REPUBLICA DE VENEZUELA
MINISTERIO DE JUSTICIA

Revista
DEL
Ministerio de Justicia

PUBLICACION TRIMESTRAL

AÑO XIV — ENERO - DICIEMBRE — DE 1966 No. 54

LAS CONDICIONES DE RECURRIBILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA VIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por el Dr. Allan-Randolph Brewer C. Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela.

S U M A R I O

I.—INTRODUCCION.

II.—EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO SEA DEFINITIVO.

III.—EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO CAUSE ESTADO.

IV.—EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO NO SEA FIRME.

V.—CONCLUSION.

I.—INTRODUCCION.

Ya en otro lugar hemos señalado que el procedimiento contencioso administrativo está sometido a diversos requisitos procesales, es decir, a diversas condiciones que son de necesario e indispensable cumplimiento para la admisibilidad de los recursos de anulación o de plena jurisdicción que a él dan lugar. En el sistema jurídico venezolano tres son, principalmente, esos requisitos procesales del procedimiento contencioso-administrativo: la legitimación, el agotamiento de la vía administrativa y el lapso de caducidad (1).

(*) El presente trabajo está destinado a ser publicado en los "*Estudios en Honor al Profesor Enrique Sayagués Laso*", a editarse en Montevideo, Uruguay.

(1) Vid. nuestra obra "*Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*", Caracas, 1964, P. 346 a 370.

En efecto, en el recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos individuales contrarios a derecho o viciados de desviación de poder, la legitimación activa sólo corresponde a quien dicho acto perjudica al menos en su interés legítimo; y entendemos por interés legítimo "el que tienen ciertos habitantes, merced a la especial y particular situación de hecho en que se encuentran respecto a los demás, en la debida observancia, por parte de la Administración, de las normas establecidas en interés general, puesto que de tal observancia o inobservancia pueden resultar beneficiados o perjudicados en modo particular con relación a los demás habitantes" (2).

Recientemente, en relación al interés legítimo como requisito de admisibilidad del recurso de anulación, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa ha sostenido lo siguiente:

"La Procuraduría General de la República, al referirse concretamente a este punto, invoca el citado ordinal 9º del Artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en cuanto dispone, que las acciones y recursos de anulación de los actos administrativos por ilegalidad caducarán en todo caso a los seis meses contados a partir de la fechade la publicación del acto en el órgano oficial respectivo, **o de la notificación del acto al interesado,** cuando ésta fuere procedente y si aquella no se efectuare. El texto legal —dice el Procurador— aclara así que el recurso en él consagrado tienen por objeto constatar la nulidad de los actos jurídicos allí señalados, nulidad que, por su misma naturaleza, no origina una acción imprescriptible, sino sujeta, por el contrario, a un término breve de caducidad, y no ejercitable por cualquier ciudadano, **sino sólo por aquel que ostente un interés jurídicamente relevante en la revocación del acto".**

"Tal criterio —agrega la Corte— concuerda plenamente con principios mantenidos en los ordenamientos jurídicos que admi-

(2) Vid. Sentencia del Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y del Estado Miranda de 21 de noviembre de 1960 en *Informe de la Fiscalía General de la República"* al Congreso de 1960, Caracas, 1961, Pág. 337.

ten el proceso contencioso de anulación, en los que se exige que el demandante ostente un **interés;** pero un interés que reúna ciertos requisitos, tales como interés personal, directo y legítimo. Con esta exigencia —que la acoge plenamente el Código de Procedimiento Civil Venezolano en el Artículo 14— se trata de evitar que cualquiera persona pueda molestar a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, con una pretensión respecto de la que no tenga interés alguno. De aquí la diferencia que se observa, en cuanto a la legitimación activa, entre los recursos de anulación por ilegalidad o abuso de poder y los recursos de nulidad de actos de carácter general; leyes, reglamentos, ordenanzas, los cuales pueden ser impugnados por la vía de acción popular, ejercida libremente por cualquier ciudadano que se encuentre en el pleno goce de sus derechos, esto es, que tenga capacidad procesal", y siempre que dichos actos sean violatorios de la Constitución.

"Según lo expuesto —continúa la Corte—, siempre que exista un interés determinado y directo, de cualquier clase que sea, existe legitimación para demandar la anulación de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder. Así lo ratifica la doctrina al sostener que el recurso por exceso de poder puede ser intentado únicamente por aquellas personas, naturales o jurídicas, que tengan interés en la anulación del acto impugnado. El interés, en tales casos, puede ser material o moral, individual o del grupo del cual forma parte el recurrente; pero **no es suficiente para intentar el recurso, invocar el derecho que tiene todo ciudadano a que la Administración respete la legalidad.** Por consiguiente —finaliza la Corte— por muy amplio que sea el sentido que quiera dársele al concepto de interés para los efectos de la legitimación activa en materia contencioso-administrativa, resulta indudable que no se pueda entender que exista tal legitimación por el hecho de que cualquier ciudadano quiera que la Administración Pública obre con arreglo a la Ley". (3).

Ahora bien, aparte de la legitimación activa —precisada nítidamente por el fallo antes transcrito—, el recurso contencio-

(3) Vid. Sentencia de 6 de febrero de 1964 en *Gaceta Oficial* N° 27.373, de 21 de febrero de 1964, Págs. 203, 590 y 203, 591.

so-administrativo de anulación está condicionado por otros requisitos procesales: el agotamiento de la vía administrativa por el ejercicio de los recursos jerárquicos a que hubiere lugar y el no vencimiento del lapso de interposición del recurso, que es de caducidad. Estos dos requisitos procesales se reflejan en el acto administrativo recurrible, en tal forma, que puede decirse que existen determinadas condiciones de recurribilidad en los actos administrativos.

En efecto, puede decirse que para que un acto administrativo sea recurrido por la vía del recurso contencioso-administrativo de anulación es necesario que se trate de un acto definitivo, que cause estado y que no sea firme. El agotamiento de la vía administrativa como requisito procesal hace que el acto recurrido siempre **cause estado** y generalmente sea **definitivo.** El no vencimiento del lapso de interposición del recurso hace que el acto **no sea firme.**

Será, por tanto, este aspecto, el problema objeto del presente estudio, es decir, el análisis de las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa. Estas condiciones, bajo el aspecto procesal, repetimos, se configura como requisitos procesales de admisibilidad del recurso (agotamiento en la vía administrativa y no vencimiento del lapso de caducidad), que junto con la legítimación activa analizada son los que requiere, con carácter general, el sistema contencioso-administrativo venezolano. Y decimos con carácter general porque hay otros requisitos procesales de admisibilidad del recurso, de carácter especial, como el que responde al cumplimiento del principio "solve et repete", admitido en materia fiscal (4).

Sin embargo, antes de entrar en el análisis de las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa, es indispensable precisar cuál es el ámbito y el dominio de esa jurisdicción.

(4) Vid. al efecto, nuestro trabajo "Aspectos de la Ejecutividad y Ejecutoriedad de los actos Administrativos Fiscales y la aplicación del principio Solve et repese", en Revista *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*", Nº 33, Caracas, 1695, Págs. 17 a 26.

Tal como se deduce del análisis del artículo 206 de la Constitución, la jurisdicción contencioso-administrativa "es competente para conocer de los litigios en que la Administración sea parte, originados ya sea por sus actos administrativos o por la actividad administrativa". (5). De dicha definición se deducen claramente dos cuestiones que corresponden al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa: por una parte, en su competencia de anulación, "declarar la nulidad total o parcial de los **actos administrativos** generales o individuales contrarios a derecho incluso por desviación de poder"; y por la otra "condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la **Administración** y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la **actividad administrativa**" en su competencia de plena jurisdicción.

Por tanto, en su competencia de anulación y con motivo de un recurso contencioso-administrativo de anulación, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, sólo puede anular o no un acto administrativo. En otras palabras "sólo los actos administrativos generales o individuales, pueden ser objeto de un recurso contencioso-administrativo de anulación", (6), y entendemos por acto administrativo como "aquella manifestación de voluntad realizada por una autoridad pública actuando en ejerccio de la función administrativa, con el objeto de producir efectos jurídicos determinados que pueden ser, o la creación de una situación jurídica individual o general, o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general" (7).

En este mismo sentido la jurisprudencia ha dado diversos conceptos de acto administrativo como objeto del recurso contencioso-administrativo de anulación. En efecto, la antigua Cor-

(5) Cfr. nuestro libro *"Las Instituciones Fundamentales"* ..... cit, Pág. 318.
(6) Vid. nuestro libro *"Las Instituciones Fundamentales"* ..... cit, Págs. 393 a 399.
(7) Vid. nuestro libro *"Las Instituciones Fundamentales"* ..... cit, Pág. 120.

te Federal ha definido el acto administrativo como aquella "declaración de voluntad realizada por la Administración con el propósito de producir un efecto jurídico y tendiente a crear una situación jurídica individualizada" (8), o más propiamente como aquellas "manifestaciones de voluntad de la Administración Pública que afectan a la situación jurídico-administrativa personal o patrimonial de un administrado, como son las que crean o definen una situación de derecho administrativo" (9). Por su parte, la actual Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa los ha definido más simplemente como aquellas "manifestaciones de voluntad emanadas de las autoridades administrativas y que tienen por objeto producir efectos de derecho, generales o individuales" (10).

En todo caso, ello queda claro, sólo los **actos administrativos** pueden ser objeto del recurso contencioso-administrativo, por lo cual quedan excluídos del mismo otros actos jurídicos de autoridades públicas no administrativas: actos de gobierno, actos legislativos, actos jurisdiccionales. Asimismo, quedan excluídos los actos de derecho privado de la Administración y de aquí que la jurisprudencia exija que un acto para considerarse como administrativo debe afectar "la situación **jurídico-administrativa** personal o patrimonial de un **administrado,** como son las que crean o definen una **situación de derecho administrativo**" (11). En este sentido, Auby y Drago señalan como requisito de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo, que el autor del mismo "actúa **como autoridad administrativa**" (12).

Por otra parte, y quizás esto sea lo de más interés destacar aquí, también quedan excluídos del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, y por tanto, no pueden ser

(8) Vid. Sentencia de 3 de junio de 1959, en *Gaceta Forense* Nº 24, Pág. 260.
(9) Vid. Sentencia de 3 de diciembre de 1959, en *Gaceta Forente* Nº 26, Pág. 142.
(10) Vid. Sentencia de 2 de junio de 1964 en *Gaceta Oficial* Nº 27.474, de 25 de junio de 1964.
(11) Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal, de 3 de diciembre de 1959, en *Gaceta Forente* Nº 26, Pág. 142.
(12) Vid. J. M. Auby et Drago, *Traité de Contentieux Administratif*, Tomo II, París 1962, Pág. 457.

impugnadas ante esa jurisdicción, otras actuaciones de la administración no calificables como actos administrativos y las cuales son los actos materiales de la administración y las llamadas situaciones de facto administrativas o hechos administrativos.

Veamos en primer lugar lo referente a los **actos materiales** de la Administración. En efecto, ya hemos dicho en otro lugar (13), que no toda declaración de voluntad de la Administración es un acto administrativo. Puede haber declaraciones de voluntad de la Administración que no sean actos administrativos: estamos en presencia, entonces, de los llamados actos materiales de la Administración. Estos son, ciertamente, actos de voluntad, pero no son actos administrativos porque con ellos no se persigue un efecto jurídico determinado, porque al realizarse no se "quiere" un efecto jurídico determinado. Las consecuencias jurídicas que un acto material puede entrañar son completamente independientes de la voluntad declarada. En cambio, las consecuencias o efectos jurídicos de los actos administrativos son siempre queridos. Esta diferencia la hemos visto reconocida por la antigua Corte Federal al exigir como requisito del acto administrativo el carácter de **decisión** o resolución del mismo, que lo haga capaz de producir **per se** determinados efectos jurídicos (14).

Es decir que cuando una declaración de voluntad de la Administración no tiene como fin inmediato la producción de determinados efectos jurídicos y, por tanto, no se la puede considerar como una decisión o resolución, no se está en presencia de un acto administrativo sino de un acto material de la Administración, y por tanto, de un acto no recurrible por la vía contencioso-administrativa de anulación.

Esto ha sido además confirmado expresamente por la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta. En efecto, en sentencia de 23 de diciembre de 1942 ese

(13) Vid. nuestro libro "*Las Instituciones Fundamentales.....*" *cit*, Pág. 100.
(14) Vid. Sentencia de 9 de abril de 1959 en *Gaceta Forense* Nº 24, Pág. 62 y 63.

Tribunal señaló que "la comunicación del ciudadano Administrador General del Impuesto sobre la Renta a la Firma C. C., contenida en oficio fechado el 6 de noviembre del año en curso y la cual se apela, **no contiene decisión dictada por vía de autoridad,** sino simplemente observaciones que la Administración considera como irregularidades, a fin de evitarles posibles consecuencias perjudiciales. Pero esas observaciones **carecen en absoluto de fuerza coercitiva** y, como simples indicaciones o consejos, pueden o no seguirse libremente. Si la persona a quien han sido hechas opta por apartarse de ellas y la Administración, persistiendo en su criterio, dicta alguna **decisión** al respecto, es de esa decisión que puede apelarse. No existiendo, por tanto, acto jurídico susceptible de apelación ni, consecuencialmente, materia de la cual pueda conocerse" (15).

Pero ante la jurisdicción contencioso-administrativa no sólo no pueden ser impugnados los actos materiales de la Administración (16), sino que tampoco pueden ser objeto de impugnación los hechos administrativos. Esto lo tiene puntualizado nítidamente la jurisprudencia administrativa venezolana.

En efecto, en sentencia de 2 de junio de 1958, la antigua Corte Federal sostuvo:

"Ahora bien, la anterior petición, en los términos en que está redactada, es inadmisible en cuanto a la pretensión de que esta Corte declare la nulidad de los hechos comprendidos en los particulares señalados, ya que, entre las funciones de la Corte que le señalan la Constitución en su artículo 133 (equivalente al 215 de la Constitución de 1961), y su Ley Orgánica en el 7º, no figura, **ni podría figurar,** la de declarar la nulidad de los hechos materiales. Son las decisiones de la Administración Pública y **no sus hechos** las que pueden impugnarse por recurso jurisdiccional con el fin de lograr su revocación o anulación. Los hechos pueden ser causa de un interdicto, o de una acción por

(15) Vid. en *Jurisprudencia del Impuesto sobre la Renta,* Ministerio de Hacienda, Caracas, 1961, Pág. 4.
(16) Cfr. Auby et Drago, *op cit.* Tomo II, Pág. 457.

indemnización de daños y perjuicios, o de una denuncia o acusación penal; pero es imposible aceptar que puedan ser fundamento de tal recurso jurisdiccional administrativo" (17).

Esto, por otra parte, ha sido puntualizado más recientemente por la actual Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa. En efecto, en sentencia de 25 de junio de 1964 la Corte expuso:

"Según este concepto, el acto administrativo comprende las declaraciones en virtud de las cuales la Administración tienda a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas; siempre, claro está, que reúnan los elementos esenciales que determine la Ley, y que, doctrinariamente, se resumen así: competencia del órgano, voluntad, contenido, motivos, finalidad y formalidades. En el caso de autos, según se ha visto, no se ha propuesto demanda de inconstitucionalidad de un **acto administrativo**, sino de una situación de hecho, que consistió, según se alega en el libelo, en mantener al actor "en una arbitraria e insconstitucional situación de disponibilidad de facto". Como es fácil apreciar —concluye la Corte—, estando taxativamente limitadas las facultades de la Corte, frente al obrar de la Administración Pública, al control de la Constitucionalidad y legalidad de los **actos administrativos**, carece este Supremo Tribunal de toda competencia para intervenir o remediar meras **situaciones de hecho**, como la planteada por el demandante en el libelo" (18).

Por tanto, precisado que sólo los **actos administrativos** pueden ser objeto de recurso contencioso-administrativo de anulación, veamos cuáles son las condiciones de recurribilidad de los mismos, dejando sentado que anterior oportunidad hemos dicho que "en cumplimiento de los requisitos procesales estudiado, el acto administrativo que se impugna debe haber **causado estado** por el agotamiento de la vía administrativa y no debe tratarse de un acto administrativo **firme**, es decir, sin posibilidad de ser

(17) Vid. en *Gaceta Forense*, N° 20, Pág. 109.
(18) Vid. en *Gaceta Oficial* N° 27.474, de 25 de junio de 1964.

recurrido jurisdiccionalmente, porque se haya vencido el lapso de caducidad para impugnarlo" (19), a lo que hay que agregar además que en principio, debe también tratarse de un acto administrativo **definitivo.**

II.—El requisito de que el acto administrativo sea definitivo.

Con gran exactitud se ha dicho, que el acto definitivo "se opone al acto que por ser de trámite, no resuelve el expediente, o lo hace de manera provisional", por lo que **"un acto administrativo es definitivo** cuando implica la resolución con los plenos efectos jurídicos de una cuestión sometida al conocimiento de la Administración Pública en alguno de sus niveles" (20). En otras palabras, por acto administrativo definitivo se entiende aquel que resuelve **completamente** sobre la cuestión en él planteada; ésto, frente al acto de trámite, que normalmente es un acto de impulsión procedimental, y no prejuzga, por consiguiente, la resolución final del asunto en que la Administración entiende. Frente al acto definitvo, aún cuando se diga que resuelve **completamente** un asunto, quedan siempre a salvo los recursos administrativos o gubernativos a que puede haber lugar. Por tanto, el acto definitivo puede haber sido dictado por un funcionario determinado, de cuya decisión pueda darse recurso jerárquico para ante el Ministro respectivo. De aquí la diferencia entre el acto definitivo y el acto que causa estado. Mientras el acto administrativo que causa estado se opone al acto susceptible de recurso en la vía administrativa o gubernativa, como se verá más adelante, el acto definitivo, hemos dicho, se opone al acto de trámite.

Este ha sido, en nuestro concepto, el criterio que ha sido acogido por la jurisprudencia venezolana. Ello se deduce de una sentencia de la antigua Corte Federal, de 5 de agosto de 1958, donde se estableció que las decisiones dictadas por el Director de Inquilinato, para esa fecha, eran decisiones **definitivas;** y las

(19) Cfr. en nuestro libro *"Las Instituciones Fundamentales...* cit. Pág. 400.

(20) Vid. Fernando Garrido Falla, "Los Actos Recurribles en Vía contencioso-administrativa", en *Revista de Derecho Privado,* Tomo XLVI, 1962, Pág. 1.050; y del mismo autor, *Régimen de Impugnación de los Actos Administrativos,* Madrid, 1956, Pág (¿)

mismas, para que causaran estado, debían ser recurridas para ante el Ministro de Fomento. La Corte señaló:

"Las decisiones dictadas por el funcionario (Director de Inquilinato), de conformidad con la Resolución 100 (de 5 de abril de 1946 de la antigua Comisión Nacional de Abastecimiento), sin duda alguna son **definitivas,** y lo que es más, administrativamente ejecutorias. En efecto de acuerdo con la doctrina aceptada por todas las naciones donde existe la jurisdicción contencioso-administrativa, o donde se ejerce, como en Venezuela, con carácter delegado, la decisión ejecutoria es todas declaración de voluntad que tengan por objeto producir un efecto de derecho, dictada por una autoridad administrativa en forma que entrañe el procedimiento de acción directa".

"La Administración Pública, por sus mismos caracteres y fines —sigue la Corte—, actúa en medio de situaciones jurídicas ya creadas; por lo tanto, la gran mayoría de sus actos jurídicos habrán de destruir o modificar alguna o algunas de esas situaciones jurídicas preexistentes; y cada una de esas destrucciones o alteraciones puede originar un recurso contencioso-administrativo. De ahí la importancia que reviste esa ejecución privilegiada de las resoluciones administrativas ejecutorias, que interesa tanto a la propia Administración como a los particulares beneficiados con la situación anterior; y de ahí también, que el recurso de apelación contra ellas se imponga de manera más perentoria si se quiere, que en el proceso ordinario".

Por otra parte —finaliza la Corte— es bien sabido que **el recurso contencioso-administrativo contra decisiones del Poder Administrador no puede intentarse sino cuando el interesado ha agotado la vía administrativa por medio del ejercicio del recurso jerárquico,** que es precisamente, la reclamación contra la decisión o un acto administrativo para ante el superior jerárquico, con el fin de que la revoque o modifique, por estimar que lesiona un derecho subjetivo o interés legítimo del interesado y que transgrede normas legales vigentes. **Esa decisión de la autoridad superior en la respectiva escala, que causa estado, es la que puede impugnarse por** medio de recurso contencioso-administrativo.

y por tanto, la que tiene que provocar el interesado, por medio de la apelación o el reclamo para ante esa autoridad superior" (21).

Por tanto, y ello resulta claro de la anterior decisión, acto administrativo definitivo no es necesariamente el que pone fin a la vía administrativa, es decir el que causa estado, sino que es aquel que resuelve **completamente** un asunto aunque contra él puedan interponerse recursos jerárquicos (22).

Este criterio, sin embargo, no ha sido tan nítido ni en la doctrina ni en alguna jurisprudencia. En efecto, en auto de 13 de noviembre de 1957 la antigua Corte Federal confundió el concepto de acto definitivo con el que causa estado, es decir, con el que pone fin a la vía administrativa. En dicho auto la Corte expuso:

"El artículo 3º del Decreto Nº 421 publicado en la Gaceta Oficial Nº 23871 de 30 de junio de 1952, que crea la Oficina de Inquilinato, a cuyo cargo está el conocimiento, sustanciación y decisión de todas las cuestiones referentes a la desocupación de inmuebles, regulación de alquileres, sanciones por infracciones en tales materias y todas las demás con ellas conexas, sólo concede el recurso de apelación contra las decisiones dictadas por dicha Oficina para ante el Ministerio de Fomento; siendo así que las resoluciones de este último Despacho **tienen carácter definitivo. Contra ellas no procede** apelación para ante el Supremo Tribunal de la República, **ya que sólo pueden ser impugnadas mediante un recurso o acción autónoma, cual es el de nulidad,** dentro del lapso preestablecido por la Ley" (23).

Por su parte, la doctrina ha sido bastante poco uniforme en el empleo de estos términos.

En la doctrina nacional por ejemplo, el acto que hemos denominado definitivo acogiendo la jurisprudencia correcta de la

(21) Vid. en *Gaceta Forense*, Nº 21, Págs. 71 y 72.
(22) En igual sentido la sentencia de la antigua Corte Federal, de 24 de febrero de 1956 en *Gaceta Forense* Nº 11, Págs. 38 y 39.
(23) Vid. en *Gaceta Forense* Nº 18, Págs. 175 y 176.

Corte (24) ha sido denominado por el profesor Lares Martínez como **acto principal.** En efecto, este autor ha expuesto que "se llama **acto principal** la resolución dictada al final, como culminación del procedimiento administrativo, la cual ha de contener la voluntad esencial de la Administración sobre el punto tratado, esto es, la concesión o negativa de lo pedido, el mandato, permiso o prohibición", y lo contrapone a los "actos preparatorios" que son aquellos "numerosos trámites y decisiones de carácter previo" que conducen a la elaboración de un acto administrativo (25)

En lo que respecta a la doctrina extranjera, algún sector minoritario confunde el acto definitivo con el acto que causa estado. En efecto, Sayagués Laso sostiene que "El acto perfecto (aquel respecto al cual se han cumplido todos los requisitos de procedimiento y de forma establecidos) puede ser impugnado mediante los recursos administrativos que el Derecho establece. La interposición de los recursos obliga a la Administración a dictar un pronunciamiento confirmando, modificando o revocando el acto impugnado. Este pronunciamiento constituye la palabra final de la Administración sobre la cuestión planteada, con lo cual el acto adquiere carácter **definitivo"** (26). En este mismo sentido, Argañarás sostiene que el acto administrativo definitivo "es la resolución que pone término a la reclamación administrativa que está obligado a interponer el titular del derecho subjetivo en valimento de este derecho, y que, por ser degenatoria en todo o en parte de esa pretensión, abre la vía contenciosa ante la Suprema Corte" (27).

Sin embargo, a pesar de las anteriores opiniones disidentes en relación a lo que hemos considerado como acto administrativo

(24) Vid. Sentencia citada de 5 de agosto de 1958, en *Gaceta Forense* Nº 21, Pág. 72 y sentencia de 28 de octubre de 1959, en Gaceta Forense Nº 26, Págs. 70 a 76.

(25) Vid. Elov Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1963, Pág. 104.

(26) Vid. Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo, 1953, Págs. 486 y 487.

(27) Vid. Manuel J. Argañarás, *Tratado de lo contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1955, Pág. 45.

definitivo, debe señalarse que una gran mayoría de la doctrina sigue el criterio por nosotros acogido. En efecto, además de Garrido Falla ya citado, en España sigue ese mismo criterio Jesús González Pérez. Este autor considera como **actos de trámite** "aquellos actos que son simple presupuesto de la decisión en que se concreta la función administrativa realizada por el órgano correspondiente, constituye una garantía de acierto de la decisión final. Preparan la resolución administrativa"; y por **actos definitivos"** "los actos que deciden un procedimiento administrativo, aquellos que constituyen la manifestación final de la acción administrativa" (28). Este mismo autor, en otro lugar ha agregado que "los que deciden el procedimiento administrativo, aquellos que constituyen la manifestación final de la acción administrativa, son los **actos definitivos** o resoluciones administrativas, concepto que no debe confundirse con el de acto que agota la vía administrativa, o acto que **causa estado,** según nuestra terminología tradicional. Frente a la confusión dominante en la doctrina y jurisprudencia hay que proclamar la diferencia entre uno y otro concepto: el de acto definitivo se establece en función del carácter del mismo en el procedimiento en que ha sido dictado, mientras que el acto que agota la vía administrativa lo es en función de su impugnabilidad ulterior" (29).

En este mismo orden de ideas Eloy G. Merino Brito sostiene que "hay resoluciones **definitivas** que no causan estado como son aquellas dictadas por un organismo o autoridad competente en el ejercicio de sus funciones, sin necesidad de aprobación o consulta del superior, pero susceptibles de algún recurso (30). Asimismo, Juan Francisco Linares asienta en forma clara que "acto administrativo definitivo es el acto administrativo **que pone fin a una cuestión.** Y acto que causa estado, el acto definitivo que ha sido ya objeto de recursos jerárquicos, que hayan agotado la vía administrativa, o que no sea susceptible de recurso jerárqui-

(28) Vid. Jesús González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo II, Madrid, 1957, Págs. 372 a 374.

(29) Vid. Jesús González Pérez, *El Procedimiento Administrativo*, Madrid, 1964, Pág. 302.

(30) Vid. Eloy G. Merino Brito, *Principios Fundamentales del Procedimiento Contencioso-Administrativo*, La Habana, 1945, Pág. 29.

co alguno" (31). Por su parte, y dentro de esta misma orientación, la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Panamá ha señalado que "contra los actos preparatorios para el cobro de un impuesto no procede el recurso contencioso-administrativo, puesto que tales providencias no contienen determinación alguna de la cantidad exigible. Tratándose del acto preparatorio de **un fin o acto definitivo,** éste último será el recurrible, tanto en la vía gubernativa como en la contencioso-administrativa" (32).

En definitiva, y siguiendo la orientación de la jurisprudencia nacional y doctrina dominante, por acto **definitivo** ha de entenderse aquel que implica la resolución con los plenos efectos jurídicos de una cuestión sometida al conocimiento de la Administración Pública en alguno de sus niveles (33). En este sentido el acto definitivo se opone al acto de trámite.

Asimismo, y en esta misma forma, el término definitivo en relación a los actos administrativos, adquiere el mismo significado que dicho término en relación con las sentencias en materia procesal civil. En efecto, de acuerdo a Borjas, tienen el carácter de definitiva las sentencias "que dan término a la instancia mediante la resolución de todas las cuestiones de fondo constitutivas de la controversia" (34).

Al hablar, sin embargo, del acto definitivo como presupuesto del recurso contencioso-administrativo, es indispensable destacar la doctrina y jurisprudencia francesa elaborada al efecto. En cierta forma para éstas, el carácter definitivo del acto tal como lo hemos visto, equivale al requisito de que el acto recurrido

(31) Vid. Juan Francisco Linares, *Cosa Juzgada Administrativa en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación*, Buenos Aires, 1946, Pág. 25.

(32) Vid. Sentencia de 24 de febrero de 1917 en Manuel Antonio Díaz E., *La Jurisdicción contencioso-administrativa en Panamá*, Panamá 1956, Pág. 5.

(33) Cfr. Fernando Garrido Falla, "Los Actos recurribles...", *loc. cit.* Pág. 1.050.

(34) Vid. Arminio Borjas, Comentarios al Código de Procedimiento *Civil*, Tomo II, Caracas, Pág. 165.

sea un "acto de nature á faire grief", (35), es decir, un acto capaz de causar "daño" o "lesión". Sin embargo, la determinación de cuando un acto causa "daño" se hace en forma puramente objetiva por la jurisprudencia francesa: se refiere a las características del acto y no a su incidencia **efectiva** sobre el recurrente. En otras palabras, como dicen Auby y Drago, para determinar el acto que causa "grief", no es necesario buscar si el acto causa, en el caso concreto, daño al recurrente, sino solamente si el acto es en sí mismo, capaz o susceptible de causar daño" (36).

En efecto, la jurisprudencia francesa permite a este respecto destacar dos ideas fundamentales: 1º Para que un acto sea considerado como capaz de causar "daño", es necesario que produzca **consecuencias jurídicas.** El acto sin consecuencias jurídicas, aquel que no modifica el ordenamiento jurídico, no entra dentro de la categoría de los actos "faisant grief", sean cuales fueren los efectos perjudiciales que pueden comportar. Este principio permite declarar irrecurribles un cierto número de actos administrativos que no producen efectos jurídicos. 2º Por otra parte, para que un acto pueda ser objeto de un recurso, es necesario que sea de "nature á faire grief par luis-méme", es decir, es necesario que sea capaz de causar daño directamente. Este principio se refiere al caso en el cual el "daño" tiene su fuente en una serie de actos jurídicos que tienen entre sí, cierta conexión. Cada uno de esos actos, si llenaran la condición antes dicha, podrían ser objeto de un recurso: sin embargo, la jurisprudencia francesa ha considerado que es necesario en estos casos determinar, entre esos actos, aquel que produce, en la forma más **directa** y más **completa,** las consecuencias jurídicas generadoras de un eventual daño. En este sentido, en el conjunto de una operación, debe seleccionarse el acto al cual se dará el completo valor jurídico y contencioso, y en todo caso, ese valor no deberá darse a los actos secundarios. Por ejemplo, debe considerarse como no causante del daño por sí mismo, el **"acto preparatorio"** que procede o anuncia el **"acto definitivo",** y por tan-

(35) Vid. R. Odent, *Contentieux Administratif*, Fascículo II, París, Curso 1961-1962, Pág. 495 y sig.

(36) Vid. Auby et Drago, op. cit, Tomo II, Pág 460.

to, como un acto que no puede ser objeto de recurso (37). En esta forma, los mismos autores consideran como **actos preparatorios,** equivalentes a los que hemos denominado "de trámite", "los diversos actos de instrucción y de procedimiento que preceden a la decisión final", y entre otros son los siguientes: aquellos que tienen por objeto constatar hechos; aquellos que contienen invitaciones a los interesados para participar en el procedimiento, las citaciones o convocatorias a los interesados ante organismos administrativos, los actos consultivos, las proposiciones, las solicitudes de información, las apreciaciones destinadas a preparar una decisión, las determinaciones destinadas a permitir una decisión, las ofertas y proposiciones hechas por la Administración, los estudios y dictámenes, etc. (38).

Ahora bien, conforme a ello, el primer requisito o condición de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa es que el acto impugnado sea un acto administrativo definitivo. Por tanto, no podrán impugnarse los actos de trámite de un procedimiento administrativo, como principio general.

Sin embargo, es imprescindible destacarlo, la jurisprudencia de la antigua Corte Federal ha admitido la posibilidad de impugnar por la vía contencioso-administrativa, los actos **"de trámite"** siempre que "decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto, de tal modo que pongan fin al juicio o hagan imposible su continuación" (39). Ahora bien, en estos casos, el acto de trámite equivale al acto definitivo al igual que, **mutatis mutandis,** las sentencias interlocutorias cuando hacen imposible la continuación del juicio, "equivalgan a la definitiva del proceso" (40).

Esta, por otra parte, ha sido acogida expresamente por la legislación de algunos países. En efecto, el artículo 37, 1º de la

(37) Vid. Auby et Drago, *op. cit.* Tomo II, Pág. 460.
(38) Vid. Auby et Drago, *op. cit.* Tomo II, Pág. 460 a 473; Cfr. R. Odent, *op. cit.* Fascículo II, Págs. 495 a 511.
(39) Vid. Sentencia de 28 de octubre de 1959, en *Gaceta Forense* Nº 26, Pág. 67.
(40) Vid. Arminio Borjas, *op. cit.* Tomo IV. Pág. 153.

Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de España, establece que "El recurso contencioso-administrativo será admisible en relación con las disposiciones y los actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, ya sean definitivas o de trámite si éstos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan términos a aquella o hagan imposible o suspendan su continuación". De ahí que, como ha señalado González Pérez, la jurisprudencia española "haya afirmado que sea admisible deducir pretensión ante la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de actos que subordinan la decisión de un procedimiento a la realización de hechos eventuales o indeterminados (sentencia de 18 de diciembre de 1940), o que se limitan a dilatar el procedimiento y su resolución por tiempo incierto, en cuanto que tal proceder implica un vicio esencial y una vulneración del derecho del solicitante (sentencia de 16 de junio de 1935), así como respecto de actos que suspenden la tramitación de un expediente por tiempo indefinido (sentencia de 28 de septiembre de 1915), y en general, siempre que los actos decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo, que pongan término a la vía administrativa o hagan imposible su continuación (sentencia de 30 de diciembre de 1954)" (41).

Mutatis mutandis, nuestra legislación procesal admite el recurso de casación, que es otro medio de impugnación jurisdiccional (42), y de control de la legalidad, pero de sentencias (43), contra las sentencias **interlocutorias** que pongan **fin al juicio** o **hagan imposible su continuación,** siempre que sean dictadas en última instancia (44).

En conclusión, la primera de las condiciones de recurribilidad del acto administrativo, es su carácter **definitivo,** aún cuando nuestra jurisprudencia haya admitido la posibilidad de in-

(41) Vid. Jesús González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo, cit,* Tomo II, Págs. 376 y 377.

(42) Vid. nuestro trabajo "El Proceso de Impugnación en el Recurso de Casación", en *Revista Rayas,* Nos. 7 y 8, Caracas, 1962, Pág 38.

(43) Vid. Nuestro libro *"Las Instituciones Fundamentales..." cit,* Pág. 394.

(44) Artículo 418 del Código de Procedimiento Civil.

tentar un recurso contencioso-administrativo de anulación contra **actos de trámite** "siempre que estos últimos decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto, de tal modo que pongan fin al juicio (a la vía administrativa) o hagan imposible su continuación" (45).

III.—El requisito de que el acto administrativo cause estado.

Ya hemos señalado que uno de los requisitos procesales del recurso contencioso-administrativo de anulación es el agotamiento de la vía administrativa (46). Este requisito, visto desde el punto de vista de las condiciones de recurribilidad del acto administrativo, se denomina "causar estado". En este sentido, para determinar si una resolución administrativa ha causado estado, debe precisarse la posibilidad o no de que sea impugnable por vía administrativa, es decir, por recursos administrativos o gubernativos (47).

Con este criterio, puede decirse, están acordes la jurisprudencia y doctrinas nacional y extranjeras.

En efecto, en la jurisprudencia venezolana ha sido precisado con gran nitidez por la sentencia de la antigua Corte Federal de 28 de octubre de 1959 en la forma siguiente:

"Es principio ya admitido unánimemente por la doctrina, la jurisprudencia y las leyes de todas las naciones donde existe, independiente o delegada, la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, que para que pueda interponerse el recurso de plena jurisdicción —que es el que procedería en el caso de autos—, es necesario queen la resolución administrativa contra la que se dirija concurran las tres condiciones siguientes: que **cause estado,** que emane de una autoridad administrativa en uso de sus

(45) Vid. Sentencia de la Antigua Corte Federal de 28 de Octubre de 1959, en *Gaceta Forense*, Nº 26, Pág. 67.

(46) Vid. nuestro libro "*Las Instituciones Fundamentales... cit.* Pág. 359 y sig.

(47) Cfr. Fernando Garrido Falla, *Régimen de Impugnación...* cit Pág. 62.

facultades regladas y que la resolución desconozca o vulnere un derecho de carácter administrativo. En la primera de estas condiciones, la que interesa analizar, ya que su existencia o falta orientará en uno u otro sentido, la decisión que ha de pronunciar este Tribunal".

"En este campo del derecho contencioso-administrativo —continúa la Corte— y por lo que respecta al caso presente, se **considera que causan estado aquellos actos que no son susceptibles de apelación por haberse agotado la vía gubernativa o jerárquica,** ya sean ellos definitivos, ya de trámite, siempre que estos últimos decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto, de tal modo que pongan fin al juicio o hagan imposible su continuación".

"Debe haberse agotado la vía administrativa —finaliza la Corte— porque mientras tal cosa no ocurra, puede la Administración en razón de la facultad que tiene el superior de revocar, suspender o modificar los actos del inferior, dictar otra decisión que satisfaga, en todo o en parte, el reclamo del particular interesado y haga innecesario recurrir a la vía jurisdiccional. Es pues, necesario que la resolución administrativa quede investida de una estabilidad que impida ulterior reforma, ya porque fue dictada por un funcionario que podía hacerlo sin apelación a ninguna otra autoridad superior; o ya porque, siendo apelable, se ha pronunciado sobre ella el funcionario más alto en la respectiva jerarquía administrativa. Es entonces cuando causa estado y puede recurrirse contra ella por la vía de lo **contencioso-administrativo**". (48).

En igual sentido la misma Corte Federal, en sentencia de 5 de agosto de 1958 sostuvo lo siguiente:

"Por otra parte es bien sabido que el recurso contencioso-administrativo contra decisiones del Poder Administrador no puede intentarse sino cuando el interesado ha agotado la vía administrativa por medio del ejercicio del recurso **jerárquico,** que

(48) Vid. en *Gaceta Forense*, Nº 26, Págs. 66 y 67.

es precisamente la reclamación contra la decisión o un acto administrativo para ante el superior jerárquico, con el fin de que la revoque o modifique, por estimar que lesiona un derecho subjetivo o un interés legítimo del interesado y que transgrede normas legales vigentes. **Esa decisión de la autoridad superior en la respectiva escala, que causa estado, es la que puede impugnarse por medio del recurso contencioso-administrativo** y, por tanto, la que tiene que provocar el interesado, por medio de la apelación o el reclamo para ante esa autoridad superior" (49).

En estos mismos términos relativos al concepto de acto adminstrativo que causa estado, la Corte se ha pronunciado, entre otras, en sentencia de 24 de noviembre de 1953 (50), de 28 de febrero de 1956 (51), de 6 de agosto de 1957 (52), y de 4 de diciembre de 1961 (53).

La doctrina nacional, en forma unánime, entiende por acto administrativo que causa estado, tal como lo define el profesor Lares Martínez, como aquel acto "contra el cual es imposible interponer recurso administrativo alguno, bien por no existir recurso de esta naturaleza, o por haber vencido el plazo legal para intentarlo. En tal caso, se dice que se ha agotado la vía administrativa, pues el acto que ha causado estado constituye la palabra final de la Administración sobre un problema determinado" (54).

Sin embargo, debe quedar claro, la condición de causar es completamente independiente del carácter definitivo del acto respectivo. En efecto, como lo ha señalado Garrido Falla, "mientras que la resolución que **causa estado** se opone a la resolución susceptible de recurso en vía gubernativa, la resolución **definitiva**

(49) Vid. en *Gaceta Forense*, Nº 21, Págs. 71 y 72.
(50) Vid. en *Gaceta Forense* Nº 2, Pág. 189.
(51) Vid. en Gaceta Forense Nº 11, Págs. 55 y 56.
(52) Vid. en *Gaceta Forense* Nº 17, Págs. 124 y 125.
(53) Vid. en *Gaceta Forense* Nº 34, Págs. 136 y 137.
(54) Vid. Eloy Lares Martínez, *op. cit.* Pág. 194. En igual sentido, nuestro libro "*Las Instituciones Fundamentales*... *cit.* Págs. 359 y sig; 394, 395, 399 y 400.

se opone al acto que, por ser de trámite, no resuelve el expediente, o lo hace de manera provisional" (55).

Por tanto, puede haber actos definitivos que no causan estado, como hemos visto, y asimismo, puede darse el caso de un acto que causa estado no siendo definitivo. En efecto, si nuestra jurisprudencia ha admitido la posibilidad de un recurso contencioso-administrativo contra actos de trámite "siempre que éstos últimos decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto, de tal modo que pongan fin al juicio (al procedimiento administrativo) o hagan imposible su continuación" (56), es perfectamente admisible que respecto a ese acto de trámite pueda agotarse la vía administrativa, y por tanto pueda causar estado no siendo definitivo. De aquí que discrepemos de la opinión sostenida por el profesor Lares Martínez, quien al definir el acto que causa estado exige que tenga el carácter de "principal" equivalente a lo que nosotros hemos definido como "definitivo" (57). En este mismo sentido discrepamos de la opinión similar sostenida por Serrano Guirado al expresar "que puede considerarse como resolución **definitiva** que **causa estado** la dictada por el organismo o autoridad competente que modifica la situación jurídica subjetiva de un administrado y no admite impugnación legal en vía administrativa" (58), así como de la de Linares cuando afirma que "acto que **causa estado**" (es) el acto **definitivo** que ha sido ya objeto de recursos jerárquicos que hayan agotado la vía administrativa, o que no sea susceptible de recurso jerárquico alguno" (59). En esta forma, también discrepamos de la opinión de Merino Brito cuando sostiene que "**causar estado** significa crear una situación de derecho estable y esto sólo se consigue por virtud de resoluciones **definitivas**" (60).

(55) Vid. Fernando Garrido Falla "Los actos recurribles... *loc. cit.* Pág. 1.050.
(56) Vid. Sentencia de la Antigua Corte Federal de 28 de octubre de 1959, en *Gaceta Forense* Nº 26, Pág. 67.
(57) Vid. Eloy Lares Martínez, *op cit.* Pág. 104.
(58) Vid. Enrique Serrano Guirado "El Recurso contencioso-administrativo y el requisito de que la Resolución cause estado" en *Revista de Administración Pública* Nº 10. Madrid 1, p. 53, Págs. 129 y sig.
(59) Vid. Juan Francisco Linares. *op. cit.* Págs. 23 y 24.
(60) Vid. Eloy G. Merino Brito. *op. cit.* Pág. 29.

Por otra parte, cabría preguntarse, conforme al criterio por nosotros admitido —qué agota la vía administrativa y, por tanto, qué hace que el acto administrativo **cause estado**: Ante esta pregunta ya en otro lugar hemos señalado que "en materia contencioso-administrativa de anulación, **sólo el recurso jerárquico** agota la vía administrativa" (61), lo que ha sido, por otra parte, ampliamente sostenido por la jurisprudencia nacional. En este sentido, están conformes en efecto, entre otras, las sentencias de la antigua Corte Federal de 24 de febrero de 1956 (62), de 3 de junio de 1958 (63) y de 11 de junio de 1959 (64).

En definitiva, podemos afirmar con la jurisprudencia venezolana, que se considera que **causan estado** "aquellos actos que no son susceptibles de apelación por haberse agotado la vía gubernativa o **jerárquica,** ya sean ellos **definitivos,** ya de **trámite,** siempre que estos últimos decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto, de tal modo que pongan fin al juicio o hagan imposible su continuación" (65).

En líneas generales, con este criterio está la mayoría de la doctrina extranjera. En efecto, además de Garrido Falla, ya citado, (66), Jesús González Pérez acoge la distinción entre acto definitivo que causa estado, entendiendo por este último "que el acto no es susceptible de ulterior recurso ordinario en vía administrativa" (67). En igual sentido se pronuncian Vivancos (68), Nava Negrette (69) y Bielsa (70).

(61) Vid. nuestro libro *"Las Instituciones Fundamentales..."* cit. 361.
(62) Vid. en *Gaceta Forense* Nº 11, Págs. 38 y 39.
(63) Vid. en *Gaceta Forense* Nº 20, Págs. 123 y 124.
(64) Vid. en *Gaceta Forense* Nº 24, Págs. 272 y 273.
(65) Vid. Sentencia de la Antigua Corte Federal de 28 de octubre de 1959, en *Gaceta Forense* Nº 26, Pág. 67.
(66) Vid. Fernando Garrido Falla, "Los actos recurribles... *lo. cit.* Pág. 1.050. Y del mismo autor: *Régimen de Impugnación de los actos administrativos, cit.* Págs. 57 a 60.
(67) Vid. Jesús González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo, cit,* Tomo II, Págs. 369, 372 y 377.
(68) Vid. Eduardo Vivancos, *Las causas de inadmisibilidad del Recurso Contencioso-administrativo,* Barcelona, 1963, Pág. 156.
(69) Vid. Alfonso Nava Negrette, *Derecho Procesal Administrativo,* México 1959, Pág. 150.
(70) Vid. Rafael Bielsa, *El Recurso Jerárquico,* Buenos Aires, 1958, Pág. 152.

En todo caso, y conforme a esto, no es admisible el criterio sostenido por Alejandro Pietri en el sentido de que las decisiones de la autoridad administrativa no causan estado porque caen bajo la revisión de la Corte Suprema, ya que el causar estado significa sólo irrecurribilidad por la vía administrativa (71).

Ahora bien, al igual que lo que destacamos al hablar del acto definitivo, es necesario, en nuestro concepto, destacar aquí la doctrina y jurisprudencia francesas sobre la necesidad de obtener una **"decisión préalable"** para la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo. En efecto, lo que se pretende con la exigencia de una "decisión previa" como requisito del recurso no es más que circunscribir el ejercicio de los recursos contencioso-administrativos contra actos administrativos exclusivamente. En caso de inexistencia de un acto previo, el recurrente debe provocarlo previamente a su recurso en la vía contencioso-administrativa (72).

Por tanto, el requisito de la "decisión préalable" o decisión previa, no obliga en el sistema francés, al contrario que en el nuestro, a interponer en todo caso un recurso administrativo contra el acto, aún cuando éste haya sido dictado por órgano inferior. No se trata por tanto, del equivalente francés de nuestro requisito de "causar estado"; lo que se exige en el contencioso-francés es, meramente, la existencia de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos, bien sea individual, reglamentario o contraactual, haya sido dictado espontáneamente por la Administración o provocado por el particular" (73). En otras palabras, en el sistema francés, "una vez dictado el acto administrativo que se pretende defectuoso, éste no puede impugnar

(71) Vid. Ajelandro Pietri, "Las decisiones de la autoridad administrativa no causan estado y caen bajo la revisión de la Corte Federal", en *Revista de Derecho y Legislación*, año XLI (1952), N° 488, Págs. 3 a 8.

(72) Vid. Auby et Drago, *op. cit* Tomo III, Págs. 178 y sig. R. Odent *op. cit.* Fascículo II, Págs. 482 y sig; A. Nava Negrette, *op cit.* Pág. 149.

(73) Vid. Jesús González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo*, *cit.* Tomo I, Pág. 336.

en sede jurisdiccional, sin necesidad de agotar la vía administrativa mediante reclamaciones o recursos jerárquicos" (74).

En conclusión, y conforme a lo anteriormente señalado, el segundo requisito o condición de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa es el que el acto impugnado sea un acto administrativo que cause estado, es decir, un acto administrativo no susceptible de ser impugnado por la vía jerárquico-administrativa.

IV.—El requisito de que el acto administrativo no sea firme.

Otro de los requisitos procesales para la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo es el que sea interpuesto dentro del lapso de caducidad establecido en la Ley, lo que referido a los actos administrativos en sí mismos, implica que el acto recurrido no es firme. En esta forma, el tercer requisito de recurribilidad del acto administrativo es que éste no haya adquirido firmeza.

En efecto, siendo los lapsos concedidos por la Ley para impugnar en la vía administrativa o en la vía contencioso-administrativa los actos adminitrativos, unos lapsos de caducidad, por ello son improrrogables y una vez transcurridos, hacen que el acto administrativo respectivo se haga firme.

En efecto, "los actos administrativos no pueden estar indefinidamente expuestos al riesgo de una revisión por vía de recurso. Las exigencias del principio de la legalidad ceden aquí ante consideraciones que postula el principio de la seguridad jurídica, máxime si se tiene en cuenta que del acto administrativo pueden haber surgido situaciones favorables a terceros" (75). Pero la firmeza del acto administrativo no implica cercenamiento de la garantía de los administrados de exigir a la Adminis-

(74) Vid. José A. Rodríguez Elizondo, *Protección Jurisdiccional de los Administrados (El Exceso de Poder)*. Santiago de Chile, 1961. Págs. 111.

(75) Vid. Fernando Garrido Falla, "Los actos recurribles, *loc. cit.* Pág. 1.050.

tración una revisión de sus actos. Al contrario, la firmeza se produce cuando el titular de un interés legítimo que haya sufrido lesión como consecuencia del acto administrativo, no ha ejercido o interpuesto el recurso jerárquico o contencioso-administrativo respectivo, en el término que para cada caso la Ley establece. Y ello, ha señalado la jurisprudencia "porque realmente conviene al orden social la estabilidad de los actos de la Administración Pública, sin perjuicio, claro está, de la garantía debida a los administrados, quienes tienen a su alcance las vías adecuadas para hacer valer sus derechos" (76).

Por tanto, la firmeza en el acto administrativo equivale a su **irrecurribilidad** (77), por la vía administrativa o contencioso-administrativa por haberse vencido los lapsos de caducidad previstos para ello. En este sentido Linares afirma que "firmes son los actos consentidos por el sujeto afectado, sea por haber dejado vencer el término legal o reglamentario para recurrir jerárquicamente o a la justicia o porque no es revisible por la justicia, o sea porque el sujeto afectado lo haya consentido en otra forma" (78).

Sin embargo, aún cuando el concepto de **firmeza** del acto administrativo no tenga lugar a dudas ni en la doctrina ni en la jurisprudencia, como anteriormente se ha visto, una reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, ha utilizado el término con **desconocimiento total** de su significado. En efecto, la Corte en dicha sentencia de 15 de octubre de 1963 declaró "su competencia para conocer de los actos administrativos de los institutos Autónomos del Gobierno Nacional, cuando sean definitivamente **firmes,** es decir, cuando contra ellos no sea procedente interponer recurso administra-

(76) Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal de 24 de noviembre de 1953, en *Gaceta Forense* Nº 2. Pág. 189. En igual sentido, sentencia de la misma Corte de 24 de febrero de 1956 en *Gaceta Forense* Nº 11, Pág. 38 y 39.

(77) Crf. Eloy Lares Martínez, *op. cit.* Pág. 105. Asimismo aunque emplea el término "irrevisables" R. Bielsa, *El Recurso Jerárquico,* cit. Pág. 153. En igual sentido nuestro libro *Las Instituciones Fundamentales... cit.* Págs. 145 a 147.

(78) Vid. Juan Francisco Linares, *op. cit.* Pág. 24.

tivo alguno por ante el superior jerárquico, que en tales casos es el Ministro del Despacho al cual figura adscrito dicho instituto" (79). Como puede observarse fácilmente, en esta sentencia la Corte confundió el término firme que implica irrecurribilidad, con el de causar estado que implica agotamiento de la vía administrativa (irrecurribilidad sólo en vía administrativa). En similar confusión incurre J. Jiménez Anzola al expresar que "la jurisdicción administrativa, es decir, la misión de los Tribunales Contencioso-Administrativos, debe proceder contra los actos, decretos, resoluciones, ordenanzas, etc., etc., cuando hayan **causado estado,** es decir, cuando han sido dictados de una manera **firme** y se haya reclamado ante la autoridad administrativa el acto arbitrario que aquella sostiene, o silencia la contestación a la reclamación por espacio de quince días" (80).

Ahora bien, en todo caso debe señalarse que el lapso para interponer el recurso contencioso-administrativo de anulación es de seis meses contados a partir de la notificación o publicación del acto. El artículo 7º, ordinal 9º de la Ley Orgánica de la Corte Federal establece en este sentido, que es atribución de la Corte "conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las resoluciones ministeriales y en general de los actos de las autoridades administrativas en cualquiera de sus ramas nacionales, estadales y municipales. Dichas acciones y recursos **caducarán en todo caso a los seis meses** contados a partir de la fecha de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo, o de la fecha de notificación del acto al interesado, cuando ésta fuere procedente y si aquella no se efectuare. La ilegalidad del mismo acto puede oponerse siempre como excepción, salvo que la Ley disponga lo contrario".

Sin embargo, aún cuando el lapso **general** de caducidad sea conforme a dicha norma de seis meses, en el ordenamiento ju-

(79) Vid. en *Gaceta Oficial* Nº 27.298 de 18 de noviembre de 1963. Págs. 202.985 y 202.986.

(80) Vid. J. Jiménez Anzola, "De la organización de lo contencioso-administrativo entre nosotros", en *Revista del Colegio de Abogados del Estado Lara*, noviembre-diciembre 1939, 2ª Etapa, año II, Barquisimeto, Nº 8, Pág. 10.

rídico venezolano, innumerables normas consagran lapsos especiales de impugnación de actos administrativos para ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa. En relación a esto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativo ha sentado lo siguiente:

"La disposición anterior (artículo 7º, ordinal 9º de la Ley Orgánica de la Corte Federal) señala las facultades propias de la Corte como organismo de revisión y control de los actos administrativos **en general,** para proteger y garantizar una justa e imparcial aplicación del Derecho en la esfera de la Administración Pública. Pero este recurso sólo puede encausarse procesalmente cuando sea lícito ejercerlo por vía principal, esto es, cuando se refiera a casos previstos en las reglas que determinen la competencia de la Corte según su Ley Orgánica y, en manera alguna, cuando se refiera a la materia contenida en leyes especiales que hacen de ella un Tribunal competente para conocer y decidir en las controversias surgidas en el campo de aplicación de sus propias y peculiares normas, tal como acontece con la Ley de Naturalización, cuyo artículo 13 dice textualmente: "La declaración de pérdida de nacionalidad en los casos enunciados en este Capítulo, se hará por el Ministerio de Relaciones Interiores, sin perjuicio de que se apliquen a los responsables las sanciones penales a que haya lugar. De la decisión se podrá apelar para ante la Corte Federal, dentro del término de **diez** días a su publicación en la Gaceta Oficial de la República".

"Si los jueces tienen por misión fundamental —agrega la Corte— aplicar la Ley cuyo régimen atiende a solución de casos determinados, este deber ofrece dificultades prácticas en presencia de **normas aparentemente conflictivas por contradictorias o coincidentes.** La lógica jurídica y el vigor de los principios que orientan su realización admiten como solución indiscutible en tales casos, la regla de interpretación que nuestro legislador acata, según la cual las **leyes especiales deben aplicarse con preferencia a las leyes generales.** El procedimiento contemplado por la Ley de Naturalización para apelar de la Resolución Ministerial que revoca la nacionalidad adquirida, está **regulado por normas excepcionales contenidas** en esa ley especial. Dichas normas, por

su misma naturaleza y por la extraordinaria importancia de la materia que constituye su objeto, son de rigurosa observancia y preferente aplicación" (81).

Por tanto, y de acuerdo con este criterio jurisprudencial, además del lapso **general** de caducidad de seis meses, diversas leyes establecen lapsos de caducidad **especiales,** siendo estas leyes de aplicación preferente por su especialidad.

En todo caso, debe señalarse en forma expresa, la caducidad es un término extintivo de la acción por el transcurso del tiempo. "A diferencia de la prescripción la caducidad es objetiva y se cumple fatalmente, por eso ella es, además, de orden público, y se cumple de pleno derecho y procede aún de oficio" (82).

En conclusión, y conforme a lo expuesto hasta aquí, la firmeza de los actos administrativos se produce por el vencimiento de los lapsos de impugnación establecidos por las leyes, que son de caducidad; y como consecuencia, el acto administrativo **firme** no puede ser impugnado por extinción del recurso respectivo.

Sin embargo, es necesario indicarlo, la jurisprudencia ha admitido la posibilidad de que un acto administrativo se considere firme y por tanto inimpugnable, cuando es dictado con fundamento en otro acto **firme.** En efecto, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 28 de febrero de 1962, estableció lo siguiente:

"Ahora bien, tal como lo asienta la representación de la Nación, en escrito que corre en autos, el acto de Administración Pública que dio origen a las resoluciones administrativas posteriores, no fue impugnado dentro del lapso que la Ley concede, por lo que las dichas resoluciones administrativas así dictadas y

(81) Vid. Sentencia de 20 de junio de 1962, CSJ-PA-76-1; 20-6-62. Segun sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia.

(82) Vid. Sentencia de la Corte Federal de 20 de mayo de 1955 en *Gaceta Forense* Nº 8, Pág. 103. En igual sentido, sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político, Administrativa de 3 de diciembre de 1962, CSJ-PA-163-1; 3-12-62, según sigla del *Instituto de Codificación y Jurisprudencia* del Ministerio de Justicia, y de 21 de julio de 1965 en *Gaceta Oficial* Nº 27.898 de 19 de agosto de 1965. Pág 270.029.

con fundamento en aquel acto administrativo, quedaron **firmes** ya que mal podrían ser éstas nulas estando fundadas en un acto plenamente válido, pues ello equivaldría a enjuiciar aisladamente la Resolución con absoluta prescidencia del sometimiento al control jurisdiccional del acto administrativo" (83).

En definitiva, la tercera de las condiciones de recurribilidad del acto administrativo es que el mismo no sea firme por el vencimiento de los lapsos legales de caducidad o porque se lo considere como dictado con fundamento en otros actos administrativos ya firmes.

V.—CONCLUSION.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, podemos señalar como conclusión, lo siguiente:

Sólo los actos administrativos pueden ser objeto del recurso contencioso-administrativo de anulación.

En este sentido, esos actos administrativos recurribles deben ser definitivos, que causan estado y no firmes.

Por acto administrativo definitivo ha de entenderse aquel que, contrariamente a los actos de trámite, pone fin a un asunto produciendo per se plenos efectos jurídicos. Por vía de excepción, sin embargo, la jurisprudencia ha admitido la posibilidad de impugnar por la vía contencioso-administrativa los actos de trámite siempre que decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto, de tal modo que pongan fin, al procedimiento administrativo o hagan imposible su continuación.

Por acto administrativo que causa estado ha de entenderse aquel acto que por agotar la vía administrativa no es susceptible de ser recurrido en vía jerárquico-administrativa.

Por acto administrativo no firme ha de entenderse aquel acto para cuya impugnación no han vencido los lapsos de caducidad previstos en la Ley.

Caracas, agosto de 1965.

(83) Vid. en *Gaceta Forense* Nº 35, Pág. 165.