINISTRATIVOS, DEBIENDO SER TRATADOS JURÍDICAMENTE COMO TALES, SIN PERJUICIO DE LAS NOTAS ESPECÍFICAS QUE LES CORRESPONDIEREN POR SU REFERIDO CARACTER JURISDICCIONAL” (las mayúsculas aparecen en el original).

pretendan, inútilmente, justificar delante del Juez la arbitraria actuación administrativa. Una evolución significativamente lograda en tan poco tiempo de auténtica existencia democrática logró alcanzarla-si bien nos ha servido, quizá, de inconsciente inspiración- un sistema como el contencioso francés (reputadamente considerado el modélico), sino -contando a partir de 1790- sólo en 1953”.

²¹ Véase decisiones en S. P-A de: 28.2.85, “Igor Vizcaya Paz” y de: 3.10.85. “Iván Pulido Mora”; así como las de 9.5.88, “Redimaq” y de: 23.5.88, “Fincas Algaba”.

²² En la publicación de la Procuraduría General de la Republica: “Jornadas para un mejor conocimiento de la Administración” aparece una conferencia con carácter contradictorio expuesta por mi conjuntamente con el Dr. RÉNE DE SOLA sobre la consideración de los actos jurisdiccionales de la Administración como actos administrativos. No ha sido sin embargo, suficiente resaltado en Venezuela, que después de la promulgación del Código de Procedimiento Civil es imposible ya negar la existencia de una jurisdicción administrativa dentro de los propios cuadros de la Administración (v. artículos 59 ejusdem y demás concordantes).

Fue también categórico y consecuente con los precedentes y ya sentados principios en cuanto a la reducción –si existen– de los actos “excluidos”, reservando también para ellos estas propias y elocuentes comillas: “...no se trata de que los actos dictados por los Inspectores del Trabajo en el supuesto indicado, estén “excluidos” como tales de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que, para su impugnación existirán los recursos ordinarios ante la jurisdicción del trabajo y, en tal virtud, resultaría improcedente el recurso contencioso administrativo en presencia de la existencia de un recurso paralelo para la revisión del acto”.

Pero el complemento de la noción jurisprudencial de acto administrativo nos vino dado por la:

B) Decisión del 5 de junio de 1986 (S. P-A: "FETRA-EDUCACIÓN). Quizá no en el más apropiado de los casos, puesto que el fallo desestimó el recurso al no tratarse, el de autos, de un acto administrativo, consideró sin embargo la Corte –a mi juicio, como complemento de la teoría formal del Derecho– que la norma legal de cuya ejecución (directa e inmediata, se entiende) surge el acto administrativo es y ha de ser necesariamente de naturaleza administrativa. De donde el problema se traslada ahora a averiguar cuándo nos encontramos ante una norma de Derecho Administrativo, no importa el texto legal en la cual aparezca y de cuya ejecución por órganos administrativos derive un acto administrativo.

Conforme al fallo, destinada la jurisdicción contencioso-administrativa al exclusivo conocimiento de materia administrativa y, especialmente al de los actos administrativos, su objeto ha de ser necesariamente el producto de la regulación previa de esa materia por normas de Derecho Administrativo. En efecto, citando a MOLES -epónimo de estas Jornadas- la sentencia expresa textualmente:

“...el contencioso administrativo se justifica cuando las situaciones jurídicas de los particulares en sus relaciones con la Administración estén reguladas por normas de Derecho Administrativo (v.g. relaciones de empleo público, servicios públicos, ejercicio de derechos cívicos, etc.). En estos casos, los derechos subjetivos de los particulares son de índole administrativa y, si la Administración actuando de manera antijurídica afecta algunas de esas situaciones, el administrado puede solicitar ante la jurisdicción contencioso-administrativa tanto la nulidad del acto, como el restablecimiento de la situación jurídica vulnerada o la condena de la administración, conforme a los términos del artículo 206 de la Constitución. (Vid. Moles Caubet, Antonio: "Contencioso

Administrativo en Venezuela". Colección Estudios Jurídicos No. 10. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1981)"

"FETRAEDUCACIÓN" resume la tesis que le sirve de sustento recogiendo textualmente la expresión (que cita incluso entre comillas) utilizada por la ley española de lo contencioso-administrativo como criterio clave para la distinción, cuando dicha Ley señala que esta jurisdicción debe conocer exclusivamente de las pretensiones "que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo". Y la sentencia encuentra además fundamento de Derecho positivo venezolano a dicha tesis en "la redacción de las normas constitucionales y legales referentes al contencioso de anulación ('cuando sea procedente', 'si su conocimiento no estuviere atribuido a otra autoridad'), ejemplifica.

Pero el problema no queda resuelto, sino -a lo más- remitido ahora a determinar cuándo la pretensión que se deduzca está conectada "con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo", como rezan la comentada sentencia y la ley española por el fallo citada.

Con la remisión indicada, el problema ahora se agudiza, porque: ¿cómo habremos de saber cuándo nos encontramos precisamente ante una norma de Derecho administrativo?; sobre todo si se toma en cuenta que, incluso, puede ésta aparecer colocada, casi subrepticamente, dentro de un texto legal complejo, no necesariamente éste de la misma naturaleza administrativa que la norma concreta sí comporta.

Hay que reconocer sin embargo, que "FETRAEDUCACIÓN" se esfuerza, al menos, por ofrecer una "solución-puente" entre "MIRANDA ENTIDAD DE AHORRO Y PRÉSTAMO" y su respectivo voto salvado, desarrollándola en dos fases: PRIMERA; cuando el Estado interfiere una actividad, en principio de Derecho privado o no reservada hasta entonces al Derecho administrativo, es cierto que surge una especie de "juspublización" (perdón por el término, ajeno a la sentencia), pero, sólo, en el caso de que decida además -en uso de su poder de imperio- convertirla en norma jurídica obligatoria. Así y todo, semejante intervención no autoriza todavía a considerar la norma como de Derecho administrativo, sino -a lo sumo- de Derecho público. Sería necesario aún (para que se convirtiera, adicionalmente. en norma de Derecho Administrativo), SEGUNDA fase, que el Estado asumiera a través de sus propios órganos, la tarea impuesta por esa o esas normas, ahora si de Derecho Administrativo.

Los términos de la sentencia, en el punto últimamente señalado son textualmente los siguientes:

"Las dudas se presentan en los casos límites, sobre todo cuando actividades consideradas como de Derecho Privado comienzan a desplazarse de este campo por efecto de la intervención de normas jurídico-públicas. ¿Puede deducirse entonces, del solo hecho de la señalada intervención, que los actos de la Administración producidos en esas circunstancias se encuentran sujetos al Derecho Administrativo y, por tanto, al correspondiente régimen de control contencioso-administrativo? La respuesta es negativa: considera la doctrina que, para que una relación de Derecho Administrativo aparezca, es necesario, por una parte, que el Estado intervenga "en la relación jurídica de que se trate, haciendo de la norma jurídica una norma obligatoria". Así nace la norma de Derecho Público: pero "ello no nos pone necesariamente en presencia de normas de Derecho Administrativo. Para que (éstas) surjan, es preciso –por otra parte– que aparezca en escena el Estado actuando a través de sus órganos administrativos, dispuesto a tutelar; con su intervención, el interés que la norma declara". Es decir, que el propio Estado acuda a su poder de coacción montando, además, un aparato administrativo encargado de la puesta en marcha, aplicación y ejecución de esa normativa jurídico-pública. Sólo entonces es posible el sometimiento de los actos emanados de la Administración, en ejecución de dichas normas, al régimen administrativo total, incluida su impugnación en vía contencioso-administrativa".

"FETRAEDUCACIÓN" se presenta ella misma como apegada a la doctrina tradicional de la Corte en el punto de la delimitación entre jurisdicción ordinaria y contencioso-administrativa. Cita al efecto decisiones de la Sala Político-Administrativa de 03.12.59 (G.F. No. 26, p. 142) y del 11.08.65 (G.O. No. 27.845 de fecha 22.10.65), anterior aquélla y posterior ésta a la vigencia de la norma constitucional reguladora del contencioso administrativo incorporada al Texto Magno de 1961. Se inscribe el fallo, también a mi juicio, dentro de la doctrina sentada por una controversial decisión (S.P-A) de 18.07.85 ("Leopoldo Díaz Bruzual c/ Decreto del Presidente de la República" G.F. 129, págs. 149 a 183).²³

²³ En efecto, se destaca en esta última sentencia la actuación de la Administración en las relaciones jurídico-privadas, actuación distinta entonces de la que despliega en sus específicas tareas jurídico-públicas.

Si alguna gran CONCLUSIÓN puede extraerse de las atropelladas líneas de esta ponencia, sería –y ha de ser– la del avance del control judicial contencioso administrativo respecto de toda la actividad de la Administración emanada de no importa cuál Poder del Estado, con el consiguiente y respectivo encogimiento del catálogo de actos excluidos.

Y, criticable o no, que la ley venezolana ha ensayado una definición de acto administrativo, ensayo en el cual ha sido secundada complementariamente por nuestra jurisprudencia.

En rigor, me habría bastado entonces con leer el artículo 7° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y las dos decisiones en este trabajo recogidas, para dar así por cumplida mi labor en estas excepcionales Jornadas, dados tanto el propósito y finalidad de las mismas como lo expresivo que los tres son; pero de alguna manera tenía que justificar el autor de la presente exposición, los 45 minutos que me fueran concedidos por la Organización para hilvanar estas escuetas ideas, con las cuales he acompañado, por vía de ponencia la lectura de los citados textos legales y jurisprudenciales.