

LA DOCTRINA DE LOS ACTOS EXCLUIDOS EN LA JURISPRUDENCIA DEL SUPREMO TRIBUNAL

Luis Enrique FARIAS MATA

*Profesor de Derecho Administrativo en la
Universidad Central de Venezuela. Secretario
de los cursos de Doctorado de la Facultad de
Derecho*

S U M A R I O

INTRODUCCION.

I. LOS ACTOS DE GOBIERNO.

II. ACTOS ADMINISTRATIVOS EMANADOS DE JURISDICCION ESPECIAL.

III. ACTOS ADMINISTRATIVOS CON EFECTOS JURIDICO-PRIVADOS. 1)

Los actos registrales. 2) Actos de fijación de cánones de arrendamiento.

CONCLUSION.

INTRODUCCIÓN

Hasta el año de 1961, fecha en que comenzó a regir la actual Constitución venezolana, la jurisdicción contencioso-administrativa venía siendo objeto de regulación en nuestro país por vía legislativa. En cambio, el Texto Fundamental del citado año confiere a dicha jurisdicción rango constitucional.

Este hecho trascendente no ha sido demasiado puesto de relieve por nuestra jurisprudencia. En virtud del mismo, la instauración de la jurisdicción contencioso-administrativa no constituye ya una declaración precaria —en el sentido de que pudiera ser contrariada por el legislador— sino una norma de superior jerarquía que debe ser obedecida por la Ley, cuya expresión literal podría, llegado el caso, ser apartada por el juzgador cuando considerare que vulnera la plena vigencia de la Norma Suprema.

La anterior reflexión cobra importancia cuando se examina, a la luz de algunas decisiones de nuestra Suprema Corte, la doctrina de los actos "excluidos" del control jurisdiccional contencioso-administrativo.

La trayectoria de la doctrina y de la jurisprudencia extranjeras, señala una franca evolución en el sentido de que la respuesta a la pregunta

de cuál es la materia recurrible ante esa jurisdicción, corresponda, en forma cada vez más exacta, con la tesis de que deban ser —y lo sean en realidad— revisables *todos* los actos administrativos.

Esa es la tendencia general: pero el proceso no se presenta en la vida del Derecho como una formulación tan simple: es el resultado de una lenta evolución que parte de un punto en el cual, al someter los actos del Ejecutivo al freno de una revisión jurisdiccional en vía contenciosa —en suma al control jurisdiccional— se le deja, como consuelo y como válvula de escape, la posibilidad de emitir algunos actos que, en principio, sean “irrevisables” ante los tribunales a los cuales se haya encomendado, de manera general, esa tarea. Esos actos “liberados” del control jurisdiccional han sido agrupados por la doctrina, —tomando como base el ya señalado denominador común de irrevisibilidad— bajo la denominación de “actos excluidos”.

El fundamento lógico de la exclusión no aparece como muy consistente cuando el intérprete se sitúa ante el hecho concreto de que la jurisdicción contencioso-administrativa ha sido establecida para revisar si la administración ha permanecido fiel a su eje: el principio de legalidad. ¿Qué sentido tiene entonces abrir una brecha por la cual puedan escapar algunos actos de dicho principio, y quedar, de esta manera, impunemente viciados de ilegalidad? O son todos o ninguno, podría decirse en el presente caso.

Empero, parecen haber privado, no sin fundamento, las realidades históricas. Cuando se inicia —y aquí Francia puede reclamar sin rivales su título de cuna del contencioso-administrativo— en cada país la revisión de los actos de la administración ante tribunales independientes de ésta, el paso parece ser tan trascendental que hay que darlo con prudencia. En tal sentido la supuesta “teoría” de los actos excluidos, al hacerse eco de esa prudencia, ha venido actuando históricamente como una manera práctica de afianzar el desarrollo de la jurisdicción contencioso-administrativa. Idea que parece reafirmada cuando se observa que, como la piel de zapa, el catálogo de actos “excluidos” se encoge con el desarrollo de esa jurisdicción. Parece como si el contencioso se volviera más seguro de sí mismo cuando la administración confía en la justicia, y, por lo tanto, en la imparcialidad que anima las decisiones emanadas de una tal jurisdicción.

El análisis de cómo justifican las sentencias de nuestro más Alto Tribunal la posibilidad de los “actos excluidos” dentro de un sistema demo-

crático balbuceante, constituye una muestra de cuanto hemos expuesto. Es, a la vez, tema de interés, no suficientemente estudiado entre nosotros, y enmarcado por una doble vertiente: de un lado la coincidencia de nuestra jurisprudencia sobre esa materia, con la doctrina y la jurisprudencia extranjeras; y, por el otro, la originalidad, a veces insospechada, de algunas concepciones de nuestro sistema nacional.

La doctrina ha agrupado, bajo el común denominador de "excluidos", tres grupos de actos: los actos de gobierno, los actos administrativos con efectos jurídico-privados y aquellos emanados de ciertas jurisdicciones especiales.

Vamos a escoger sendos ejemplos de la jurisprudencia de la Corte Suprema que nos permitan ilustrar la doctrina.

I

LOS ACTOS DE GOBIERNO

La teoría del acto de gobierno presenta diversas facetas tanto en la doctrina como en la jurisprudencia extranjeras.

En España, se la concibe como una "especie" del acto discrecional. Acto administrativo en fin de cuentas, le es aplicable la teoría general respectiva.

Por su parte, la evolución del acto de gobierno en la doctrina francesa y en las decisiones del Consejo de Estado, constituye un período interesante del contencioso francés. El intento de buscar una fundamentación teórica a la doctrina respectiva, concretamente el acudir al "móvil político" como base de la misma, toca a su fin el 19 de febrero de 1875 con la sentencia *Príncipe Napoleón*. De ahí en adelante el contencioso francés se contenta con elaborar una lista o catálogo de actos —considerados como "de gobierno"— sin darles este nombre, los cuales se agrupan en una doble vertiente: unos se refieren a los contactos del Ejecutivo con el Parlamento, y los otros están en la órbita de las relaciones de Francia con otros países o con organismos internacionales. La enumeración que de allí surge lleva a la doctrina a preguntarse si no está presente en ella como común denominador la vieja "razón de estado"; lo que, de ser cierto —y parece que no hay dudas— significaría un retorno a la justificación del acto de gobierno en razón del móvil político que lo alienta. Una nota es evidente en esta evolución: la lista de actos de gobierno se hace cada vez más estrecha en la jurisprudencia, y esta reducción va acompañada por el desprestigio que en la doctrina tiene la posibilidad de elaborar una teoría

al respecto; situación esta última resumida en la mordaz frase del Decano Vedel: "En su forma clásica, la teoría del acto de gobierno se limita a dar un nombre a una aparente anomalía del contencioso-administrativo... Sin embargo, como los juristas tratan de explicarlo todo, aun lo inexplicable, diferentes justificaciones de la teoría de los actos de gobierno se han intentado... Pero parece que, efectivamente, los actos de gobierno no existen".

Paradójicamente, en el momento en que la teoría del acto de gobierno parece tocar a su fin, es cuando el Consejo de Estado francés comienza a llamarlos por su nombre, lo que hasta ahora no había hecho. Así sucede en la decisión *Barbaran* (1954) y, más tarde, en la sentencia *Rubin de Servens* (1962). El acto de gobierno aparece así como el ave fénix de la jurisprudencia francesa.

El intento teórico de fundamentación de este tipo de actos, la elaboración más refinada al respecto, si cabe, corresponde a la doctrina germánica, y, especialmente, a la llamada Escuela de Viena, con Adolfo Merkl como su figura más relevante. Concebido el orden jurídico como un proceso de ejecución de normas preeminentes que a su vez genera normas de rango inferior, el acto de gobierno aparece como aquella decisión del Poder Ejecutivo realizada en ejecución directa de la Constitución; a su lado se encuentran las leyes formales y los actos parlamentarios sin forma de ley, que también derivan directamente de la Carta Fundamental, pero cuyo agente es el Parlamento; y, por debajo, se encuentran los actos administrativos, surgidos asimismo del Ejecutivo, concretamente de la Administración, pero derivados no de la Constitución sino de la ley.

A) Las decisiones de nuestro Máximo Tribunal en materia de *actos de gobierno* no son ajenas a las señaladas influencias.

Se expresa, en efecto, en la sentencia —de 29 de abril de 1965— dictada con motivo de la demanda de nulidad de la Ley Aprobatoria del Tratado de Extradición suscrito entre Venezuela y los Estados Unidos de Norteamérica, lo siguiente:

"Es evidente que nuestra Carta Magna ha acogido el principio de que los actos del Poder Público deben estar sometidos jurisdiccionalmente a control constitucional...; pero es de observar que el control jurisdiccional de la constitucionalidad intrínseca de los actos estatales no ha sido consagrado en forma absoluta, pues del estudio de la propia Constitución Nacional, de la Ley Orgánica de la Corte de Casación y de precedentes jurisprudenciales surgen y

se justifican situaciones excepcionales en que los actos del Poder Público en sus tres ramas no están sometidos al control de la jurisdicción constitucional . . .”

(Sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, el 29 de abril de 1965, publicada en *Gaceta Oficial*, N° 958, de 21 de mayo del mismo año).

He aquí cómo nuestro Supremo Tribunal enuncia e intenta justificar la teoría de los actos “excluidos”, no sólo del control legal (como veremos más adelante) sino también del control constitucional. Dentro de este último cauce incluye la doctrina del acto de gobierno.

Expresa, en efecto, la Corte en la decisión que estamos comentando:

“En lo relativo a los actos que el Presidente de la República está facultado para realizar en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, un atento examen de las mismas conduce a la conclusión de que determinadas actuaciones presidenciales, en cualquiera de los dos caracteres de Jefe del Ejecutivo Nacional o Jefe del Estado Venezolano asignados a aquél por el artículo 181 de la Constitución, están *excluidos* del control jurisdiccional de constitucionalidad, en atención a que *por su propia esencia son actos de índole eminentemente política* o actos de gobierno, o de *índole discrecional*; situaciones en que no cabe aplicar a los *motivos determinantes* de la actuación el expresado control constitucional. Entre tales actos encuéntrase, según el artículo 190 de la Constitución Nacional, los siguientes: fijar el contingente de las Fuerzas Armadas Nacionales; convocar el Congreso a sesiones extraordinarias y reunir en Convención a algunos o a todos los Gobernadores de las Entidades Federales”.

De esta manera:

1) El acto de gobierno es presentado en nuestra jurisprudencia como un acto de ejecución de la Constitución, y, en tal sentido, resulta equiparable, formalmente, tanto a la ley misma como a los actos con fuerza de ley. Cabría entonces distinguirlos, en principio, por su rango —jerárquicamente superior— de los actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo;

2) Ese rango superior los excluye, no del control de la jurisdicción contencioso-administrativa, como sucede en otros sistemas jurídicos, sino del control de la jurisdicción constitucional, la cual hubiera sido —conforme a nuestro Derecho Positivo— la competente, en principio, para conocer de los vicios que pudieran afectarlos;

3) Concebida la problemática del acto de gobierno como de orden constitucional, sería lógico pensar que el recurso que al respecto pudiera intentarse tendría el carácter de imprescriptible, y que si en el futuro se encomendara a la Corte Plena la jurisdicción constitucional con carácter

de exclusividad, no podría la Sala Político-Administrativa seguir conociendo —como hasta ahora ha venido haciéndolo, por mandato de la Disposición Transitoria XV de la Constitución— de dichos recursos. Además, la posibilidad de intentar éstos, se extendería aun a los simples interesados; de donde la concepción del problema como de orden constitucional derivaría en una ampliación de la capacidad procesal;

4) En la decisión, tal como en los primeros tiempos de la doctrina jurisprudencial francesa —y en el resurgimiento que ella ha tenido en las últimas sentencias del Consejo de Estado—, alienta la idea de que los actos de gobierno lo son por su propia naturaleza, por esencia, es decir, por su característica de haber sido adoptados en función eminentemente política, guiado el agente de la administración —o mejor del *Gobierno*— por un móvil político;

5) Sin embargo, la anterior idea no excluye que se intente, al mismo tiempo, la elaboración de un catálogo de los mismos, tomando como base la competencia que el constituyente atribuye al Presidente de la República en el artículo 190;

6) Se conciben, además, como actos discrecionales, mas no como subespecies del acto administrativo, sino como especies de un acto de rango constitucional. Alienta aquí la justificación del acto de gobierno en atención a dos principios, que la doctrina moderna ha rechazado: de una parte, la falsa oposición entre acto discrecional y acto reglado, y, de otra, la presunta irrevisibilidad de los supuestos actos discrecionales.

En efecto, la teoría jurídico-administrativa ha puesto de relieve cómo no existen actos discrecionales ni reglados en su forma pura: todos los actos administrativos son más o menos discrecionales o más o menos reglados. Por otra parte, si bien la posibilidad de que una jurisdicción revise la actuación administrativa, puede detenerse ante una cierta libertad de apreciación, por el agente administrativo, de las circunstancias de lugar y de tiempo que lo llevaron a adoptar la decisión, no puede, empero, extenderse esta inhibición jurisdiccional frente a la demostración de la falsedad de los hechos, ni mucho menos podría extenderse el fuero, a favor de la administración, respecto de la incompetencia del agente, o del contenido ilícito, imposible, indeterminado o indeterminable del acto, ni ante la desviación de poder o los vicios de procedimiento en que hubiere incurrido el funcionario.

7) Por tanto, a pesar de la exclusión, ciertos recursos contra actos de gobierno parecen viables, porque cuando en la comentada decisión se

habla de "situaciones en que *no cabe aplicar a los motivos* determinantes de la actuación el expresado control constitucional", sin duda el Alto Tribunal está afirmando que la exclusión del control afecta sólo a dichos motivos, es decir, a lo que la doctrina moderna concibe como causa del acto (el porqué de la decisión) mas no a otros elementos del mismo. De donde se deduce que los vicios de incompetencia o de violación de procedimiento, por ejemplo, podrían ser ampliamente revisados por una jurisdicción.

Por otra parte, al lado de los actos de gobierno —y en el mismo rango de excluidos del control constitucional— nuestra jurisprudencia coloca también ciertos actos emanados del Parlamento.

B) En efecto, refiriéndose a los *actos legislativos excluidos*, nuestro máximo tribunal ha dejado sentado lo siguiente:

"En lo tocante al Poder Legislativo Nacional, existen varios casos en que sus actos están excluidos del control jurisdiccional de su constitucionalidad intrínseca, como expresamente lo estatuye el artículo 159 de la Constitución Nacional. De modo que los cuerpos legislativos, *al ejercer sus atribuciones privativas, salvo lo que la misma Constitución establece, sobre extralimitación de atribuciones*, no están sujetos a ninguna clase de control, incluso el jurisdiccional, y por tanto ningún otro poder puede cuestionar en su aspecto privativo la validez de los actos realizados".

Dichos actos los agrupa la Corte en aquellos emanados de la Cámara del Senado, los surgidos de la de Diputados y los correspondientes a ambas Cámaras sesionando conjuntamente:

a) "Por lo que respecta particularmente a la Cámara del Senado, goza ésta, además, de ciertas *atribuciones de naturaleza política o de naturaleza discrecional* que, en atención a su *índole*, tampoco están sometidas en su ejercicio al control constitucional, tales como: la autorización a funcionarios o empleados públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros; autorización para emplear misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del Ejecutivo Nacional; autorización al Presidente de la República para salir del territorio nacional".

(Sentencia citada).

b) "En lo que atañe particularmente a la Cámara de Diputados, también goza ésta del ejercicio de un derecho político *no sometido en cuanto al fondo al control objetivo de constitucionalidad*, como es el de dar voto de censura a los Ministros, en forma simple, o con la consiguiente remoción del Ministro si así lo acuerdan las dos terceras partes de los Diputados presentes (Artículo 153 de la Constitución Nacional)".

(Sentencia citada).

c) "En lo que respecta a las Cámaras en sesión conjunta también existen actos que por su naturaleza discrecional están excluidos del control constitucional; *entre ellos pueden citarse*: recibir y examinar el mensaje anual del Presidente de la República; examinar y aprobar o improbar las Memorias y Cuentas del Despacho, Ejecutivo Nacional y de cualquier organismo o funcionario que está obligado a ello".

(Sentencia citada).

De esta manera, la jurisprudencia del Supremo Tribunal ha confirmado, en líneas generales, la decisión dictada en Sala Político-Administrativa el 12 de junio de 1968, que está concebida en los siguientes términos:

"Todo lo relativo a convocatoria de suplentes, a la incorporación de principales y a los requisitos a cumplir por éstos, *siempre y cuando no se les desconozca o niegue la representación que ostentan*, constituye materia relativa al funcionamiento de las Cámaras, y es atribución privativa de ellas, no sujeta a examen y control de esta Corte, como lo establece el artículo 159 de la Constitución".

(Sentencia de 12 de junio de 1958).

"Solamente cuando los cuerpos legislativos, en ejercicio de sus atribuciones privativas, *se extralimitan*, contrariando lo que sobre la materia establece la misma Constitución, podrá esta Corte declarar la nulidad de tales actos"

(Sentencia, en Sala Plena, de 12 de junio de 1968).

Puede observarse:

1) Nuestro Supremo Tribunal concibe la teoría de los actos excluidos como un problema conectado con la jurisdicción constitucional, lo que resulta perfectamente lógico, desde cualquier punto de vista, en razón de que formalmente la ley consiste en un acto de ejecución de la Norma Suprema. De ahí, la lógica consecuencia de la imprescriptibilidad del recurso y de la posibilidad de impugnación del acto legislativo por vía de acción popular;

2) La razón de la exclusión es, de nuevo, el móvil político —reléanse, entre las transcritas, las oraciones subrayadas— noción que se confunde asimismo con la de acto discrecional, lo que tampoco impide que la Corte proceda a realizar una enumeración enunciativa. La frase "entre ellos pueden citarse", subrayada, es, a este respecto, reveladora;

3) La exclusión no es general, puesto que, a tenor de las decisiones que comentamos, recursos contra actos legislativos de los "excluidos" en principio, parecen viables: por "extralimitación de atribuciones" (incompetencia); por violación de forma (vicio en el procedimiento, por ejemplo), puesto que la imposibilidad de la revisión se limita al fondo (véanse frases

subrayadas); y, también, en ciertos casos en que se toca el fondo (causa falsa), ya que la primera de las decisiones citadas admite la irrevisibilidad de los actos, "siempre y cuando (mediante ellos) no se desconozca o niegue la representación que ostentan" los miembros de las Cámaras.

C) La exclusión de *actos judiciales* del control jurisdiccional en vía constitucional, es más amplia —los abarca a todos— pero se encuentra fundamentada en motivos diferentes:

"En lo que respecta al Poder Judicial, ha sido predominante la jurisprudencia de este Alto Tribunal en el sentido de que los actos del Poder Judicial no pueden ser impugnados con el recurso directo y objetivo de inconstitucionalidad. La extinguida Corte Federal y de Casación ha negado la procedencia de dicho recurso contra sentencias y otras decisiones judiciales en fallos de 8 de mayo de 1894, *Memoria* 1895; 11 de marzo de 1913, *Memoria* 1914; 12 de julio de 1914, *Memoria* 1915; 28 de noviembre de 1951, *Gaceta Forense* N° 11; 31 de julio de 1953, *Gaceta Forense* N° 1, 2a. etapa".

"El rechazo lo ha fundamentado la Corte en razones jurídicas de incuestionable validez, como son la existencia legal de una normativa procesal que otorga recursos especiales a los litigantes para impetrar la corrección del agravio (S. 11.5.13); y, fundamentalmente, la intangibilidad de la cosa juzgada, principio esencial y necesario en la administración de justicia para mantener la certeza y seguridad de las relaciones de derecho, y por ende, la tranquilidad social".

(Sentencia 28.11.51, ya citada).

He aquí, pues, cómo la jurisprudencia del Alto Tribunal configura la teoría del acto de gobierno: de índole constitucional, y, por tanto —bien que parcialmente— ellos se encuentran excluidos de revisión, a la par de ciertos actos legislativos y de los actos judiciales.

Ya dentro del campo específico de la exclusión del recurso contencioso-administrativo —campo en el cual la jurisprudencia y la doctrina extranjeras colocan también los actos de gobierno— aparecen dos especies de decisiones administrativas que examinaremos seguidamente a la luz de la doctrina del Supremo Tribunal: los actos emanados de ciertas jurisdicciones especiales y aquellos con efectos jurídico-privados.

II

ACTOS ADMINISTRATIVOS EMANADOS DE JURISDICCIÓN ESPECIAL

Son de tal índole, aparte de los correspondientes a la jurisdicción militar, los actos laborales emanados de una jurisdicción administrativa. Corresponden

a este tipo aquellos dictados por organismos de la Administración —concretamente, del Ministerio del Trabajo, como son las Inspectorías del Trabajo— los cuales, en determinados casos, aplican la Ley del Trabajo. Ejemplo de este procedimiento encontramos en el artículo 198 de la Ley.

La reciente jurisprudencia del Supremo Tribunal ha excluido estos actos del control jurisdiccional contencioso-administrativo, en los términos siguientes:

“La acción fue intentada con base en el ordinal 7º del artículo 215 de la Constitución Nacional vigente, que confiere competencia a la Corte Suprema de Justicia para declarar la nulidad de los actos administrativos *del Ejecutivo Nacional* cuando sea procedente...”.

“Prevalece en la doctrina el criterio de que tratándose de actos del Poder Público, la condición del ‘acto administrativo’ no deriva, necesariamente, de la índole del organismo o funcionario que lo realiza, sino de la *función o facultad* que éste ejerce al realizarlo...”.

(Sentencia de la Corte Suprema, en Sala Político-Administrativa de 18 de junio de 1963, publicada en *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 871 de 26 de agosto de 1963. *Demanda José L. Negrón y otros contra decisión del Inspector del Trabajo*).

Lo primero que cabe observar, al leer los párrafos transcritos, es la contradicción que el uno encierra frente al otro. En efecto, después de haber afirmado la sentenciadora que la revisión de los actos administrativos le viene a ella encomendada solamente respecto de los *emanados del Poder Ejecutivo* —afirmación que lo más que podría traer como consecuencia es que la Corte hablara, si ello fuere procedente, del predominio en derecho positivo venezolano del criterio orgánico en la sumisión a control contencioso de los actos administrativos— sostiene, casi inmediatamente, que prevalece en la doctrina, el criterio de que la condición del acto administrativo deriva, no del órgano de donde éste emana, sino de la función que ejerce el funcionario al dictarlo. Aparte de que este predominio de lo material sobre lo orgánico no es evidente en la doctrina —al contrario, se piensa que lo que podría reconducir a unidad la teoría del acto administrativo es la observación de que los sometidos al régimen administrativo son solamente los dictados por la Administración—, ella se encuentra contradicha, como lo hemos dejado expuesto, por el texto constitucional que la misma sentencia cita, y, si esto fuera poco, aun por una norma de rango legal: la atribución 9ª del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que somete al control contencioso de la Corte, no los actos administrativos,

sino, más explícitamente, los "actos de la autoridad administrativa" en cualquiera de sus ramas. En nuestra opinión, la referencia al criterio orgánico de clasificación de los actos administrativos es demasiado evidente, tanto en la Constitución como en la Ley, para que la Corte pueda sustituirlo por otro.

Lo paradójico del razonamiento posterior confirma nuestra aseveración. Continúa, en efecto, la sentenciadora:

"La doctrina establece que la división de poderes no coincide plenamente con la separación de funciones, pues corrientemente se asignan al poder legislativo potestades típicamente administrativas y *aun jurisdiccionales* y al poder judicial funciones administrativas, como es el caso del nombramiento de jueces que hace este mismo Tribunal y de la firma de libros de comercio o de registro civil que hacen los jueces de instancia; a la inversa se atribuyen al poder ejecutivo, funciones legislativas como la reglamentación parcial o total de las leyes, sin alterar su espíritu, propósito o razón, que es considerada como *el ejemplo más típico de actividad legislativa* del Poder Ejecutivo, por mandato del numeral 10 del artículo 190 de la Constitución Nacional, toda vez que el Reglamento es norma jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública para su aplicación a todos los sujetos de derecho y en todos los casos que caigan dentro de sus supuestos de hecho. En otros casos *la autoridad administrativa imparte justicia*, decide una controversia entre partes litigantes en forma similar a como lo hace la autoridad judicial; como es precisamente el caso de autos donde el Inspector del Trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 198 de la Ley del Trabajo, siguiendo un procedimiento contencioso de promoción y evacuación de pruebas, sometido a lapsos allí mismo previstos, decide si el trabajador goza o no de inamovilidad por ser dirigente sindical, o si gozando de ella la pierde posteriormente por hechos que hubiese cometido, en contra o en favor de la pretensión que en tal caso pueda sostener su patrono".

El razonamiento parece, en efecto, destinado a poner de relieve cómo resulta insuficiente el solo elemento material para fundamentar el criterio de sumisión al control jurisdiccional contencioso, uniforme, de actos del Ejecutivo disímiles estructuralmente: operaciones materiales; actos generales, creadores de normas, por tanto, de naturaleza legislativa, como es el reglamento; actos individuales; actos jurisdiccionales a cargo del Ejecutivo, como este de que trata la Sentencia. Si fuera cierto que la revisión jurisdiccional de los actos administrativos en vía contenciosa se justificara por la naturaleza intrínseca de ellos, ¿por qué llamar acto administrativo a un acto de naturaleza legislativa, emanado del Ejecutivo, como el reglamento?

Tratando de superar esta incongruencia, la decisión que comentamos pretende justificar su doctrina acudiendo a la figura del acto administrativo "propiamente dicho".

Dice, en efecto:

"En el acto administrativo propiamente dicho, el Estado es titular de un interés público, y actúa frente a intereses privados, es parte de la actuación, es un sujeto de la relación jurídica que el acto supone o implica, y trata de realizar determinados fines, aun cuando sometido a la Ley, relacionándose con otros sujetos de derecho. *No realiza una función creadora dentro del ordenamiento jurídico, que es la función legislativa, ni conoce ni decide acerca de las pretensiones que una parte esgrime frente a la otra, que es la función judicial, sino que es sujeto de derecho, titular de intereses, agente propio de la función administrativa*".

Aparte de lo discutible que resulta hablar de "acto administrativo propiamente dicho", —de cuyo concepto quedaría excluido, en su consecuencia, el reglamento, acto de naturaleza legislativa, como la propia sentencia lo reconoce, y, sin embargo, susceptible de revisión jurisdiccional— uno se preguntaría por qué en esos actos emanados de la jurisdicción laboral la administración deja de ser "sujeto de derecho, titular de intereses, agente propio de la función administrativa".

La sentencia no lo dice, sino que concluye afirmando:

"Ahora bien, en concepto de esta Sala, estas decisiones de los Inspectores del Trabajo, en uso de la facultad que les confiere el artículo 198 de la Ley del Trabajo, no son de los actos administrativos que pueden ser atacados de nulidad por ante esta Corte, con fundamento en la competencia a ella atribuida por el numeral 7° del artículo 215 de la Constitución Nacional, ni tampoco lo pueden ser con base en el numeral 9° del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en concordancia con el numeral 14 del mismo artículo 215 de la Constitución Nacional, porque las Resoluciones ministeriales a que se refiere la Ley y contra las cuales se concede recurso contencioso-administrativo han de reunir las características del acto administrativo ya definidas".

Obsérvese cómo, con débil fundamento, la comentada sentencia, y también decisiones posteriores, excluyen de revisión en vía jurisdiccional los actos dictados por la Administración en ejecución de la Ley del Trabajo.

El planteamiento del problema es similar en el examen que la jurisprudencia del Supremo Tribunal ha realizado de los actos registrales.

III

ACTOS ADMINISTRATIVOS CON EFECTOS JURÍDICO-PRIVADOS

También ha analizado nuestra Corte ciertos actos administrativos que surten efectos sobre actividades de los particulares, o que condicionan éstas. Cabrían incluir en tal renglón los actos de fijación de cánones de arrendamiento por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, a partir de la vigente Ley de Regulación de Alquileres, y, especialmente, los actos registrales. Trataremos estos últimos a continuación:

1) *Los actos registrales.* En una primera etapa, fueron objeto de control por la jurisdicción, en términos más o menos equivalentes a los que de seguidas transcribimos:

"La Sala considera infundada la opinión del Fiscal General en virtud de que el interesado ha solicitado la nulidad de una actuación del Registrador que como tal merece fe pública, y que como acto jurídico sujeto al control jurisdiccional, corresponde conocer y corregir a este Tribunal, de acuerdo con las facultades que al efecto le atribuye el ordinal 9º del artículo 7 de su propia Ley Orgánica".

(Sentencia de 12.4.62, dictada por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa).

Más tarde el criterio fue radicalmente dejado de lado y se le sustituyó por el que pasamos a comentar, que en sus líneas generales coincide con el razonamiento adoptado para excluir de revisión los actos emanados de jurisdicción administrativa laboral: no se trata de actos administrativos propiamente dichos y, por tanto, no se encuentran sujetos al control de la Corte Suprema.

El párrafo siguiente condensa la nueva doctrina sentada:

"El ordinal 9º del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal establece que es atribución de esta Sala, 'conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones ministeriales y en general de los actos de la autoridad administrativa en cualquiera de sus ramas nacionales, estatales y municipales'. De acuerdo con esta disposición de la Ley, la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa se limita a conocer de los actos del poder público que cumplen la función administrativa previamente dicha, es decir, de los asuntos derivados de un acto administrativo o de la actividad de algún sujeto de administración pública, que contengan una relación jurídica, cuyos efectos se extiendan al campo del derecho público".

En mi opinión, aparece aquí similar incongruencia a la ya apuntada: se cita una disposición que pone de relieve el criterio orgánico de clasi-

ficación del acto administrativo, y se la interpreta como norma que auspicia un criterio material de clasificación del mismo. El voto salvado que acompaña a la decisión —aun cuando parte de la base del supuesto predominio, no demostrado, de este último criterio— se orienta, no obstante, en el sentido de considerar revisables los actos registrales:

“Se plantea a la Sala la cuestión relativa a la naturaleza del acto del Registrador, en relación con la disposición contenida en el ordinal 6º del artículo 40 de la Ley de Registro Público. A tal respecto, el exponente considera, que según los principios de la doctrina administrativa, aplicables al caso que se examina, *la actuación del Registrador*, contraviniendo la disposición contenida en el ordinal 6º del artículo 40 de la Ley de Registro Público, *es característicamente la de un funcionario público* que merece fe pública en todos los actos, declaraciones y certificaciones que con tal carácter autorice, y lo hace en cumplimiento de una función típicamente administrativa, que es el elemento fundamental que permite diferenciar claramente el acto administrativo de los demás. En efecto, los registradores son funcionarios de la administración pública, regidos por la Ley de Registro Público y el Código Civil; son de la libre remoción del Ejecutivo Federal, por órgano del Ministerio de Justicia, al cual corresponde velar por el buen orden y funcionamiento de todas las oficinas de registro; sus actuaciones son fundamentalmente de carácter administrativo y su institución tiende a beneficiar a la colectividad en cuanto a garantizar mejor los derechos que las leyes reconocen a los ciudadanos y a ofrecer mayor seguridad en las negociaciones que éstos celebren, impidiendo, o dificultando al menos, fraudes y sorpresas. La anotada función —de servicio público— la desempeñan los Registradores con independencia absoluta de los actos o contratos que celebren los particulares con relación a sus intereses privados, y no puede entenderse que el acto del Registrador, cuando presencia y da fe de la manifestación de los otorgantes de un determinado acto, o bien cuando registra un acto de remate que se le presenta para su inscripción en los Libros respectivos, sean ellos la culminación de los realizados por los particulares, pues bien es sabido que el acto registral se hace a los efectos de garantizar derechos contra terceros, pero de igual modo no puede negarse, que la mayoría de los contratos o convenciones entre particulares, tienen perfecta validez para las partes que intervienen en los mismos, aun sin las formalidades del registro”.

(Sentencia de 13 de marzo de 1967, dictada por la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, con motivo de la demanda intentada por Cervecería Polar contra acto de la Oficina Subalterna del Tercer Circuito de Registro del Departamento Libertador del Distrito Federal).

2) *Actos de fijación de cánones de arrendamiento.* Aunque las etapas recorridas por nuestra jurisprudencia en el caso de estos actos son semejantes a las descritas para el caso de los actos registrales, la exclusión opera por distintas razones.

Los actos de fijación de cánones de arrendamiento eran revisables en vía jerárquica por el Ministro de Fomento, mediante un procedimiento de los llamados internos. Como se trataba, el acto final, de una resolución ministerial, la posibilidad de su revisión en vía jurisdiccional contenciosa era evidente a la luz del tantas veces citado numeral 9º del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

La revisión en vía contencioso-administrativa resultaba lógica: "Cuando un acto administrativo —dice Treves— concede a un particular un derecho frente a otro particular, impone a este último la correspondiente obligación respecto del primero, creando entre ellos una relación jurídica propia y verdadera. Esta relación entre particulares es de Derecho privado, por la razón obvia de que toda relación entre particulares tiene tal carácter jurídico. Pero, en cambio, hay también una relación jurídico-pública que puede surgir precisamente entre uno de esos particulares y la Administración, sobre la base del acto administrativo constitutivo de la relación. Puede, por consiguiente, afirmarse que por consecuencia del acto se producen dos relaciones diversas: una entre la Administración y un particular; otra, entre este particular y un tercero. El acto administrativo es único en su naturaleza, pero doble en sus efectos" (Garrido).

Con la reforma de la legislación sobre la materia se suprimió el recurso jerárquico ante el Ministro de Fomento y el acto emanado de la Dirección de Inquilinato pasó a ser controlado por una jurisdicción, enclavada en el Poder Judicial. Posteriormente el Reglamento concedió apelación de las decisiones de ésta ante el Supremo Tribunal que, a partir de una decisión de 20 de junio de 1961, se abstuvo sistemáticamente —para el 15 de agosto de 1964 había dictado más de cincuenta sentencias en el mismo sentido— de conocer del recurso. Finalmente, el respectivo artículo del Reglamento que lo consagraba, fue declarado inconstitucional por decisión de 14 de octubre de 1963, dictada por la misma Sala Político-Administrativa, publicada en la *Gaceta Oficial* No. 27.280 del 26 de octubre de 1963.

La razón que justificó tanto la abstención de conocer como la declaración de nulidad fue la misma: no podía una norma de jerarquía inferior a la ley atribuir competencia al Supremo Tribunal.

CONCLUSION

El análisis de las decisiones anotadas revela, de una parte, que la exclusión de actos administrativos —y aun de naturaleza legislativa o sus

equivalentes— del control de una jurisdicción, sea ésta contencioso-administrativa o, en su caso, de rango constitucional, no encuentra fundamento suficiente ni desde el punto de vista doctrinario ni legal; por otra parte, tal exclusión se hace ya insostenible, a los efectos del recurso contencioso-administrativo, cuando esta jurisdicción adquiere en Venezuela tal rango de amplitud en el respectivo precepto constitucional.