EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS PODERES PUBLICOS EN VENEZUELA

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Universidad Central de Venezuela
Caracas / 1979

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

Miguel Layrisse
Rector

Ernesto Díaz Montes
Vicerrector Académico

Alberto Escobar Fernández
Vicerrector Administrativo

Gustavo DíazSolís
Secretario

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

Pedro Nikken
Decano

Hans J. Leu
Director de Coordinación

Luis Herrera Marcano
Director de la Escuela de Derecho

Ricardo Combellas
Director de la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos

José Melich Orsini
Director del Centro de Estudios para Graduados

Allan R. Brewer-Carías
Director del Instituto de Derecho Público

Rafael Pizani
Director del Instituto de Derecho Privado

Alberto Arteaga
Director del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas

Manuel García Pelayo
Director del Instituto de Estudios Políticos

CONSEJO DE LA FACULTAD

Pedro Nikken
Hans J. Leu
Luis Herrera Marcano
Ricardo Combellas
José Melich Orsini
Allan R. Brewer-Carías
Rafael Pizani
Alberto Arteaga
Manuel García Pelayo
Ricardo Azpúrua Ayala
Nelson Rodríguez
Francisco Hung
Luis H. Farías Mata
Magdalena Salomón de Padrón
José Muci Abraham
José A. Fuenmayor
Gustavo Planchart M.
Elio Gómez Grillo
Helena Fierro
Afranio Pérez
Iván Arango
Víctor Gómez Marín

SECCION V

EL OBJETO DEL CONTROL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

§ 9. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CONTRA LOS ACTOS DE EFECTOS INDIVIDUALES*

Allan R. Brewer-Carías

I. INTRODUCCION

El tema que se me ha asignado en este ciclo de conferencias, meditado detenidamente y en forma comparativa, y relacionándolo con los temas ya expuestos y los que aún quedan por exponer, me ha convencido de que se me ha impuesto la dificilísima tarea de comprimir, en una exposición de una hora, materialmente toda la parte medular del recurso contencioso-administrativo de anulación. El tema, en efecto, me obliga a tratar, al menos, los siguientes seis aspectos:

1. La noción de acto administrativo;
2. La identificación de los actos administrativos de efectos individuales, por oposición a los que son de efectos generales;
3. La identificación de cuáles de los actos administrativos de efectos particulares son impugnables conforme a la LOCSJ y cuáles quedan excluidos de control;
4. La precisión de las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos de efectos individuales impugnables;
5. Los motivos de impugnación de dichos actos; y
6. Las condiciones de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos de efectos particulares.

Como puede apreciarse, el panorama es sumamente amplio para poder ser siquiera ligeramente analizado en una hora de exposición.

---

* Texto de la conferencia dictada por el Dr. Allan R. Brewer-Carías, profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV, y ex Presidente de la Comisión de Administración Pública, en el curso "El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos", el día 14 de marzo de 1977.

Intentaré, en todo caso, pasar revista de los aspectos medulares que esos seis puntos plantean, dando por sentado, en muchos casos, el conocimiento de nociones básicas.

II. LA NOCION DE ACTO ADMINISTRATIVO

Y en efecto, la primera noción que debería dar por conocida, sin duda, es la noción misma de acto administrativo. Sin embargo, como en conferencias anteriores se han planteado posiciones radicales, supuestamente basadas en una interpretación de la Constitución, ello me obliga a puntualizar algunas nociones. Ante todo debo señalar que, en mi criterio, no es posible utilizar un criterio único para definir el acto administrativo. La heterogeneidad de sus formas y contenido lo demuestra y exige.

Por tanto, rechazo de plano la sola utilización del criterio orgánico que pretende definir el acto administrativo, según que sea emanado de los órganos del Poder Ejecutivo, no sólo porque contrariamente a lo que se afirmado aquí, no está acogido por la Constitución, sino porque dejaría fuera de la calificación como acto administrativo a actos que indudablemente lo son, aun cuando no emanen de autoridades ejecutivas, sino de órganos legislativos o judiciales: los actos de ejecución presupuestaria o de administración del personal público emanados del Presidente del Congreso o del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, y para sólo citar uno.

Me aparto también de la sola utilización del criterio material que en otra época, catorce años atrás, yo mismo utilicé y que define el acto administrativo por el ejercicio de la función administrativa, pues identifica lo inidentificable: Acto estatal con función estatal, cuando ambos conceptos son sustancialmente distintos. La utilización de este solo criterio, por ejemplo, dejaría fuera de su categorización como actos administrativos a los actos dictados por autoridades administrativas en ejercicio de la función jurisdiccional, como serían muchos de los actos emanados, del Director de Inquilinato y del Director de Registro de la Propiedad Industrial del Ministerio de Fomento, y para también solamente citar un solo ejemplo.

Por último, también rechazo la sola utilización del criterio formal para definir el acto administrativo en base a su carácter sublegal, es decir, a que se trate de acto de ejecución inmediata de la legislación, porque si bien es útil para su identificación frente a actos estatales de ejecución inmediata de la Constitución —las leyes, por ejemplo, y los actos de gobierno— no sirve para individualizarlo frente a otros actos estatales de carácter sublegal como son los actos judiciales.

Este rechazo a la utilización de un criterio único y mágico para identificar al acto administrativo que sostengo en el Tomo I de la obra sobre Derecho Admi-

nistrativo, cuya edición he iniciado hace algo más de un año, se basa en mis convencimientos de que es un error —error en el cual yo mismo caí hace catorce años—, el identificar la separación orgánica de poderes que existe en Venezuela, con una pretendida separación de funciones y con los actos estatales que de los órganos estatales emanan en ejercicio de dichas funciones. Los Organos del Estado, en efecto, conforme al artículo 118 de la Constitución, tienen sus funciones propias, pero las mismas ni son exclusivas ni excluyentes en el sentido de que un mismo órgano estatal puede ejercer, además de su función propia —en cuanto es de ejercicio normal u ordinario—, otras funciones estatales que a la vez son "propias" de otros órganos estatales. Los órganos del Poder Legislativo, por tanto, además de la función legislativa —que les es propia—, ejercen funciones de gobierno, y administrativa. Los órganos del Poder Ejecutivo, ejercen indistintamente, además de las funciones de gobierno y administrativas que les son propias, las funciones legislativa y jurisdiccional. Y los órganos del Poder Judicial, además de la función jurisdiccional que les es propia, ejercen las funciones legislativa y administrativa.

Esto me ha llevado a la conclusión de que, por tanto, el rechazo de un criterio único y mágico para definir el acto administrativo —esencialmente heterogéneo en su forma y contenido— conduce a propugnar la definición del acto administrativo a través de una mezcla de criterios: el orgánico, el material, el formal.

En esta forma, acto administrativo, es entonces, el acto de carácter sublegal (he aquí el criterio formal) emanado en primer lugar, de los órganos del Poder Ejecutivo (he aquí el criterio orgánico) en ejercicio de todas las funciones (estatales-legislativas, de gobierno, administrativas y jurisdiccionales); en segundo lugar de los órganos del Poder Legislativo en ejercicio de la función administrativa (he aquí el criterio material); y en tercer lugar, de los órganos del Poder Judicial en ejercicio de la función administrativa y legislativa (he aquí, también, el criterio material).

Conforme a esto, por tanto, tan acto administrativo es un acto de nombramiento de un funcionario público por un Ministro, que por los Presidentes del Congreso o de la Corte Suprema de Justicia, y todos, por tanto, serían susceptibles de impugnación por la vía contencioso-administrativa.

III. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES POR CONTRAPOSICION A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES

Pero puntualizada nuestra perspectiva sobre qué ha de entenderse por acto administrativo, debemos ahora precisar lo que habremos de entender por acto administrativo de efectos particulares.

En este punto, sin duda, tanto la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia como su exposición de motivos, han confundido y mezclado una serie de términos que dificultan la interpretación.

En efecto, no debemos olvidar que es la Constitución la que ha hecho una distinción básica en su artículo 206 entre actos administrativos generales e individuales, sin precisar, por supuesto, si la distinción se basa en el número de destinatarios del acto o en sus efectos, es decir, en su carácter normativo o no normativo.

Ahora bien, el legislador, en la Ley Orgánica de la Corte Suprema, debió optar por alguna de las clasificaciones señaladas para distinguir los procedimientos. Sin embargo, no lo hizo y mezcló los conceptos.

Antes de indicar nuestro criterio sobre la distinción básica de procedimiento respecto a los actos de efectos generales y actos de efectos particulares que trae la Ley, vale la pena, sin embargo, puntualizar las dos distinciones de los actos administrativos según sus destinatarios y según sus efectos.

1. *La clasificación de los actos administrativos según sus destinatarios*

Una primera clasificación de los actos administrativos atiende exclusivamente a sus destinatarios, según que sea una pluralidad de sujetos o un solo sujeto de derecho. Bajo este ángulo, la clasificación de los actos administrativos puede realizarse así:

A. *Actos generales:*

(dirigidos a un número determinado o indeterminado de personas), pueden ser:

a. *de efectos generales,* es decir, de contenido normativo, dirigidos generalmente a un número indeterminado de personas;
b. *de efectos particulares,* es decir, de carácter concreto (no normativo), dirigidos a un grupo determinado o determinable de personas.

B. *Actos individuales:*

(dirigidos a un sujeto de derecho), y que tiene siempre efectos particulares.

La clasificación entre actos generales y actos individuales, por tanto, no apunta a sus efectos, sino al número de destinatarios: un acto general es el que está dirigido a un número indeterminado de personas o a un grupo determinado o determinable de sujetos; un acto individual, por el contrario, sería el que tiene por destinatarios a un sujeto de derecho.

2. *La clasificación de los actos administrativos según sus efectos*

Pero según sus efectos, los actos administrativos pueden ser clasificados en otra forma distinta: se distinguen los actos "de efectos generales", es decir, de contenido normativo que por tanto, crean, declaran, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales; y los actos de efectos particulares que serían aquellos de contenido no normativo, es decir, que crean, declaran, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares.

Bajo este ángulo, la clasificación de los actos administrativos puede realizarse así:

A. *Actos de efectos generales:*

(de contenido normativo dirigidos, por tanto, generalmente a un número indeterminado de personas).

B. *Actos de efectos particulares:*

(de contenido no normativo)
pueden ser:

a. *actos generales de efectos particulares* (dirigidos a un grupo determinado o determinable de personas).

b. *actos individuales* (siempre de efectos particulares, dirigidos a un sujeto de derecho).

3. *La no indentificabilidad de las clasificaciones y el criterio racional adoptado por la Ley Orgánica*

Ahora bien, estos dos puntos de vista para la clasificación de los actos administrativos son distintos, y no identificables, pues no tiene nada que ver uno con el otro. Por tanto, no es posible identificar la distinción entre acto administrativo general y acto administrativo individual, con la de acto administrativo de efectos generales y acto administrativo de efectos particulares; y como consecuencia, no es lo mismo acto administrativo general que acto administrativo de efectos generales; como tampoco es lo mismo, el acto administrativo individual que acto administrativo de efectos particulares.

Pero frente a estas dos distinciones, no identificables, nos encontramos que la Ley Orgánica de la Corte, desconoce las diferenciaciones, mezcla los criterios, y establece una incorrecta identificación entre esas diversas categorías utilizando indistintamente las expresiones "acto general", "acto de efectos generales", "acto individual" y "actos de efectos particulares", como si se tratase de lo mismo.

Pero frente a esta confusión de términos, se impone que intentemos desentrañar cuál ha podido ser la razón de la distinción entre dos tipos de procedimientos en la impugnación de los actos administrativos. ¿Cuando la ley distingue el procedimiento en los "juicios de nulidad de actos de efectos generales" del de los "juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares", a qué alude? ¿A la distinción que hemos hecho, entre acto general y acto individual, como lo sugiere la Exposición de Motivos y lo han sostenido aquí José Guillermo Andueza y Eloy Lares Martínez, o a la distinción que también hemos hecho entre actos de efectos generales y actos de efectos particulares?

Del sentido general de la Ley creo que debe sostenerse que la distinción básica en materia de procedimientos está en base al contenido normativo o no normativo de los actos, es decir, a la clasificación entre los actos según sus efectos: efectos generales o particulares. Por tanto, identificó a los actos de efectos generales con los de contenido normativo y a los actos de efectos particulares, con los de contenido no normativo. Por ello, es que discrepo del criterio de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica, seguido por varios conferencistas, en cuanto a que la noción de "acto de efectos generales" que recoge la Ley incluye actos normativos o no normativos. Esto no sólo no es correcto, sino que sería contradictorio con la médula de la distinción legal de los procedimientos entre el destinado a la impugnación de los actos de efectos generales y el destinado a la impugnación de los actos de efectos particulares.

Esta distinción implica, que el recurso para iniciar el primero no tenga lapso de caducidad y la legitimación sea el simple interés calificado; en cambio, que el recurso para iniciar el segundo esté sometido a un lapso de caducidad de 6 meses y a una legitimación activa reservada al titular de un interés legítimo, personal y directo. Y precisamente, la justificación de la acción popular en el recurso contra los actos de efectos generales sólo se justifica por el contenido *normativo, erga omnes* de los mismos. Identificar la expresión acto de efectos generales con acto general (normativo o no) como se ha hecho, implicaría abrir el recurso de inconstitucionalidad contra un acto general no normativo (de efectos particulares) lo cual no se ha admitido jamás en Venezuela.

Con base a esto, el recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares o individuales procede contra los actos administrativos de contenido no normativos, sean ellos, en sí mismos, actos generales o individuales, pues, el hecho de que se trate de un acto general no implica que no sea de efectos particulares. Tal como lo ha dicho expresamente la Corte Suprema de Justicia: "La circunstancia de que la situación jurídica creada por el acto cuya validez se discute esté dirigida a más de una persona, en virtud del número de ellas, no modifica su individualidad, motivo por el cual continúa siendo un acto administrativo de efectos particulares" (Sentencia de 2-11-67).

IV. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES CONFORME A LA NUEVA LEY ORGANICA Y LOS ACTOS EXCLUIDOS DE CONTROL

Pero no todos los actos administrativos de efectos particulares, es decir, de contenido no normativo, son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativo conforme a las previsiones de la nueva Ley Orgánica. Contrariamente a las previsiones constitucionales —que no excluyen ningún acto administrativo del control de la constitucionalidad— la Ley Orgánica establece unas limitaciones que son contradictorias, por otra parte, con las explicaciones de su exposición de motivos.

En efecto, en primer lugar, en el ámbito de los órganos *nacionales,* la Ley Orgánica establece el control contencioso-administrativo por razones de inconstitucionalidad y de ilegalidad de los actos administrativos emanados de los órganos que conforman la Administración Nacional Central, Descentralizada y la que goza de Autonomía funcional. En este sentido se atribuye al conocimiento de la Sala Político-Administrativa, la declaratoria de nulidad de los "actos administrativos individuales del Poder Ejecutivo Nacional" (Art. 42, Ord. 10), y en esta expresión se incluye lo que se denomina la "Administración Central", es decir, la Presidencia de la República, los Ministerios y las oficinas centrales de la Presidencia de la República, conforme a la nueva Ley Orgánica de la Administración Central. Queda fuera de toda duda, en mi criterio, con esta atribución a la Corte, la posibilidad de impugnar actos administrativos de los Inspectores del Trabajo o de los Registradores Públicos, que ha sido discutido en la Corte Suprema.

Además, en el ámbito administrativo nacional se incluyen en la norma residual y ambigua del ordinal 11 del Artículo 42 de la Ley Orgánica, la impugnabilidad por solo motivos de inconstitucionalidad ante la Sala Político-Administrativa de los actos administrativos de los establecimientos públicos, es decir, de las personas jurídicas de derecho público, con lo que se abarca parte de la Administración Descentralizada (aquella con formas jurídicas de derecho público). Sin embargo, esta norma residual permite la impugnación de estos actos administrativos de los entes públicos descentralizados, sólo por motivos de inconstitucionalidad.

Por último, y también en el ámbito nacional, se atribuye competencia a la Sala Político-Administrativa para declarar la nulidad de los actos administrativos individuales de los organismos de la administración central, pero que gozan de autonomía funcional, tales como el Consejo Supremo Electoral, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República y el Consejo de la Judicatura.

En segundo lugar, y por interpretación del ordinal 11 del Artículo 42 de la Ley Orgánica, también estarían sometidos al control contencioso-administrativo, pero por solos motivos de inconstitucionalidad, los actos administrativos de efectos individuales emanados de los órganos del Poder Judicial, del Presidente del Congreso y de los Gobernadores de Estado.

Como consecuencia de estas asignaciones de competencia, del contenido de los ordinales 10, 11 y 12 del artículo 42 que fija la competencia de la Sala Político-Administrativa en el contencioso de anulación de los actos administrativos de efectos individuales, la ley deja fuera de control, por motivos de ilegalidad, a los actos administrativos emanados del Presidente del Congreso, de los órganos del Poder Judicial y de los establecimientos públicos, contrariando el espíritu de la Constitución y el sentido de la Exposición de Motivos de la Ley.

En el ámbito de los Estados y Municipalidades, se atribuye competencia a los Tribunales Superiores para conocer por solas razones de *ilegalidad* de los recursos contra los actos administrativos de efectos particulares emanados de "autoridades estadales o municipalidades", por lo que no sólo se abarca a las autoridades ejecutivas, sino también a las legislativas sin exclusión de ningún tipo. Quedarían, sin embargo, excluidos de control los actos administrativos de efectos individuales emanados de los Concejos por motivos de inconstitucionalidad.

Por último, no debe dejarse de hacer mención a la atribución contenida en el artículo 185 de la Ley y que atribuye competencia a la futura Corte Primera para conocer de los recursos contra actos administrativos de efectos particulares emanados de autoridades que sean diferentes a "los órganos unipersonales o colegiados del Poder Público", al "Poder Ejecutivo Nacional", a los entes públicos de la Administración descentralizada, a los órganos del Poder Judicial, a los organismos de la Administración Central con autonomía funcional y a las autoridades ejecutivas o municipales. Realmente creo que se trata de una norma mal concebida, pues he tratado de localizar alguna autoridad pública distinta de las nombradas y no he podido identificarla. La Corte Suprema de Justicia tendrá que interpretar estas normas para asignar competencias a la Corte Primera.

A continuación se presenta un esquema de interpretación sobre los actos administrativos de efectos individuales susceptibles de ser recurridos conforme a la nueva Ley, así como de la distribución de competencias:

1. ANTE LA SALA POLITICO-ADMINISTRATIVA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

   A. Por razones de *inconstitucionalidad* e *ilegalidad* (Art. 42, Ord. 10) — Los actos administrativos del *Poder Ejecutivo Nacional*. Se incluyen aquí los actos de la Administración (Nacional) Central:
   Presidente de la República, Ministerios y Oficinas Centrales de la Presidencia y de la Procuraduría General de la República.

B. Sólo por razones de *inconstitucionalidad* (Art. 42, Ord. 11)

— Los actos administrativos de los órganos del Poder Público en los casos no previstos en los ordinales 3, 4 y 6 del Artículo 215 de la Constitución. Estos son:

a. Los actos administrativos emanados de los órganos del Poder Judicial;

b. Los actos administrativos emanados del Presidente del Congreso Nacional;

c. Los actos administrativos emanados de los establecimientos públicos (corporativos, institucionales y asociativos);

d. Los actos administrativos de los Gobernadores de Estado.

— A esta enumeración se llega, por exclusión, al analizar los casos previstos en los ordinales 3º, 4º, y 6º del Art. 215 de la Constitución, y que son los siguientes:

Ord. 3º Las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos (Senado y Cámara de Diputados).

Ord. 4º Leyes estadales, Ordenanzas Municipales y actos de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios.

Ord. 6º Reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional (donde se incluyen los actos de gobierno).

— Diversas cuestiones surgen de esta interpretación:

a. La inclusión de los actos administrativos de los establecimientos públicos resulta del hecho de que éstos, también como administración descentralizada, son órganos que ejercen una cuota parte del Poder Público.

b. Quedan excluidos de esta atribución de competencia:

— la impugnación por solas razones de *ilegalidad* de los actos administrativos emanados:

— del Presidente del Congreso;

— de los establecimientos públicos; y

— de los órganos del poder judicial.

— la impugnación por solas razones de *inconstitucionalidad* de los actos emanados de los Concejos Municipales.

C. Por razones de *inconstitucionalidad* e *ilegalidad* (Art. 42, Ord. 12):

— los actos administrativos del Consejo Supremo Electoral.

Consejo de la Judicatura.

Contraloría General de la República.

Fiscalía General de la República.

2. ANTE LOS TRIBUNALES SUPERIORES

Sólo por razones de *ilegalidad* (Art. 181):
— los actos administrativos de las autoridades estadales o municipales.

3. ANTE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Sólo por razones de *ilegalidad* (Art. 185, Ord. 3):
— los actos administrativos emanados de autoridades diferentes a las señaladas en los ordinales 9º, 10, 11 y 12 del Artículo 42.
— aparentemente, conforme a este ordinal, no habría atribuciones concretas asignadas a este Tribunal, pues si se analizan las autoridades a las cuales se refieren esos ordinales, allí se comprenden materialmente todos los entes y órganos públicos:

Ord. 9º: Los órganos unipersonales o colegiados del Poder Público (nacional, estadal o municipal).
— en este solo ordinal materialmente se incluyen todas las autoridades públicas, por lo que el residuo no surtiría efectos;

Ord. 10: El Poder Ejecutivo Nacional
— es decir, la Administración Central: Presidente de la República, Ministerios y Oficinas Presidenciales;

Ord. 11: (Por exclusión residual):
— órganos del Poder Judicial.
— Presidente del Congreso.
— establecimientos públicos (corporativos, institucionales y asociativos);
— gobernadores de Estado.

Ord. 12: Consejo Supremo Electoral,
Consejo de la Judicatura,
Contraloría General de la República,
Fiscalía General de la República.

4. CONCLUSION PRELIMINAR

A. La Constitución Nacional, en sus Artículos 206 y 215 no permite dejar fuera de control contencioso-administrativo a ningún acto administrativo de efectos particulares.

B. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al distribuir las competencias deja fuera de control a los siguientes actos:

— por razones de ilegalidad, los actos administrativos emanados del Presidente del Congreso,
de los órganos del Poder Judicial,
de los establecimientos públicos,
— Por razones de inconstitucionalidad,
los actos emanados de los Concejos Municipales.

C. Esta situación es absurda y la Corte tendrá que interpretar la ley para la asignación de competencias.

D. La Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo, de acuerdo a la interpretación estricta y lógica de las normas de la Ley Orgánica, resulta que no tendría competencias en el contencioso de anulación de los actos administrativos individuales, lo que parece absurdo.
La Corte Suprema tendrá que interpretar la Ley y asignarle competencias en los supuestos que hemos señalado como excluidos de control. Esto parece que lo ha comenzado a hacer en cuanto a los actos de los establecimientos públicos (UCV) en Sentencia reciente de 26-1-77.

V. LAS CONDICIONES DE RECURRIBILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES

Pero no basta con que se trate de un acto administrativo de efectos particulares de los que son impugnables, para que puedan ser recurridos por la vía contencioso-administrativa, sino, además, es necesario que reúnan ciertas condiciones de recurribilidad: es indispensable que se trate de un acto administrativo definitivo, que cause estado y que no sea firme. Tres son, por tanto, las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa, que analizaré separadamente.

1. *Que el acto administrativo sea definitivo*

Un acto administrativo es definitivo cuando implica la resolución, con plenos efectos jurídicos, de la cuestión sometida a conocimiento o decisión de la Administración. El acto definitivo, por tanto, es el que resuelve el fondo del asunto, y por ello, no necesariamente es un acto que emana del superior de la jerarquía administrativa. Normalmente, el acto es definitivo a niveles inferiores de la jerarquía, y por ello se distingue el acto definitivo del acto que causa estado.

Por contraposición al acto definitivo se habla de actos de trámite o preparatorios de la decisión y que forman parte del procedimiento administrativo. Serían actos de trámite, y por tanto, no recurribles, las Actas de iniciación de un procedimiento, las citaciones y notificaciones, los actos consultivos (opiniones,

dictámenes), y en fin, todos los actos destinados a permitir y preparar la decisión de fondo. Por ello, los actos de trámite no ponen fin al asunto, y en cambio, el acto definitivo sí pone fin al asunto, en tanto en cuanto resuelve el fondo del mismo. Para que un acto sea recurrible es necesario, por tanto, que sea de estos actos administrativos definitivos.

Pero, sin duda, algunos actos administrativos de trámite pueden tener fuerza de definitivos porque impidan la continuación del procedimiento administrativo o decidan indirectamente el fondo del asunto. En estos casos, aun cuando se trate de actos de trámite, por tener fuerza de definitivos, son también susceptibles de ser recurridos en vía contencioso-administrativa. Se asemeja esta situación a lo que sucede en materia de recurso de casación, en el cual procede el recurso no sólo contra las sentencias definitivas de última instancia, sino contra las interlocutorias que pongan fin al juicio o hagan imposible su continuación.

2. *Que el acto administrativo cause estado*

Un acto administrativo causa estado cuando no es revisable en vía administrativa, porque se ha agotado la misma; y la vía administrativa se agota, sea porque el acto ha sido dictado por el superior jerárquico y no se prevé legalmente ningún recurso de reconsideración contra el mismo; sea porque el acto del inferior se ha recurrido por vía jerárquica ante el superior, y su decisión agota dicha vía, o se ha recurrido por vía de reconsideración, al no prever la Ley el recurso jerárquico, sino sólo la reconsideración del acto por el inferior; sea porque el acto del inferior, *per se,* legalmente agote la vía administrativa al no preverse su revisión ni por vía de reconsideración ni por vía jerárquica.

El ordenamiento jurídico, en este sentido, es variable y prevé esas diversas formas de agotamiento de la vía administrativa: por ejemplo, en materia de registro de la propiedad industrial, para que se agote la vía administrativa debe recurirse el acto del Registrador para ante el Ministro de Fomento; en materia de Impuesto sobre la Renta, la vía administrativa se agota con la decisión, por parte del Administrador respectivo, del recurso de reconsideración que se intente contra su liquidación; y en materia de inquilinato, la decisión del Director respectivo agota la vía administrativa.

Con este requisito de recurribilidad se persigue que el acto administrativo, para poder ser impugnado, debe estar investido de la necesaria estabilidad de manera que no pueda ser ya revisado, legalmente, por la propia Administración.

3. *Que el acto administrativo no sea firme*

Por último, para que sea recurrible en vía contencioso-administrativa, el acto administrativo de efectos particulares no debe ser un acto firme, es decir,

irrecurrible para el interesado, por haberse vencido el lapso de caducidad previsto en la Ley. La firmeza equivale, entonces, a irrecurribilidad por el transcurso del lapso de caducidad dentro del cual debe intentarse el recurso, que no puede interrumpirse y se cumple fatalmente. Por supuesto, la firmeza es una característica de los actos administrativos de efectos particulares, y por eso la diferencia de procedimiento en relación a los actos administrativos de efectos generales o contenido normativo: estos no tienen lapso de caducidad para impugnarlos, pues no adquieren firmeza; al crear situaciones jurídicas generales, las mismas pueden ser modificadas o revocadas en cualquier momento, y por tanto, también impugnadas en cualquier tiempo.

De acuerdo al artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte, el lapso de caducidad establecido para la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares es de seis meses contados a partir del comienzo de los efectos del acto, es decir, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República o de su notificación al interesado, "si fuere procedente y aquélla no se efectuare". Pareciera, de esta norma, que se deja a la Administración la posibilidad de recurrir siempre a la publicación de los actos para que comiencen a surtir efectos obviando el requisito de su motivación personal. La Ley no regula, sin embargo, los supuestos de lapsos de caducidad más reducidos establecidos en leyes especiales. En estos casos, como lo ha establecido la jurisprudencia, estimamos que deben aplicarse con preferencia las normas especiales que establecen plazos específicos (sentencia de 20-6-62).

De acuerdo a lo antes señalado, por tanto, los actos administrativos de efectos individuales para que puedan ser recurribles deben ser definitivos, que causen estado y que no sean firmes.

4. *El caso del silencio administrativo*

Sin embargo, en todo caso, es necesario que exista un acto administrativo, es decir, que se haya manifestado la voluntad de la Administración en forma previa. Por ello, en principio, si no hay acto definitivo que causa estado no habría recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Corte admite dos supuestos de recurso en la ausencia de un acto que reúna las condiciones de recurribilidad señaladas.

En efecto, en primer lugar, admite un recurso contra la inacción o el silencio total de la Administración, al atribuir a la Corte competencia para "conocer de la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con la Ley" (Art. 42, Ord. 23); atribución que se confiere en la misma forma, a los Tribunales Superiores, en los casos de abstención o negativa de las autoridades estadales o municipales (Art. 182, Ord. 1º). Este recurso

contra la inacción, sin embargo, está sujeto a lo que dispongan las leyes especiales, por lo que en la actualidad, la atribución no parece ser directamente efectiva.

En segundo lugar, la Ley prevé la posibilidad de recurrir un acto administrativo que no causa estado por no haberse decidido el recurso administrativo interpuesto contra el mismo en un lapso de noventa días a contar de la interposición. A pesar de que no haya causado estado, la Ley admite el recurso en el lapso de seis meses contados a partir de la publicación o notificación del acto del inferior que se ha recurrido (Art. 136).

En esta forma se asegura el derecho al recurso jurisdiccional del interesado, aun ante el silencio de la Administración.

VI. MOTIVOS DE IMPUGNACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES Y RECURRIBLES

La jurisdicción contencioso-administrativa tiene por objeto controlar la conformidad con el ordenamiento jurídico, de los actos administrativos, y por ello la Constitución le da atribución para declarar la nulidad de dichos actos por "contrariedad al derecho". La expresión, que ya se habrá comentado en este ciclo de conferencias, implica que el control no es sólo un control de la legalidad en sentido estricto —sumisión a la Ley—, sino de la conformidad con el orden jurídico; y éste abarca no sólo el derecho escrito, sino también los principios generales del derecho administrativo. No es difícil comprender cuán importante ha sido el control ejercido por la Corte Suprema sobre la Administración tomando como base los principios generales del derecho administrativo, en ausencia de cuerpos normativos que establezcan y precisen el régimen jurídico del actuar administrativo.

En base a este control de sumisión al derecho de los actos administrativos, el panorama de los motivos del recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares, o en otras palabras, de los vicios de dichos actos, es sumamente amplio. Su estudio pormenorizado llevaría más de una conferencia. Por ello, a continuación nos limitaremos a exponer las líneas generales de dichos motivos, destacando los de mayor importancia, en dos grandes grupos: los vicios de inconstitucionalidad y los vicios de ilegalidad donde incluiremos todos los vicios de contrariedad al derecho.

1. *Vicios de inconstitucionalidad*

El vicio de inconstitucionalidad puede acompañar al acto administrativo cuando éste viola, directamente, una norma constitucional, o cuando está viciado de incompetencia, pero de orden constitucional.

A. *Violación directa de la Constitución*

La violación directa de la Constitución se produce cuando el acto administrativo vulnera, directamente, una norma constitucional. Esto sucede, por ejemplo, en un acto discriminatorio que viole el principio de la igualdad consagrado en el Art. 61 de la Constitución.

Sin embargo, no toda norma constitucional puede invocarse como violada a los efectos de la procedencia del recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos: La infracción del artículo 117 de la Constitución, que prevé que este texto "y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio", conforme al artículo 133 de la Ley Orgánica de la Corte "no podrá invocarse como fundamento" del recurso. La razón de esta norma, que recoge una doctrina jurisprudencial, es evitar que se impugnen actos administrativos por incompetencia, con la sola invocación del artículo 117 de la Constitución, sin la indicación precisa de las normas legales o constitucionales atributivas de competencia que han sido lesionadas.

B. *La incompetencia de orden constitucional*

El segundo vicio de inconstitucionalidad de los actos administrativos es la incompetencia de orden Constitucional, que puede ser o la usurpación de autoridad o la usurpación de funciones.

a. *La usurpación de autoridad*

La usurpación de autoridad se produce cuando una persona sin investidura, asume una función pública y realiza actividades administrativas. Según la Constitución (Art. 119) "toda autoridad usurpada es ineficaz, y sus actos son nulos"; y dicho vicio se da no sólo en la ausencia de investidura del autor del acto, sino en los casos de investidura ya concluido de investidura irregular o anulada.

b. *La usurpación de funciones*

La usurpación de funciones, por otra parte, se produce cuando se dicta un acto administrativo por una autoridad administrativa con investidura, pero ejerciendo funciones públicas atribuidas a otro órgano de otro Poder del Estado. Habría este vicio cuando la autoridad administrativa dicta el acto usurpando funciones atribuidas a los Tribunales o a las Cámaras Legislativas. Se trata de una incompetencia de orden constitucional, pues en dicho texto es que se establece la separación orgánica de poderes.

2. *Vicios de ilegalidad*

Además de los vicios de inconstitucionalidad, los actos administrativos de efectos particulares pueden estar viciados y dan motivos al recurso de nulidad, por diversas contravenciones al derecho o al ordenamiento jurídico. A pesar de que el término "ilegalidad" podría identificarse con la sola violación de Ley, por simple convencionalismo y debido a su uso común, emplearemos la expresión "vicios de ilegalidad" para englobar todos estos vicios de contrariedad al derecho, que ordenaremos en cuatro grandes grupos: la violación de Ley u otra norma de derecho administrativo; vicios que afectan los requisitos de fondo de los actos administrativos; vicios que afectan los requisitos de forma de los mismos; y vicios que afectan los efectos de dichos actos.

A. *La violación de Ley u otra norma de derecho administrativo*

El primer grupo de vicios de los actos administrativos se produce cuando, al dictarlos, el funcionario viola directamente alguna de las fuentes del derecho administrativo aplicable a su actuación, sea una Ley, un reglamento o un principio general del derecho administrativo. Debe señalarse que, en particular, en este último supuesto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha sido reiterativa en admitir la violación de principios generales del derecho administrativo como vicio de los actos. Tal ha sucedido, por ejemplo, como se verá, con el principio *audi alteram parti* (audiencia del interesado).

B. *Los vicios que afectan los requisitos de fondo de los actos*

Los vicios de los actos administrativos que afectan sus requisitos de fondo tienen que ver con la competencia, la base legal, el objeto, la finalidad, y la causa, y sucesivamente se denominan: incompetencia, ausencia de base legal, vicio en el objeto, desviación de poder y abuso o exceso de poder. Sin dejar de hacer una rápida mención respecto de todos ellos, me detendré algo en el análisis del vicio de abuso o exceso de poder, o vicio en la causa del acto administrativo que abre un riquísimo campo de control en el contencioso-administrativo, particularmente respecto de los actos discrecionales.

a. *La incompetencia*

Sin duda, la incompetencia es el vicio más común de los actos administrativos de efectos particulares, también denominado en la doctrina, extra-limitación de atribuciones. En efecto, la competencia, en derecho público, requiere texto expreso, por lo que la misma no se presume. Por tanto, todo acto dictado por

un funcionario que no tenía atribución expresa para emanarlo es un acto viciado de incompetencia. Esta incompetencia, por otra parte, puede ser por la materia, el territorio, el tiempo y el grado jerárquico.

Debe señalarse además, que así como la competencia requiere texto expreso, las desviaciones de la competencia, es decir, la delegación y la avocación, también requieren texto expreso. Por tanto, también sería ilegal el acto administrativo dictado en base a una delegación no autorizada legalmente.

b. *La ausencia de base legal*

Pero el acto administrativo de efectos particulares también puede estar viciado cuando se dicta por un órgano competente, pero sin base legal. Por ejemplo, el registrador de la propiedad industrial tiene competencia para negar el registro de una marca que tenga similitud con otra ya registrada; sin embargo, si ésta ya había pasado al dominio público, la negativa de registro carecería de base legal, es decir, el supuesto derecho no sería el aplicable al supuesto de hecho que es la causa del acto administrativo.

c. *El vicio en el objeto*

El tercer vicio que afecta los requisitos de fondo del acto administrativo, es el vicio en el objeto, cuando éste constituye un ilícito (delito), cuando es indeterminado o indeterminable.

d. *La desivación de poder*

El vicio en la finalidad del acto administrativo, por ejemplo, cuando ésta no se cumple o se desvía, se denomina "desviación de poder", término consagrado en el artículo 206 de la Constitución. Conforme a ello, estarían viciados de desviación de poder, los actos dictados por un funcionario competente y conforme al supuesto legal aplicado, pero buscando un fin distinto, particular del funcionario y aun público, pero distinto al previsto en la norma.

e. *El abuso o exceso de poder*

Por último, además de la incompetencia, de la ausencia de base legal, de los vicios en el objeto y de la desviación de poder, los actos administrativos pueden también estar viciados en su causa o en sus motivos, y al vicio en la causa o motivo lo denomina la jurisprudencia como "abuso o exceso de poder".

En mi criterio, este es el vicio que muestra mayor interés práctico, pues entre otros factores, su desarrollo por la jurisprudencia ha permitido el control de los motivos, particularmente en el acto discrecional.

En efecto, la causa o motivo del acto administrativo está configurado por las circunstancias o presupuestos de hecho que provocan la adopción del acto. Previa a la emisión de todo acto administrativo, por tanto, la Administración debe realizar una doble operación: la comprobación de los hechos y la calificación y apreciación de los mismos. En ambas operaciones pueden surgir vicios.

a'. *Vicios en la comprobación de los hechos*

En el procedimiento administrativo, en general, y particularmente en los procedimientos sancionatorios, la carga de la prueba de los presupuestos de hecho está en manos de la administración. Ella, por tanto, debe comprobar los hechos; y en esta comprobación de los hechos la administración —al igual que en materia procesal civil y en el ámbito del control de Casación (Art. 435, CPC)— puede violar una norma legal establecida para valorar el mérito de la prueba, sea porque valore una prueba, para probar hechos para los cuales no se admite; sea porque le dé valor pleno a una prueba mal hecha; sea porque incurra en falso supuesto, es decir, admita como probados hechos que no lo han sido en el expediente administrativo, dé por probados hechos que del mismo expediente administrativo resultan inexactos; o atribuya la existencia de menciones en actas del expediente administrativo que no las contengan.

En todos estos supuestos, el vicio en la comprobación de los hechos que constituyen la causa del acto administrativo, acarrea la ilegalidad del acto y su impugnabilidad.

b'. *Vicios en la calificación y aplicación de los hechos*

Pero una vez comprobados los hechos, la Administración debe calificarlos y apreciarlos, y en esta operación puede tergiversar los hechos, falseando los presupuestos, o puede apreciarlos erradamente, produciéndose un error de hecho. En estos casos, el acto administrativo dictado estaría también viciado.

Pero en este campo de la apreciación de los hechos es precisamente donde se manifiesta plenamente el ejercicio del poder discrecional de la Administración y, por tanto, donde éste debe ser limitado para controlar la tendencia a la arbitrariedad. En efecto, la esencia del poder discrecional está en la libertad de apreciación de los hechos o motivos y de la oportunidad y conveniencia de la acción, que el legislador otorga a la autoridad pública; y precisamente con el control contencioso-administrativo de los motivos, es decir, de la apreciación de los hechos por la Administración se persigue limitar la arbitrariedad administrativa.

Pero antes de señalar esos límites a la discrecionalidad, deben distinguirse los supuestos que la configuran, de la apreciación que puede existir en los

casos de previsión legal de conceptos jurídicos indeterminados. En estos supuestos, por ejemplo, cuando las Ordenanzas Municipales autorizan a las autoridades respectivas a decidir la demolición de los inmuebles que amenacen o se encuentren en ruina, la Autoridad Municipal al apreciar el estado de "ruina", lo único que hace es aplicar la Ley y determinar si el inmueble se encuentra o no en ruina. Hay una sola solución a adoptar en estos casos, aun cuando, por supuesto, puede haber error de hecho en la apreciación. Sin embargo, la administración no tiene libertad de apreciación discrecional.

En la discrecionalidad auténtica, en cambio, la Administración sí tiene libertad de apreciación de los hechos y de la oportunidad y conveniencia de su acción, concedida legalmente. La jurisprudencia contencioso-administrativa en este sentido, ha venido apelando a los principios generales del derecho para limitar la discrecionalidad y anular actos administrativos, y entre ellos, a los principios de la racionalidad, justicia, igualdad y proporcionalidad.

a". *Las violaciones al principio de la racionalidad*

La primera limitación al poder discrecional es que éste debe ejercerse racionalmente tanto en relación a la oportunidad de la actuación como en cuanto a las apreciaciones técnicas que sean necesarias.

En cuanto a la elección del momento oportuno de la actuación, éste debe ser congruente con la medida adoptada. Si por ejemplo, existe peligro de infección de carne de cerdo, la prohibición de importación no puede imponerse una vez que el mismo ha pasado. Por otra parte, se hace necesario que la libertad de apreciación responda a criterios técnicos racionales. En el mismo ejemplo, si el peligro de infección de la carne existe en determinados países, no tiene por qué prohibirse la importación respecto de países de otros continentes. Las medidas administrativas deben así obedecer a criterios de racionalidad técnica, de manera que si la Administración se aparta de ella, incurre en ilegalidad.

La limitación de mayor importancia en este campo a nivel del derecho positivo la encontramos en el Reglamento general de Alimentos que autoriza a la autoridad administrativa para adoptar, con discrecionalidad, las medidas sanitarias que considere conveniente para la mejor alimentación del país. Sin embargo, agrega el Reglamento, que cuando dichas medidas deban tomarse a juicio de la autoridad sanitaria, deben estar fundadas en principios, normas, directrices o apreciaciones de carácter científico o técnico, y no pueden ser el resultado de una actuación arbitraria. Tal sucede, por ejemplo, en la prohibición que puede adoptarse de utilización de determinados utensilios metálicos en la preparación de alimentos.

b". *Las violaciones del principio de la justicia*

El acto administrativo discrecional, además de tener que ser racional, debe ser justo y equitativo, por lo que, si por ejemplo, una situación determinada se debe a la acción u omisión de la propia Administración, no podría ella sancionarla y dejar caer en el particular todas las consecuencias de la misma. Es clásico en este sentido el ejemplo de la jurisprudencia italiana: no es procedente la separación de un funcionario de su cargo por bajo rendimiento en el trabajo, si la disminución de su capacidad ha sido por causa del propio servicio público. Los actos inequitativos, por tanto, también estarían viciados.

c". *Las violaciones del principio de la igualdad*

Este principio, en Venezuela, de rango constitucional, impone a la Administración la obligación de ser imparcial frente a los particulares y de dar un tratamiento igual a los que se encuentren en iguales condiciones. Todo acto administrativo que dé tratos de favor o tratos disparejos está viciado por discriminatorio. En este campo, por otra parte, tiene una enorme importancia el precedente administrativo: si frente a una situación de hecho la Administración adoptó una decisión, sería violar el principio de la igualdad si frente a otra situación de hecho igual adoptase otra decisión.

d". *La violación del principio de la proporcionalidad*

Pero no sólo el acto discrecional que sea irracional, injusto o desigual estaría viciado, sino que también habría vicio en los supuestos del acto administrativo desproporcionado. En efecto, si la Ley autoriza a la Administración para tomar las medidas que juzgue conveniente dentro de una escala (un límite máximo y mínimo para multas, por ejemplo), la Administración no puede actuar arbitrariamente, sino que debe adecuar su acto a los supuestos de hecho, de manera que la relación que se establezca sea proporcional. Por ello, sería desproporcionado que ante una falta leve, se imponga la sanción máxima.

C. *Vicios que afectan los requisitos de forma de los actos*

Además de los vicios que afectan los requisitos de fondo de los actos administrativos, también pueden distinguirse los vicios que afectan los requisitos de forma de dichos actos, y que podemos clasificar en requisitos adjetivos y formales.

a. *Los requisitos adjetivos*

En cuanto a los requisitos adjetivos, éstos tienen que ver con el cumplimiento del procedimiento administrativo y todos sus trámites y exigencias. Este,

como todo procedimiento, está constituido por una serie de actos concatenados cuyo cumplimiento resulta indispensable para su continuación y para la debida garantía del particular.

En este campo, por supuesto, muchos vicios podrían detectarse, por lo que nos limitaremos a señalar los de mayor relevancia. En cuanto a la iniciación del procedimiento, por ejemplo, es de destacar que los procedimientos sancionatorios generalmente deben iniciarse con el levantamiento de un Acta en la cual se deja constancia de los hechos, normalmente en presencia del interesado. La ausencia o defectos de esta Acta afecta el acto administrativo que en definitiva se dicte.

Por otra parte, todo acto administrativo que afecte los derechos e intereses de un particular, debe ser dictado previa audiencia del interesado, pues de lo contrario —que sucede con mucha frecuencia— se cercenaría el derecho a la defensa del particular. En estos casos el acto también estaría viciado.

En el curso del procedimiento administrativo, muchos actos de trámite son de obligatorio cumplimiento, de manera que los actos podrían resultar viciados si esos trámites no se cumplen. Esto sucede, por ejemplo, en materia de consultas o dictámenes. Es muy frecuente la exigencia de obtención obligatoria de opiniones de órganos consultivos antes de que se dicte una providencia; la no obtención de la consulta obligatoria viciaría el acto administrativo; y si la consulta, además de obligatoria, es vinculante, el hecho de que no la siga el órgano que dicta el acto también lo viciaría.

b. *Los requisitos formales*

Pero además de requisitos adjetivos o procedimentales, cuyo incumplimiento vicia el acto administrativo, también existe una serie de requisitos formales de necesario cumplimiento.

Por ejemplo, en cuanto a la formación de la voluntad de los órganos colegiados, es indispensable la observancia de los requisitos de *quorum* para la instalación, para la deliberación y para la votación; de lo contrario —lo que también es muy frecuente— el acto estaría viciado.

Por otra parte, el acto administrativo debe ser, en general, expresado formalmente por escrito con fecha, firma y sello, y la ausencia de estos requisitos podría afectar el acto.

Por último, entre los requisitos formales de los actos administrativos, la jurisprudencia ha venido exigiendo la motivación de los mismos, es decir, la expresión formal de los motivos en su texto, lo que equivale, al decir de la Corte Suprema, "la ordenada exposición de las razones de hecho y de derecho que sirven de fundamento al acto" (Sentencia de 22-7-74). La motivación,

en esta forma, se ha considerado como la condición esencial para que pueda ejercerse el derecho a la defensa del acto administrativo.

La motivación, aparte de que la exija expresamente la Ley, debe estar presente en todo acto mediante el cual se imponga una sanción o un reparo o se afecte un derecho subjetivo; y en general, en los actos discrecionales, de manera que pueda ejercerse el control sobre los motivos que hemos señalado, y salvo, por supuesto, que la Ley exima expresamente a la Administración de la obligación de motivar, lo cual no es infrecuente.

D. *Vicios que afectan los efectos de los actos administrativos*

Pero los vicios de los actos administrativos no sólo pueden surgir en relación a los requisitos de fondo o forma de los mismos, sino también en cuanto a los efectos del acto. Diversos supuestos de vicios pueden destacarse en estos casos.

a. *En relación a los efectos temporales de los actos*

En primer lugar, en relación a los efectos temporales de los actos administrativos. Estos deben tener efectos hacia el futuro, por lo que los actos administrativos, salvo cuando exista condición resolutoria o término extintivo, se preque la irretroactividad no sólo es característica de los actos de efectos generales, sino también de los actos de efectos particulares de carácter constitutivo.

Pero en relación a los efectos temporales de los actos administrativos debe señalarse que en principio, éstos no pueden someterse ni a condición ni a término, suspensivos o extintivos, salvo que la ley lo autorice expresamente. Todo acto administrativo condicionado sin autorización legal, estaría viciado.

Por último, debe también señalarse que los efectos de los actos administrativos, salvo cuando exista condición resolutoria o término extintivo, se presumen indefinidos, no pudiendo la Administración suspender dichos efectos a su arbitrio. Toda suspensión de efectos de un acto administrativo no autorizada legalmente estaría viciada.

b. *En relación a la cosa juzgada administrativa*

Pero también en relación a los efectos de los actos administrativos éstos pueden ser dictados desconociendo los efectos de otros actos administrativos que hayan producido cosa juzgada administrativa.

En efecto, los actos administrativos firmes creadores o declarativos de derechos a favor de particulares, son actos irrevocables, por lo que sus efectos son obligatorios y no pueden ser desconocidos ni por la propia Administración Pública ni por los particulares. Por tanto, todo acto administrativo que viole

la cosa juzgada administrativa, y que por tanto, implique la modificación o revocación de un acto firme irrevocable, estaría viciado y también sería susceptible de ser impugnado. Quedan a salvo, por supuesto, los casos extremos y excepcionales de nulidad absoluta frente a la cual no puede oponerse la irrevocabilidad proveniente de la cosa juzgada administrativa.

c. *En relación a la ejecución de los actos administrativos*

Pero además de los vicios en cuanto a los efectos temporales y en cuanto a la violación de la cosa juzgada administrativa, los actos administrativos también pueden resultar viciados en los medios de ejecución adoptados por la Administración. En particular, ciertos actos administrativos pueden ser ejecutados en forma forzosa por vía administrativa y previa autorización legal. Por tanto, toda ejecución no autorizada legalmente o por medios no admitidos, estaría también viciada.

VII. LAS CONCIDICIONES DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES

El último punto de las diversas cuestiones que suscitaba el tema de esta conferencia, se refiere a las condiciones de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación de los Actos Administrativos de efectos particulares impugnables conforme a la Ley. Estas condiciones de admisibilidad tradicionalmente han sido tres: la legitimación activa, el agotamiento de la vía administrativa, y el lapso de caducidad. La nueva Ley, además, ha incorporado otras condiciones de admisibilidad que sólo enunciaremos en virtud de que serán analizadas en otra conferencia.

Antes de señalar someramente estas condiciones de admisibilidad, debe insistirse, sin embargo, en que en ellas es que radica fundamentalmente la razón de la distinción entre los procedimientos destinados a impugnar los actos de efectos generales de los actos administrativos de efectos particulares. Las condiciones de admisibilidad que veremos, en nuestro criterio, se exigen sólo respecto de los actos administrativos de contenido no normativo, es decir, de efectos particulares, sean actos generales o individuales; y la razón de que respecto a los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos generales no se exijan dichos requisitos, está precisamente en el contenido normativo que tienen.

1. *La legitimación activa*

Ahora bien, en cuanto a la legitimación activa en la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares, la Ley Orgánica de la Corte exige que

el recurrente alegue un "interés personal, legítimo y directo" (Art. 121) lesionado por el acto recurrido. Ello hace inadmisible el recurso cuando se alegue un simple interés —que sí puede servir de fundamento para el recurso contra los actos de efectos generales— y ese interés legítimo se materializa en el hecho de que él o los interesados sean los destinatarios del acto o en que éstos se encuentren en una especial situación de hecho frente al actuar administrativo, de manera que, por ello, el ordenamiento jurídico proteja especialmente su interés en la legalidad de la actividad administrativa.

Pero, por supuesto, no basta que el recurrente alegue la lesión de su interés personal, legítimo y directo; es necesario que pruebe dicha lesión, y la carga de la prueba, como en toda la impugnación, corresponde al propio interesado.

2. *El agotamiento de la vía administrativa*

La segunda condición de admisibilidad en el recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos de efectos particulares es el agotamiento de la vía administrativa, es decir, que el acto administrativo que se impugne, cause estado. Esta condición de admisibilidad, por tanto, equivale al requisito de recurribilidad del acto administrativo de efectos particulares a que ya nos hemos referido al indicar que debe causar estado; a lo indicado nos remitimos.

Sin embargo, debemos insistir en que en los recursos contra los actos de efectos generales, es decir, de contenido normativo, precisamente por esto, no se exige esta condición de admisibilidad; por lo que en un recurso contra un acto administrativo general de contenido no normativo (y por tanto de efectos particulares) sí debe exigirse el cumplimiento de esta condición.

3. *El lapso de caducidad*

Además de la legitimación activa y del agotamiento de la vía administrativa, la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares (generales o individuales) está sometida a un lapso de caducidad de seis meses contados a partir de su publicación o notificación al interesado (Art. 134 y 84, ordinal 3º); y ello, porque dado el contenido no normativo del acto, sus efectos concretos o particulares no pueden quedar eternamente abiertos a la impugnación, pues ello atentaría contra la estabilidad de las decisiones administrativas y la seguridad jurídica. Al contrario, los actos de efectos generales, precisamente por tener contenido normativo, y sólo por eso, dado que crean, modifican, o extinguen situaciones jurídicas generales, pueden ser impugnados en cualquier tiempo.

En relación a los actos administrativos de efectos particulares ya nos hemos referido indirectamente a esta condición de admisibilidad al señalar que uno de los requisitos de recurribilidad de los mismos es que no hayan quedado firmes. A lo dicho nos remitimos. Aquí, sin embargo, sólo quiero plantear el problema de la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares viciados de nulidad absoluta, como sería un acto violatorio del artículo 61 de la Constitución (discriminatorio), un acto dictado con usurpación de autoridad, un acto cuyo objeto sea delito o un acto dictado con ausencia absoluta y total del procedimiento legalmente prescrito. En estos casos, ¿la impugnación sólo podría hacerse durante el lapso previsto, o en virtud de la magnitud del vicio podría sostenerse que frente a la nulidad absoluta no hay lapso de caducidad? Es un problema no resuelto legalmente que corresponderá a la Corte su dilucidación.

4. *Otros requisitos de admisibilidad*

Además de los señalados pueden identificarse como requisitos de admisibilidad del recurso Contencioso-Administrativo de anulación de los actos de efectos particulares, la necesidad de que el objeto del recurso sea un acto recurrible (definitivo, que cause estado y que no sea firme), que la ley no prohíba el recurso contra dicho acto (Art. 84, Ord. 1); que no exista un recurso paralelo o acción ante otro Tribunal (Art. 84, Ord. 2); que se cumpla con los requisitos legales del libelo del recurso (Art. 84, Ord. 6º); y que se cumpla con la exigencia del principio *solve et repete* cuando la Ley lo exija (Art. 122).

No me detendré en el análisis de estas otras condiciones de admisibilidad del recurso, pues serán de análisis detallado en otras conferencias.

VIII. CONCLUSION

Hemos analizado someramente sólo un aspecto de la problemática del recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares; y ello nos ha llevado a pasar revista de varias cuestiones, muchas de ellas a través de su sólo enunciado, dada la limitación de tiempo. Pero como se trata de un ciclo de conferencias organizado con motivo de la Ley Orgánica de la Corte Suprema, quiero terminar con una referencia a dicha Ley. Las opiniones que hemos oído aquí en las últimas dos semanas son, sin duda, contradictorias; algunos conferencistas han alabado la Ley y otros han señalado que no pueden alabar su aparición. Yo no me coloco en esta última posición. Creo, en efecto, que la Ley Orgánica de la Corte, con todas sus imperfecciones, es un esfuerzo por recoger en el derecho positivo, la doctrina jurisprudencial de la propia Corte.

En este sentido, en general, la Ley no innova materialmente nada, sino que consagra legalmente diversas soluciones aceptadas y adoptadas por la jurisprudencia y la doctrina, y en esta materia, esto era precisamente lo que había que hacer. Tomar en cuenta lo existente, perfeccionarlo y desarrollarlo. Lo contrario, innovar por copiar otros ordenamientos, hubiese sido una catástrofe para nuestro naciente derecho administrativo.