

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA

LUIS H. FARÍAS MATA

Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela. Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela y Universidad Católica Andrés Bello, en Caracas. Primer suplente del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

Una particularidad del Derecho positivo venezolano —particularidad que en él se inscribe a partir del 1º de julio de 1981 y se hace efectiva el 1º de enero de 1982—, me refiero obviamente a la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (portadora, como puede apreciarse, de una *vacatio legis* de seis meses), me aconseja desarrollar el presente trabajo con apoyo en dicho texto, al cual se le sigue asociando, parece que inevitablemente, el adjetivo "novísimo", sospecho que llevando implícito semejante calificativo la sensación de que su empleo nos libera del complejo de culpa que, según opinión generalizada, la ausencia de aplicación de la Ley en comento nos produce.

Es mi propósito tender sobre este selecto auditorio binacional un manto de optimismo —que ojalá llegue a atenuar el aburrimiento natural que a los temas de Derecho Administrativo suele acompañar— desarrollando una tesis, quizá intranquilizadora para la Administración, con lo cual mi propósito llegaría a cristalizar en un deseable doble efecto. La tesis es, por enunciarla de cualquier manera, la de que si con la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no otra cosa se hubiere logrado, ha de contribuir ella a acusar, cuando menos, una acentuada influencia en el contencioso administrativo.

Califícolamente peculiar porque corrientemente la mejor sistematizada, o la única que existe, suele ser la regulación legislativa del contencioso administrativo; y porque, aún de no ser así, lo normal es que el procedimiento administrativo —tanto de constitución como de revisión en la vía interna de los actos a él sometidos— trate de adaptarse al "fatal" (por sus consecuencias y por lo inexorable) contencioso administrativo, con lo cual es éste el que moldea

a aquél; ello, por razones obvias: para que su producto final, el acto administrativo, pueda soportar airoosamente los embates de una cuidadosa nueva revisión, esta vez a cargo no del ente que lo crea ni de su superior jerárquico, sino de un Juez independiente de la Administración —característica “vital” del contencioso— debe el procedimiento administrativo, por vía de previsión al menos, amoldarse, paradójicamente, a aquél. Un acomodo de la doctrina a esa acuciante realidad parece revelarse en el plano de la teoría cuando, por ejemplo, Prosper Weil concibe el acto administrativo (con un criterio diríamos “finalista” o “procesal”, tratando de superar de esta manera posiciones orgánico-materiales) como aquel que necesariamente ha de desembocar en el contencioso, con lo cual sería éste el que nos vendría a revelar, a la postre, lo que es acto administrativo, precisando así el concepto del mismo al inscribirse necesariamente dicho procedimiento en la etapa final de la revisión de los actos administrativos. Acto administrativo sería, en suma, conforme a lo expuesto, aquel íntegramente sometido al régimen administrativo, régimen cuya etapa final comporta la inexorable posibilidad de la revisión del mismo en vía contencioso-administrativa. Los “excluidos” pues, si es que existen, no serían auténticos actos administrativos, en cuarto que les está vedado el acceso al contencioso.

Así planteada mi sedicente tesis del condicionamiento en Venezuela del contencioso por el procedimiento administrativo de constitución y de revisión de los actos a él sometidos —campo exacto de aplicación de nuestra Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos— encontraría esa tesis basamento, primero, en razón de orden natural y universal, si, al gusto francés, entendemos por universal todo aquello que se inspira en Francia, y, concretamente, en el régimen jurídico administrativo de los países, que en algún sentido, seguimos el modelo francés: me refiero al hecho —“cronológico”, digamos— de que el acto administrativo ha de nacer primero —mediante un procedimiento constitutivo del mismo (Título III de la Ley)—; pasar luego por el cedazo de la revisión —de oficio o a través de los recursos administrativos propiamente hablando— en la vía interna (Título IV de la misma Ley); y, tercero, finalmente caer en el contencioso. Pues bien, son esas dos primeras etapas, insisto, *fatalmente previas al contencioso*, y, por tanto, creo que alguna huella han de dejar en éste. Eso por una parte; pero hay más: a la anterior se añade una razón que también tiene que ver con el tiempo, y es la circunstancia de que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por motivos ahora estrictamente “locales” y no “universales”, haya nacido en Venezuela como cuerpo sistemático con antelación a la todavía anunciada vigencia de un texto especialmente dedicado a la exclusiva y total regulación del procedimiento contencioso administrativo, regulación que en Venezuela hasta ahora aparece dispersa, aún cuando parte de sus lineamientos generales esté consagrada en un texto, no por benévolamente hospitalario igualmente ajeno, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a

cuya Sala Político-Administrativa le corresponde el privilegio de ser depositaria, al más alto nivel, de la Jurisdicción contencioso-administrativa, sin que por ello llegue a monopolizar, en modo alguno, su ejercicio, compartido como lo tiene con otros tribunales, cuyos regímenes —excepción hecha de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, también regulada en su funcionamiento por esta Ley<sup>1</sup>— aparecen consagrados en textos de diversa índole. Sospecho que habiendo estado precedida la futura y anunciada, aun en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia,<sup>2</sup> regulación *ad hoc* del contencioso, por la sistemática,

1. Reza el artículo 184 —que forma parte de las "Disposiciones Transitorias"— de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (LOCSJ) lo siguiente: "Se crea con sede en Caracas y jurisdicción en todo el territorio nacional, un Tribunal que se denominará Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, integrado por cinco Magistrados, quienes deberán ser abogados, venezolanos, mayores de treinta años y de reconocida honorabilidad y competencia. Será condición preferente para su escogencia, haber realizado cursos de especialización en Derecho Público, ser docente de nivel superior en tal rama o haber ejercido la abogacía por más de diez años en el mismo campo, al servicio de instituciones públicas o privadas.

"La designación de los jueces que formarán el Tribunal y la de sus respectivos suplentes, será hecha por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, con arreglo a las normas complementarias que ella dicte, y su organización y funcionamiento se regirán por las disposiciones de esta Ley y de la Ley Orgánica del Poder Judicial". Y el 185:

"La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, será competente para conocer: 1º De los conflictos de competencia que surjan entre tribunales de cuyas decisiones pueda conocer en apelación; 2º De los recursos de hecho intentados contra las decisiones relativas a la admisibilidad de la apelación en las causas cuyo conocimiento le corresponda en segunda instancia; 3º De las acciones o recursos de nulidad que puedan intentarse por razones de ilegalidad contra los actos administrativos emanados de autoridades diferentes a las señaladas en los ordinales 9º, 10, 11 y 12 del artículo 42 de esta Ley, si su conocimiento no estuviere atribuido a otro Tribunal; 4º De las apelaciones que se interpongan contra las decisiones dictadas, en primera instancia, por los tribunales a que se refiere el artículo 181 de esta Ley o que conozcan de recursos especiales contencioso-administrativos; 5º de los juicios de expropiación intentados por la República; 6º De cualquier acción que se proponga contra la República o algún Instituto Autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva si su cuantía excede de un millón de bolívares, pero no pasa de cinco millones de bolívares y su conocimiento no está atribuido por la Ley a otra autoridad; 7º De las controversias que se susciten con motivo de la adquisición, goce, ejercicio o pérdida de la nacionalidad o de los derechos que de ella derivan, sin perjuicio de lo establecido en la Cuarta Disposición Transitoria de la Constitución; 8º De cualquier acción o recurso que le atribuyan las leyes". Asimismo expresa el 187, *ejusdem*: "Cuando las necesidades de la administración de justicia lo exijan, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, creará otras Cortes de lo Contencioso-Administrativo y distribuirá la competencia entre ellas.

"La Corte en Pleno podrá, asimismo, asumir en Sala Político-Administrativa alguna de las atribuciones conferidas a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en los ordinales 3º, 4º, 5º, 6º y 7º del artículo 185, mediante acuerdo que deberá ser publicado previamente en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*".

2. Dice, en efecto, el 181 (obviamente también "Disposición Transitoria") de dicha Ley: "Mientras se dicta la Ley que organice la jurisdicción contencioso-administrativa, los Tribunales Superiores que tengan atribuida competencia en lo Civil, conocerán, en primera instancia en sus respectivas circunscripciones, de las acciones o recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o

y sobre todo ya promulgada Ley de Procedimientos Administrativos, el hecho no ha de pasar sin consecuencias por el juez venezolano de lo contencioso quien, incluso abrumado por su quehacer cotidiano, habrá de echar mano, como vía más fácil y expedita, de los "principios generales" de Derecho Administrativo que en esta Ley se consagran, principios fuente de derecho —prioritaria según autorizada doctrina<sup>3</sup>— de imperativa aplicación conforme a los artículos 4º del Código Civil y 8º del Procedimiento Civil, sin que pueda ese Juez lamentarse de la ausencia de principios, que plagada de ellos aparece la Ley hasta el punto de que se le reproche su semejanza más con un texto doctrinario que legislado. O permisible le sería acudir directamente a la analogía, "fuente" también de derecho —y no podía ser de otra manera— a tenor de los dos artículos últimamente citados.<sup>4</sup>

Un balance, tanto de derecho legislado como de algunas de nuestras adquisiciones jurisprudenciales, atinente a los capítulos fundamentales del contencioso, podría permitirnos, con suerte, demostrar la tesis, tarea que aprenderemos —espero que brevemente, gracias a una rápida lectura— examinando el condicionamiento del contencioso por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en dos secuencias: primera, la de los dogmas fundamentales de cualquier procedimiento administrativo; y, seguidamente, en una segunda parte, a través de un análisis de los, a su vez, dos niveles de procedimientos consagra-

---

particulares, emanados de autoridades estatales o municipales de su jurisdicción, si son impugnados por razones de ilegalidad.

"Cuando la acción o el recurso se funde por razones de inconstitucionalidad, el Tribunal declinará su competencia en la Corte Suprema de Justicia. En la tramitación de dichos juicios los Tribunales Superiores aplicarán en sus casos, las normas establecidas en las Secciones Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo II, Título V, de esta Ley.

"Contra las decisiones dictadas con arreglo a este artículo, podrá interponerse apelación dentro del término de cinco días, para ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo a que se refiere el artículo 184 de esta Ley" (subrayado del conferenciante).

3. En efecto, se dice: si los principios son los que informan el propio ordenamiento jurídico, ni siquiera una norma legal aislada incorporada al derecho positivo podría contrariarlos; de ahí su notoria prelación sobre cualquier otra fuente.

4. Conforme al artículo 4º del Código Civil (C.c.) venezolano:

"A la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador. Cuando no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas; y, si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del derecho".

Y en cuanto al 8º del Código de Procedimiento Civil (CPC), coincidente con el anterior en el orden de aplicación de las fuentes, expresa dicho texto:

"En los casos de aplicación del Derecho Internacional Privado, los Jueces atenderán primero a los Tratados públicos de Venezuela con la Nación respectiva, en cuanto al punto en cuestión; en defecto de tales Tratados, aplicarán lo que sobre la materia dispongan las Leyes de la República o lo que se desprenda de la mente de la legislación patria; y en último lugar se regirán por los principios de dicho Derecho aceptados generalmente".

dos en dicha Ley: el constitutivo del acto y los por ella llamados "recursos administrativos".

## I. LOS DOGMAS FUNDAMENTALES

A) *El principio de legalidad* no es a menudo demasiado trabajado, y a veces ni siquiera enunciado, por la jurisprudencia, quizá por aquello de que, formando parte, de nuestro entorno, ha de darse por sabido, y por necesariamente existente.<sup>5</sup> Y, por otra parte, hasta ahora ningún texto de derecho positivo, había regulado<sup>6</sup>, como la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos lo hace, con tanta precisión, ese principio, regulación a la cual ella se aboca en exacta coincidencia con la extensión que al mismo diera Hauriou en su llamado "bloque de la legalidad", a saber: 1º) obediencia a la ley formal: las administraciones —establece la de Procedimientos Administrativos (artículo 1º)— "ajustarán su actividad a las prescripciones de la presente Ley"; 2º) obediencia al principio de jerarquía administrativa (artículo 13: "ningún acto administrativo podrá violar otro de superior jerarquía");<sup>7</sup> y 3º) autovinculación: "ni los de carácter particular vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aun cuando fueren dictadas por autoridad *igual* (reza la Ley)... a la que dictó la disposición general" (mismo artículo 13, subrayado del conferenciante).

B) *El principio de respeto a las situaciones jurídicas* había sido extraído por la jurisprudencia venezolana<sup>8</sup> de textos legales precarios en cuanto a su for-

- 
5. Una excepción importante —también por su amplitud al diferenciarlo de la vigencia del mismo principio en el Derecho Privado— lo constituye, en otras, una decisión del Máximo Tribunal (entonces en Sala Federal), la cual lleva fecha 14 de octubre de 1958: "El principio alegado por el recurrente según el cual, ante el silencio de la ley, lo que no está prohibido debe tenerse por permitido, es máxima de derecho privado derivada de la idea fundamental de la libertad individual, que no tiene aplicación en el derecho público en cuyo ámbito rige el principio opuesto de estricta sujeción a pautas y a atribuciones legales" (*Gaceta Forense* N° 22, 2da. etapa, Sala Federal, p. 70).
  6. Honrosa excepción fue nuestro primer *Texto Fundamental* (1830), en cuyo artículo 186 se lee: "Ningún funcionario expedirá, obedecerá, ni ejecutará órdenes manifiestamente contrarias a la Constitución o a las leyes o que violen de alguna manera las formalidades esenciales prescritas por éstas o que sean expedidas por autoridades manifiestamente incompetentes". Como ha apuntado Moles, los textos posteriores, que —a partir de la Constitución de 1864— se apartaron ya de esta fórmula, perdieron claridad en la enunciación.
  7. Reconocido asimismo por la jurisdicción del Supremo Tribunal: "...el principio de legalidad administrativa, en virtud de la jerarquía administrativa que implica la subordinación de los funcionarios inferiores a los superiores, comprende también las normas que imponen dentro de la Administración los funcionarios superiores a los inferiores" (Sentencia de 16.6.53 en Corte Federal).
  8. Sentencia de 14.3.60. Jesús Barreto Rodríguez c/ Resolución del Ministro de Fomento N° 1.317 de 20.4.59. En ella se expresa, a nuestro juicio sin el necesario rigor técnico como se observa en la nota diez (10) de este trabajo, lo siguiente:

mulación —en esa época el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal<sup>9</sup>—, y a veces hasta apoyándose indebidamente el más Alto Tribunal en norma inadecuada, como el artículo 14 del Código de Procedimiento Civil<sup>10</sup> exclusivamente consagrado para regular la legitimación activa en las relaciones jurídico-privadas, a las cuales el recurrir en nombre de otro (de un interés colectivo) —como es el caso del interesado legítimo en Derecho Público— les resulta extraño hasta el punto de considerarse inadmisibles en ese campo la acción así intentada. Mas, no nos lamentemos demasiado de la remisión a un texto legal impropio: buenos son los caminos si a un fin lícito conducen.

Por otra parte, es un punto en el cual la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no nos resulta un modelo de precisión al incidir sobre una materia que el transitorio legislador de lo contencioso (Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) intentó regular de manera un tanto diferente a como lo hizo su predecesora la Ley Orgánica de la Corte Federal. Optó, en efecto, la “novísima” legislación por:

1º Prudentemente, diría yo, remitirse (en su artículo 22) a la definición de “interesados”<sup>11</sup> que diera la ley reguladora del contencioso, con cuyos artículos 112 y 121 de esa Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia<sup>12</sup> nos conecta. Colocado dicho artículo 22 bajo el Título I (de las Disposiciones Fun-

---

“Los ordenamientos jurídicos que como el nuestro, admiten el recurso contencioso de anulación de actos administrativos, exigen como requisito procesal que el demandante ostente un interés que, en todo caso, ha de ser personal directo y legítimo aunque, como lo dispone el artículo 14 del Código de Procedimiento Civil, puede ser eventual o futuro, salvo el caso en que la Ley lo exija actual”.

9. En efecto, la convocatoria a los “interesados” “a hacerse parte en el recurso”, regulada en el artículo 25 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Federal, fue interpretada —especialmente por la doctrina— como natural acceso de los interesados legítimos en calidad de legitimados activos a este tipo de procesos.
10. “Para que haya acción debe haber interés, aunque sea eventual o futuro, salvo el caso en que la Ley lo exija actual” (artículo 14 del Código de Procedimiento Civil), que nuestro Arminio Borjas comenta así: “Para que haya acción debe haber interés y este se entiende *interés jurídico propio*... Cuando se alegue tener interés basado... en motivo de interés ajeno, la acción no puede prosperar...” (subrayado nuestro), con lo cual el interesado legítimo —admisibles como recurrente en el contencioso-administrativo— quedaría en cambio excluido del proceso civil para ampararse en interés ajeno: el interés general o colectivo.
11. El artículo 22 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), establece: “Se considerarán interesados, a los efectos de esta Ley, a las personas naturales o jurídicas a que se refieren los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.
12. Reza el 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: “Toda persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses por ley, reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales emanado de alguno de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales o municipales del Poder Ejecutivo o del Nacional, puede demandar la nulidad del mismo ante la Corte, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, salvo lo previsto en las Disposiciones Transitorias de esta Ley”.

Y el 121 *eiusdem*: “La nulidad de actos administrativos en efectos particulares podrá

damentales) de la de Procedimientos Administrativos, y especialmente referido a los "actos administrativos", regulados éstos por el Capítulo II que a dicho artículo alberga —emplazamiento, por tanto, previo a todo y a cualquier procedimiento, ya se trate de constitutivo o de revisión en la vía administrativa— habría que entender, pienso, que la noción de interesado, es definida por la Ley de la Corte Suprema de Justicia para la de Procedimientos Administrativos (por remisión de ésta a aquélla) con miras a su aplicación a cualquiera de esos tres procedimientos —el "constitutivo" incluso—, trátase o no de recursos propiamente dichos, acoto; que por lo demás la equiparación es recomendable, en el deseo de prevenir desajustes, asegurando de esta manera la necesaria secuencia entre los "recursos administrativos" y el contencioso.

2º) Pero ahora sí, con impecable precisión, la Ley cuyo contenido estamos describiendo reserva en su artículo 85 la legitimación activa a los titulares de derechos subjetivos y de intereses legítimos cuando recursos administrativos contra actos de efectos individuales se intenten. Que se trata sólo de recursos contra actos administrativos de carácter particular nos lo aclara, por si dudas quedaren, el artículo 94 de la Ley.<sup>13</sup>

C) Y si en cuanto al tercer principio fundamental atinente a todo procedimiento administrativo, *el de la separación de poderes*, no aparece una formulación precisa en la Ley, ello se debió probablemente a dos razones complementarias: la primera, su consagración —en forma mágico-eufemística, mas al caso apropiada de: "cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones *propias*; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio *colaborarán* entre sí en la realización de los fines del Estado"— por la Constitución (artículo 118); y, segundo, porque en verdad toda la Ley se vuelve, en ese doble sentido por la Carta Magna previsto, un desarrollo del principio, en cuanto, de una parte, reserva para la Administración la confección del acto administrativo

---

ser solicitada sólo por quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate.

"El Fiscal General de la República y demás funcionarios a quienes la Ley atribuya tal facultad, podrán también solicitar la nulidad del acto, cuando éste afecte un interés general".

13. El 85 de la LOPA está concebido en los siguientes términos: "Los interesados podrán interponer los recursos a que se refiere este Capítulo contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus *derechos subjetivos* o intereses legítimos, personales y directos" (subrayado del autor). El 94 dice: "El recurso de reconsideración procederá contra todo acto administrativo *de carácter particular* y deberá ser interpuesto dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del acto que se impugna, por ante el funcionario que lo dictó. Si el acto no pone fin a la vía administrativa, el órgano ante el cual se interpone este recurso, decidirá dentro de los quince (15) días siguientes al recibo del mismo. Contra esta decisión no puede interponerse de nuevo dicho recurso" (subrayado nuestro).

a través del procedimiento constitutivo del mismo; y, por la otra, "colabora" a su vez —terror de los procesalistas "puros"— con el poder judicial haciendo uso la propia Administración de facultades jurisdiccionales para la revisión de los actos administrativos en la vía "interna".

## II. LOS PRINCIPIOS CONTENIDOS EN LA REGULACION DE LOS PROCEDIMIENTOS POR LA LEY PREVISTOS

Dijimos al comienzo que examinaríamos —tanto en el procedimiento constitutivo como en los de revisión de los actos administrativos— aquellos principios útiles al Juez de lo contencioso para aclarar conceptos hasta ahora imprecisos o de inadecuada formulación en nuestro derecho positivo. Se cumple el anuncio en dos párrafos;

### 1. *El procedimiento constitutivo*

A) Los encomiables esguinces jurisprudenciales de nuestro más Alto Tribunal —que distintos nombres ha recibido en diferentes épocas<sup>14</sup>— habían venido cubriendo una lamentable realidad: la proliferación, en leyes especiales, de procedimientos —¡tantos como actos!— encaminados a formar el acto administrativo, dada la inexistencia de un texto que fijara uno general para cualquier otro acto administrativo que careciera de un procedimiento *ad hoc* destinado a crearlo.

En efecto, ya en 1937 el Supremo Tribunal sentenciaba: debe el funcionario seguir el procedimiento especialmente previsto en la ley respectiva cuando de crear actos administrativos se trate; en ausencia de texto *ad hoc*, recurrirá al previsto en otros para casos análogos (analogía); en ausencia de texto expreso o análogo, ha de acudir el funcionario a la práctica administrativa; y ante un vacío procedimental, —tan frecuente como explicable porque no puede preverlo todo el legislador— deberá el funcionario "crear" el procedimiento.<sup>15</sup>

No quedaba en verdad al capricho del funcionario esa creación. En decisión del año de 1962 se afirmaba —continúan los obligados esguinces jurisprudenciales—, que no obstante asumir el ordenamiento procesal civil la tarea orientadora del funcionario en la elaboración del acto administrativo, no puede éste último ser enteramente asimilado a la sentencia judicial en el sentido de que deba necesariamente contener una parte narrativa, otra motiva y una decisoria, sirviendo en tales casos como motivación de las "escuetas resoluciones gubernamentales".

14. Corte Suprema de Justicia, Corte Federal y de Casación.

15. Sentencia de 7.12.1937, en *Memoria* de 1938, tomo I, pág. 374.



mentales" el propio expediente administrativo aportado a los autos, de obligatoria solicitud conforme al texto legal para entonces vigente.<sup>16</sup>

He dicho en otra ocasión que una revolución copernicana se opera —en relación por el pasado descrito— cuando la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos crea en su Título III un procedimiento general —que diversifica en extenso ("ordinario") o abreviado ("sumario")— para la formación de los actos administrativos, al cual concede la Ley<sup>17</sup> prelación sobre los "especiales" contenidos en otras leyes, para regir las materias que constituyan la especialidad (artículos 47 y siguientes).

Sin duda que ante regulación expresa, general pero precisa, el camino al Juez de lo contencioso le ha sido desbrozado, y esto hay que abonarlo a favor de la tesis que trata de servir de sustento a esta Conferencia.

B) Excepción hecha de la tradicional regulación contenida en las sucesivas leyes de la Procuraduría (hoy General de la República) acerca del antejuicio administrativo —destinado a crear un acto administrativo donde, en reclamaciones contra la República, no existe<sup>18</sup>— carente estaba el ordenamiento positivo

- 
16. Sentencia de 19 de febrero de 1962 (caso Sudamérica de Seguros) comentada en la *Doctrina de la Procuraduría General de la República (D.P.G.R.) correspondiente al año de 1964* (página 31): "Ante la ausencia de legislación procedimental administrativa expresa, los órganos decisorios de esta importante rama gubernamental han carecido de normas precisas en cuanto al aspecto formal de sus fallos, limitándose a una sucinta expresión declaratoria de la voluntad afirmativa o negativa de la administración ante el supuesto planteado. En los casos de nulidad de dichas decisiones, la presencia ante el órgano jurisdiccional del respectivo expediente administrativo, de obligatoria solicitud, ha venido sirviendo como elemento de integración de las escuetas resoluciones gubernamentales". Hoy la solicitud de los antecedentes administrativos del caso es facultativa para el Presidente de la Sala (Político-Administrativa o Plena) ante la cual el recurso haya sido interpuesto (artículo 123 de la L.O.C.S.J.). En rigor, nuestra Corte Suprema de Justicia está formada por cuatro Tribunales independientes: la Sala de Casación Civil, la de Casación Penal y la Político-Administrativa, cada una de ellas integrada por cinco magistrados: los quince se reúnen en Sala Plena o Corte Plena para ejercer una competencia fundamental, pero no exclusivamente, de orden constitucional.
  17. LOPA, artículo 47: "Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyan la especialidad". La frase final por nosotros subrayada hace pensar que si el procedimiento contenido en leyes especiales adoleciera de algún vacío, la vuelta al ordinario parece inevitable para cubrirlo.
  18. En efecto, el Capítulo I del Título III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece un "procedimiento administrativo previo a las acciones contra la República" que en Venezuela es conocida con la tradicional denominación de "antejuicio administrativo", equiparable a lo que en el contencioso administrativo francés de "plena jurisdicción" se busca con tal tipo de tramitación para lograr una "decisión" previa —equivalente al acto administrativo impugnado en el recurso de anulación— cuando dicha decisión no existe *a priori*. Forma parte de ese "antejuicio" —tradicional en nuestro Derecho positivo— la doctrina del silencio administrativo interpretado en sentido negativo, que deja al particular abierta así la vía judicial una vez vencidos los lapsos en la Ley previstos (artículo 35 de la LOPGR). No ha sido bien estudiada en Venezuela la naturaleza jurídica de ese

venezolano de una regulación general del silencio administrativo que permitiera a los particulares intentar el recurso subsiguiente ante conducta omisa del funcionario. El que el "engavetamiento" no fuera la regla es un milagro que como tal no alcanzo a explicarme, pero que dice mucho a favor de la Administración venezolana.

Una afortunada brecha abrió la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en su artículo 134 al permitir el acceso al contencioso pasados 90 días del silencio

---

"antejuicio", pero el propio derecho positivo la aclara en el artículo 37 *ejusdem*, cuando expresa que él "Se equiparará en sus efectos a la iniciación del procedimiento contra los actos administrativos que se instauran por ante los tribunales competentes".

Por cuanto entiendo que la figura no tiene símil en el Derecho Colombiano me permito —dentro del propósito de estas Jornadas— transcribir las disposiciones legales respectivas:

*Artículo 30:* "Quienes pretendan instaurar judicialmente alguna acción en contra de la República deberán dirigirse, previamente y por escrito, al Ministerio al cual corresponda el asunto para exponer concretamente sus pretensiones en el caso. De la presentación de este escrito se dará recibido al interesado, a menos que su remisión haya sido hecha por conducto de un juez o de un notario. De la recepción del escrito se dejará constancia en nota estampada al pie.

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

*Artículo 31:* "El Ministerio respectivo, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a aquél en que haya recibido la representación procederá a formar expediente del caso, agregándole todos los elementos de juicio que por su parte considere necesarios y dentro de ese mismo plazo remitirá dicho expediente a la Procuraduría General de la República".

*Artículo 32:* "Dentro de los treinta días hábiles siguientes al del recibo del expediente, la Procuraduría General de la República formulará por escrito su dictamen y lo remitirá al Ministerio respectivo, quien lo deberá hacer de conocimiento del interesado dentro de los ocho (8) días siguientes a aquél en que lo hubiere recibido. Si el Ministerio se apartare del criterio sustentado por la Procuraduría General de la República, llevará a conocimiento del interesado la opinión que al efecto sustente, dentro del mismo plazo antes referido".

*Artículo 33:* "El interesado responderá por escrito al Ministerio que corresponda, si se acoge o no al criterio comunicado. En caso afirmativo, el asunto se solucionará con arreglo a dicho criterio, y si no fuere aceptado, quedará plenamente facultado para acudir a la vía judicial.

El Ministerio deberá enviar copia de la respuesta del interesado a la Procuraduría General de la República, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que la haya recibido; y si el asunto no hubiere quedado resuelto el Procurador General ejercerá la representación de la República en el juicio correspondiente".

*Artículo 34:* "Vencidos los lapsos previstos en los artículos anteriores, contados desde la fecha de la presentación del escrito respectivo conforme al artículo 31 de esta Ley, sin haberse notificado al reclamante el resultado de su presentación, quedará éste facultado para acudir a la vía judicial".

*Artículo 35:* "Cuando el Procurador disienta del criterio sustentado por el Despacho respectivo, procederá conforme a lo previsto en el artículo 18. Si aceptare dicho criterio, ejercerá la defensa ampliamente, sin que pueda invocarse como prueba en contrario, ninguno de los antecedentes u opiniones que consten en la tramitación

de la administración.<sup>19</sup> Y fue completada por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (artículo 4º), no sin que ésta dejara de castigar (artículo 3º) esa conducta omisa mediante un "reclamo", ante el Superior jerárquico, verdadero recurso de queja.<sup>20</sup> La interpretación jurisprudencial que en esta materia ha hecho recientemente el Supremo Tribunal reviste el mayor interés.<sup>21</sup>

extrajudicial del asunto, por cuanto éstos no tienen efecto vinculante".

*Artículo 36:* "Los funcionarios judiciales no darán curso a ninguna acción que se intente contra la República, sin que se acredite el cumplimiento de las formalidades del procedimiento administrativo, previo a que se refieren los artículos anteriores, o el contemplado en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, según el caso".

*Artículo 37:* "El procedimiento previsto en los artículos anteriores se equipará en sus efectos a la iniciación del procedimiento contra los actos administrativos que se instauren por ante los tribunales competentes".

19. El parágrafo segundo del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, reza: "El interesado podrá intentar el recurso (de anulación contra actos administrativos de efectos particulares) previsto en el artículo 121 de esta Ley, dentro del término de seis meses establecido en esta disposición, contra el acto recurrido en vía administrativa, cuando la administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el término de *noventa días* consecutivos a partir de la interposición del mismo" (los subrayados y paréntesis son del conferenciante. Como puede observarse esta disposición que data del 1º de enero de 1977 —fecha de entrada en vigencia de la LOCSJ— se generaliza ahora en nuestro contencioso la doctrina del silencio administrativo al extender la interpretación de éste a cualquier recurso de anulación.

20. Las disposiciones de la LOPA son las siguientes:

*Artículo 4º:* "En los casos en que un órgano de la administración pública no resolviera un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario. Esta disposición no releva a los órganos administrativos, ni a sus personeros, de las responsabilidades que le sean imputables por la omisión o la demora.

Parágrafo único: La reiterada negligencia de los responsables de los asuntos o recursos que dé lugar a que éstos se consideren resueltos negativamente como se dispone en este artículo, les acarreará amonestación escrita a los efectos de lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa, sin perjuicio de las sanciones previstas en el artículo 100 de esta Ley".

*Artículo 3º:* "Los funcionarios y demás personas que presten servicios en la administración pública, están en la obligación de tramitar los asuntos cuyo conocimiento les corresponda y son responsables por las faltas en que incurran.

"Los interesados podrán reclamar, ante el superior jerárquico inmediato, del retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier procedimiento, trámite o plazo, en que incurrieren los funcionarios responsables del asunto. Este reclamo deberá interponerse en forma escrita y razonada y será resuelto dentro de los quince (15) días siguientes. La reclamación no acarreará la paralización del procedimiento, ni obstaculizará la posibilidad de que sean subsanadas las fallas u omisiones. Si el superior jerárquico encontrare fundado el reclamo, impondrá al infractor o infractores la sanción prevista en el artículo 100 de la presente Ley sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones a que hubiere lugar".

*Artículo 100:* "El funcionario o empleado público responsable de retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier disposición, procedimiento, trámite o plazo, establecido en la presente Ley, será sancionado con multa entre el cinco por ciento (5%) y el cincuenta por ciento (50%) de su remuneración total correspondiente al mes en que cometió la infracción, según la gravedad de la falta".

21. La decisión FORD MOTORS DE VENEZUELA (ponencia: magistrada J. Calcaño

Por si fuera poco, los mejores, si no mayores aportes los ha dado la aún "novísima" en materia de procedimientos de revisión del acto administrativo en la vía interna; y, también los más útiles, a mi juicio, para el Juez de lo contencioso. Los examinaremos en un:

## 2. *Los recursos administrativos*

Aportes que nos proponemos analizar en función de los capítulos fundamentales del contencioso, excusándonos de abordar de nuevo el de la legitimación activa, ya esbozado al tratar del principio de "respeto a las situaciones jurídicas".

A) Respecto a la *materia del recurso* habíamos venido debatiéndonos en Venezuela acerca de la prelación de criterios —formal, orgánico, material, ideológico— para concebir el acto administrativo.

Una afortunada definición sincrética —del gusto de Sayagues— nos la proporciona ahora el texto de la Ley (artículo 7º). Entiende ésta por acto administrativo —"a los fines de esa Ley", aclara, queriendo significar, quizás con esta frase, a la manera de Weil, la noción de acto condenado a morir o sobrevivir en el destino final del contencioso— tanto los contentivos de declaraciones de carácter general como de carácter particular (criterio material), emitida esa declaración "de acuerdo con las formalidades y requisitos *establecidos en la Ley*" —acto de ejecución directa e inmediata de la Ley, diría la Escuela Vienesa dentro de la teoría formal del Derecho, acoto— y por los órganos de la Administración Pública (criterio orgánico).

Acto administrativo así definido combinando todos esos elementos (formal, orgánico, material y quizás "procesal") sometido a requisitos que, por vía de formalidades, fija prolijamente el legislador (arts. 14 a 17 y especialmente el 18), entre ellos la necesaria expresión de los motivos en el cuerpo de la decisión ejecutoria. ¿Cómo no recordar ahora la citada sentencia que excusaba a las "escuetas resoluciones gubernamentales" de motivación expresa en su texto,

---

de Temeltas), de fecha 22.6.82, dictada por la Sala Político-Administrativa confirmando auto del Juzgado de Sustanciación (Presidente: Magistrado R. De Sola), de 82, realiza un cuidadoso análisis de la naturaleza jurídica de la interpretación que, en criterio del fallo de la citada norma de la L.O.C.S.J., da al silencio de la Administración, concluyendo la sentencia en que no se configura por efecto de éste un acto administrativo tácito denegatorio del recurso jerárquico interno, sino que sólo se abre una posibilidad para el administrado de acudir a la jurisdicción contencioso cuando la administración se revela como morosa en la decisión de dicho recurso jerárquico, en cuyo caso se puede recurrir directamente en vía contencioso-administrativa del mismo acto impugnado ya, sin respuesta; pero la señalada doctrina jurisprudencial parece en cambio al caso de respuesta; pero la señalada doctrina jurisprudencial parece en cambio al caso de silencio de la Administración ante la solicitud de configuración de un acto administrativo cuando éste aún no existe (véase artículo 3º de la L.O.P.A., transcrito en la nota 20). ¿Cómo no concluir aquí que de un acto administrativo denegatorio tácito se trata?

doctrina jurisprudencial que parece ya agotada, la que abona una vez más a favor de la tesis aquí propuesta?

Y dudas que también nos embargaban ha comenzado a disipar la Ley al contener en su seno principios generales para clasificar los actos administrativos. Dudas que fueron sembradas por expresiones, no del todo ortodoxas, provenientes incluso del legislador y aún del constituyente. Un ejemplo: la Disposición —afortunadamente transitoria— Vigésimoprimera de la Carta Magna, en cuyo párrafo segundo, después de haberles conferido el carácter de “definitivamente firmes” a las decisiones de la Comisión Investigadora prevista en la Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito, admite dicha norma sinembargo la posibilidad de un recurso contra ellas ante la Corte Suprema de Justicia,<sup>22</sup> Tribunal que sin preocuparse de entrar en mayores lucubraciones doctrinarias, pareciera que ha terminado por restituir a esas antiguas decisiones su originario carácter administrativo de actos que han “causado estado”, interpretación que se me ocurre cuenta habida de la amplitud con que el máximo Tribunal ha conocido de esos asuntos.

Ejemplares son, en cambio, los conceptos sobre la materia del recurso, expresos o subyacentes en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Revisemos algunas:

1) Justamente la nota de *firmeza* la atribuye la Ley ahora (artículo 97), con todo rigor técnico, al acto contra el cual no cabe ningún recurso ordinario ni extraordinario, regulación que hace con motivo del de “revisión” en un todo equivalente este procedimiento al de invalidación de juicios típico del proceso civil.<sup>23</sup>

22. El texto de la citada Disposición Transitoria Vigésimoprimera de la Constitución es: “Igualmente pasarán al patrimonio nacional y en la cuantía que determine la Comisión Investigadora prevista en la Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, los bienes pertenecientes a las personas sometidas ante ella a investigación hasta la fecha de promulgación de la Constitución y en razón de hechos o actuaciones anteriores al 23 de enero de 1958.

“En su decisión, que tendrá carácter de *sentencia definitivamente firme*, la Comisión Investigadora determinará los bienes que han de pasar al patrimonio nacional conforme a esta Disposición y las cantidades que quedarán adeudando al Fisco Nacional aquéllos que se hubieren enriquecido ilícitamente por un monto mayor al valor de los bienes restituidos al patrimonio nacional. Los interesados podrán *recurrir* por ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en el plazo de treinta días continuos contados a partir de la publicación de la decisión para demostrar la licitud parcial o total de su enriquecimiento. La Corte tramitará y decidirá el recurso de acuerdo con el procedimiento establecido en su artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal” (subrayados nuestros).

23. LOPA, artículo 97: “El recurso de Revisión contra los actos administrativos firmes podrá intentarse ante el Ministro respectivo en los siguientes casos: 1. Cuando hubieren aparecido pruebas esenciales para la resolución del asunto, no disponibles para la época de la tramitación del expediente. 2. Cuando en la resolución hubieren influido, en forma decisiva, documentos o testimonios declarados falsos por

Concepto bien diferente el de "firmeza" al de *definitividad*, regulado también con precisión por el artículo 62 refiriéndolo simplemente al acto que decide el asunto",<sup>24</sup> concepto más tarde afinado —por oposición al acto de trámite y regulándolo conjuntamente con éste— en el 85 al calificar al definitivo como "aquel que pone fin a un procedimiento. . .".<sup>25</sup> Remata la Ley asociando al de definitividad el concepto de *ejecutoriedad* del acto (artículo 87), e incluso equiparando al definitivo el de trámite, bien que excepcionalmente y a los solos fines de su recurribilidad cuando dicho acto, en las propias palabras del legislador, imposibilite la continuación del procedimiento, "cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo" (mismo artículo 85).

Rigor conceptual que extiende asimismo el legislador al acto que *ha causado estado*, sin llamarlo por su nombre, pero describiéndolo en los artículos 92 al 96 como el surgido del último de los recursos admisibles en la vía administrativa.<sup>26</sup>

Que el afán de demostración de la claridad de conceptos legislados, a los cuales el juez de lo contencioso tendrá que acudir para cubrir los vacíos procedimentales sin necesidad de hacer uso solamente de la "doctrina", no destruya mi fervoroso propósito inicial de no postrarlos en aburrimiento; pero ¿cómo no hacer alusión? a:

2) La definición legal de discrecionalidad que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos nos aporta —sin considerarla, por cierto, concepto opuesto al de "regla" como lo pretendía la doctrina tradicional— atribuyendo esa nota de discrecionalidad a cualquier acto administrativo, que mediante el artículo 12 queda así conceptualmente configurado como un equilibrio de "discrecionalidad" y de "regla", en los siguientes términos: "Aun cuando una disposi-

---

sentencia judicial definitivamente firme. 3. Cuando la resolución hubiere sido adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta y ello hubiere quedado establecido en sentencia judicial, definitivamente firme".

24. LOPA, artículo 62: "El acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación".
25. LOPA, artículo 85: "Los interesados podrán interponer los recursos a que se refiere este Capítulo contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos".
26. LOPA, artículo 92: "Interpuesto el recurso de reconsideración o el jerárquico, el interesado no podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mientras no se produzca la decisión respectiva o no se venza el plazo que tenga la administración para decidir".  
LOPA, artículo 93: "La vía contencioso administrativa quedará abierta cuando interpuestos los recursos que ponen fin a la vía administrativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado, o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes. Los plazos para intentar los recursos contenciosos son los establecidos por las leyes correspondientes".

ción legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarias para su validez y eficacia”, reza el precepto que comentamos.<sup>27</sup>

B) El más alto Tribunal había venido también aguzando su ingenio jurisprudencial, de consuno con nuestra doctrina, para reducir los *efectos del recurso* contencioso administrativo de anulación a sus justos límites de nulidad (absoluta) y anulabilidad (relativa), desterrando de esta manera la “inexistente figura de la inexistencia” con el argumento de que si admite caducidad dicho recurso (entre nosotros el plazo ha sido tradicionalmente de seis meses) mal cabe hablar de inexistencia de los actos administrativos susceptibles de consolidarse como firmes a través de la vía de la caducidad.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia púdicamente eludió el tema —no olvidemos que la regulación que del contencioso hace es parcial y provisoria— aludiendo eufemísticamente a la obligación para el Juez que declare la anulación de precisar, a la vez (artículos 119 y 131) “los efectos de la decisión en el tiempo”.

Sin pudor alguno, en cambio, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos definió, de una parte, los pronunciamientos del funcionario en la decisión de un recurso administrativo, estableciendo que “el órgano competente para decidir el recurso de reconsideración o el jerárquico, podrá *confirmar, modificar* o *revocar* el acto impugnado, así como ordenar la *reposición* en caso de vicios en el procedimiento, sin perjuicio de *convalidar* los actos anulables” (artículo 90). En suma, de menor a mayor: confirmación, convalidación, modificación, reposición, y, finalmente revocación.<sup>28</sup>

Sin quedarse allí, hace causa común la Ley, dentro de la teoría de las nulidades, con la tesis de la bipartición, al reducir los efectos del recurso exclusivamente a dos: la nulidad absoluta, cuyos casos consagra taxativamente en cuatro numerales del artículo 19; y la anulabilidad, que se convierte en regla de las anulaciones al establecer el legislador (artículo 20) que fuera de esos casos, restrictiva y previamente fijados por él, y sólo por él, el resto merecerá la sanción de nulidad relativa.<sup>29</sup>

27. Véase análisis de esta norma en la decisión “Depositaria Judicial” de la S.P.A. de la C.S.J. (2.11.82).

28. LOPA, artículo 90: “El órgano competente para decidir el recurso de reconsideración o el jerárquico, podrá, confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como ordenar la reposición en caso de vicios en el procedimiento, sin perjuicio de la facultad de la administración para convalidar los actos anulables”.

29. LOPA, artículo 19: “Los actos de la administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos: 1. Cuando así esté expresamente determinado por una nor-

C) Justamente esos dos textos legales últimamente citados arrojan además, en mi opinión, una luz que seguramente irá permitiendo al Juez de lo contencioso orientar sus decisiones en sentido terminológicamente diferente —y no ausente de consecuencias doctrinarias— al que lo había venido haciendo hasta ahora al enfrentar el problema de los motivos de impugnación en el recurso anulatorio.

De manera subyacente —¿subrepticamente?, me pregunto— se había venido perfilando en la jurisprudencia venezolana la poco racional (la “irracionalidad” en la tierra de Descartes no es término admisible, advierto) clasificación de los motivos de impugnación que el Consejo de Estado francés fue trabajosamente elaborando a través de fallos, algunos de ellos magistrales, fincados armoniosamente en su propio contexto histórico, pero que no había necesariamente que transportar, sin más, a nuestro medio.

Me estoy refiriendo a la clasificación que de los motivos de impugnación —“aperturas” al recurso por exceso de poder, se diría gráficamente en español producto de una inadecuada traducción literal— realiza en (cronológicamente como fueron apareciendo): incompetencia, vicio de forma, desviación de poder y, finalmente, “violación de ley” (como si las tres anteriores no lo fueran también); clasificación que en algunos fallos (uno de fecha 6.11.58, por ejemplo) acogía nuestro más alto Tribunal, ya la cual Brewer, comentando y sistematizando la jurisprudencia venezolana, trata de insuflarle una cierta racionalidad.

Digo que los comentados artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos parecen orientar hacia otros derroteros que permitan —como en la doctrina y jurisprudencia españolas— abrir nueva ruta hacia una sistematización de los motivos de impugnación montada sobre la necesaria correlación entre *elemento* del acto administrativo, *vicio* susceptible de afectarlo y *sanción* (nulidad o anulabilidad), sistematización que, a la luz de dichos artículos, podría proyectarse de la siguiente manera:

NULIDAD ABSOLUTA (con efectos incluso hacia el pasado), por vicios relativos:

- a) al SUJETO (la *incompetencia* manifiesta, del numeral 4 del artículo 19);

---

ma constitucional legal; 2. Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley; 3. Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución, y; 4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

LOPA, artículo 20: “Los vicios de los actos administrativos que no llegaren a producir la nulidad de conformidad con el artículo anterior, los harán anulables”.



- b) al OBJETO ("cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución", reza el numeral 3);
- c) a la FORMA (prescindencia total y absoluta de la misma, conocida en doctrina como "vía de hecho de la Administración" a la que se refiere también el numeral 4); y
- d) a la CAUSA, cuando los actos que se impugnen contrarían la cosa juzgada administrativa (numeral 2 del mismo artículo 19); a más de otros, seguramente referentes a esos mismos elementos del acto, que fijare el constituyente o el legislador (numeral 1, del 19) expresamente.

NULIDAD RELATIVA (con efectos sólo hacia el futuro), en cambio, para los otros actos de anulación provenientes de *vicios* en esos mismos *elementos* (artículo 20). Y la misma sanción habría que extenderla a la desviación de poder (relativa al elemento fin), tipificada por el propio constituyente (artículo 206) como defecto capaz de acarrear anulación del acto que lo contenga, pero sin especificar la Carta Magna la pena que le corresponde, lo que lo coloca indefectiblemente dentro de las previsiones del citado 20.

En todo caso, el olvido de la clasificación francesa va siendo en verdad cada vez más patente, al menos en la jurisprudencia de la Corte Suprema, sin que a ésta le resulte estrictamente necesario acudir a la propuesta sistematización de los motivos de impugnación, ni a ninguna otra, para reemplazarla, que no es esa tarea, en principio, del sentenciador. Me resulta embarazoso, por razones obvias, juzgar en este momento nuestras más recientes decisiones sobre la materia;<sup>30</sup> y

D) En las cuentas también a abonar a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos otro tanto habría que hacer respecto a los *medios de impugnación*, último tema que brevemente me propongo abordar.

Brewer, con la paciencia y laboriosidad que lo caracterizan, no exentas nunca, gracias a Dios, de imaginación, rozando a veces los límites de la ficción —re-

30. Por oposición de la decisión ("Reingruber") de 6.11.58, la sentencia ("Depositaria Judicial") de la actual S.P.A. de la C.S.J. de 2.11.82 para iniciar en ese sentido.

proche que probablemente en éste y en todos mis trabajos, y ojalá no al sentenciar, también pueda hacerse— intentó una clasificación de esos medios de impugnación dentro de nuestra entonces descuartizada legislación relativa a la materia. Reposaba la clasificación por él propuesta, sobre dos pilares: el de los que Brewer llamaba entonces recursos *proprios* (reconsideración, jerárquico); y el de los recursos impropios, título que reservaba para algunos que se dan en materia de inquilinato o los que la doctrina juzgaba como "jerárquicos impropios", hoy restituidos ambos a sus justos límites por la jurisprudencia de la Corte Suprema y de otros Tribunales contencioso-administrativos.<sup>31</sup>

La nítida expresión de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos excusa hoy de cualquier discusión clasificatoria al concebir como *ordinarios* los recursos de "reconsideración" (artículo 94), y el "jerárquico" (artículo 95), añadir y regular el de "queja" (artículo 3º), y estimar como naturalmente *extraordinario* el de *revisión* (artículo 97), precedente este último sólo por causales taxativas.<sup>32</sup>

\* \* \*

Corresponde al intérprete —y entre ellos al Juez— pronunciarse acerca de la verosimilitud del vaticinio que al principio bauticé con el pomposo nombre de

31. Véanse en este sentido las decisiones de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 14.10.63, 25.10.65 y 18.6.81. A pesar de una decisión de 18.2.81 en sentido contrario emanada de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, ese mismo Tribunal volvió a su posición anterior, hasta ahora reiterada (S. de 8.6.81). Asimismo, los fallos del Supremo Tribunal (S.P.A. de 11.5.81 ("Pan American")) —cuyos principios reiteran en el de 2.11.82 ("Depositaria Judicial")— despejan cualquier duda respecto del criterio prevalente en la materia. Criterio que se ha extendido a los otros tribunales de lo contencioso (p.e., decisión de 9.8.83 del Juzgado Superior Segundo en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, con sede en Maracay).

32. LOPA, artículo 94: "El recurso de reconsideración procederá contra todo acto administrativo de carácter particular y deberá ser interpuesto dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del acto que se impugna, por ante el funcionario que lo dictó. Si el acto no pone fin a la vía administrativa, el órgano ante el cual se interpone este recurso, decidirá dentro de los quince (15) días siguientes al recibo del mismo. Contra esta decisión no puede interponerse de nuevo dicho recurso".

LOPA, artículo 95: "El recurso jerárquico procederá cuando el órgano inferior decida no modificar el acto de que es autor en la forma solicitada en el recurso de reconsideración. El interesado podrá, dentro de los quince (15) días siguientes a la decisión a la cual se refiere el párrafo anterior, interponer el recurso jerárquico directamente para ante el Ministro".

LOPA, artículo 96: "El recurso jerárquico podrá ser intentado contra las decisiones de los órganos subalternos de los Institutos Autónomos por ante los órganos superiores de ellos.

Contra las decisiones de dichos órganos superiores, operará recurso jerárquico para ante el respectivo Ministro de Adscripción, salvo disposición en contrario de la Ley".

LOPA, artículo 97: "El recurso de Revisión contra los actos administrativos firmes podrá intentarse ante el Ministro respectivo en los siguientes casos: 1. Cuando

"tesis", a saber: la marcada influencia que, en nuestros medios judiciales, la jurisdicción contencioso administrativa ha necesariamente de recibir al conocer del acto que le ha sido previamente concebido y revisado en vía administrativa con arreglo a procedimientos contenidos en una Ley más sistemática que la que describe y le asigna sus propias funciones, e inspirada en principios muchos de ellos por primera vez legislados entre nosotros, sobre los cuales el Juez de lo contencioso tendrá que decidir considerándolos, ahora, como de derecho positivo venezolano. Pero sus decisiones, sobre todo las anulatorias, se constituirán asimismo en constante recordatorio —por si hiciere falta— para la Administración de la plena vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, rediviva gracias al aliento del contencioso.

En el descrito flujo y reflujo de los procedimientos administrativos —injer-tada ahora, como decía al comienzo, una ley principista y sistemática— lucen únicamente estelares las actuaciones del juez y del funcionario. Vana apariencia. El gran *actor*, y lo revela ese preciso nombre que él recibe, como iniciador del proceso, es el administrado: en sus manos están todos los elementos para desencadenar la *acción*, y sólo su inacción puede convertir en letra muerta una hermosa creación legislativa. Prestos estamos ella y los intérpretes —no importa el nivel— para mantener su vigor mediante el equilibrado cuanto fascinante juego del compromiso en resguardar las garantías individuales sin desmedro del interés colectivo.

Al final recojo velas para descubrirles, como en las novelas de misterio, que a propósito —aparte del fallido de tratar de no aburrirlos, recurriendo incluso a ligerezas en la expresión, por las cuales ruego se me excuse— han sido más bien poner al día a propios, que no lo necesitan, y a "extraños" —que a fuerza de vecinos y de coparticipantes ya dejaron de serlo— sobre las novedades, que tampoco lo son ni para ellos ni para nosotros, del procedimiento administrativo venezolano, todo con base en un intento de sistematización de la siempre "novísima" LOPA, como familiarmente suelen llamarla nuestros estudiantes.

Celebro la honrosa compañía del doctor Alvaro Tafur Galvis en este ejercicio de Derecho Comparado a dos voces, no del todo afinada la mía.

---

hubieren aparecido pruebas esenciales para la resolución del asunto, no disponibles para la época de la tramitación del expediente. 2. Cuando en la resolución hubieren influido, en forma decisiva, documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial definitivamente firme. 3. Cuando la resolución hubiere sido adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta y ello hubiere quedado establecido en sentencia judicial, definitivamente firme".

LOPA, artículo 98: "El recurso de revisión sólo procederá dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los numerales 2 y 3 del artículo anterior, o de haberse tenido noticia de la existencia de las pruebas a que se refiere el numeral 1 del mismo artículo".