

ACTOS ADMINISTRATIVOS. Aporte Jurisprudencial.

RAIZA OJEDA DE ILIJA

Abogada y Magister Scientiae en Derecho Agrario, Universidad de Los Andes (ULA), Mérida, Venezuela. Profesora Asociada de pregrado y postgrado de Derecho Administrativo, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la ULA. Consultora Jurídica de la Universidad de Los Andes. Correo electrónico: raliija@ula.ve. raizaojeda@hotmail.com.

Resumen

El presente estudio analiza, los actos administrativos como manifestación por excelencia de la actividad administrativa, su definición y regulación en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, clasificación, requisitos de fondo y de forma, su validez, eficacia y su impugnabilidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa; apoyado en la Jurisprudencia Nacional dictada sobre la materia.

Palabras claves: Acto Administrativo, Administración Pública, requisitos de forma y fondo, manifestación de voluntad, competencia, validez, eficacia, impugnación

Abstract

The study analyzes the administrative acts as excellence manifestation of the administrative process, their definition and regulation on the Organic Law of Administrative Procedures, classification, requirements and Impugnability in the presence of Contentious Administrative Jurisdiction, supported on the national jurisprudence related to the topic.

Keywords:

Administrative Act, Public Administration, fund and form requisites, manifestation of will, competence, validity, efficacy, impugnability.

Los actos administrativos constituyen, la forma de manifestación por excelencia de la actividad administrativa, por su naturaleza y carácter los actos administrativos inciden en la esfera jurídica de los administrados a quienes se dirigen, creando o modificando o extinguiendo una situación jurídica determinada.

El gran jurista alemán **Otto Mayer**, define el acto administrativo
“Como un acto de autoridad que emana de la Administración y que

determina frente al súbdito, lo que para él debe ser derecho en un caso concreto” (1.949.Tomo I:126).

Asimismo, el mismo autor dice que “el Derecho Administrativo Moderno” está dominado por el concepto de acto administrativo, afirmación que sigue siendo rigurosamente cierta, no obstante las transformaciones de toda clase que desde entonces se han producido incluidas, desde luego, las con tanta trascendencia acaecidas en los últimos tiempos. Es por ello que el acto administrativo es una categoría jurídica fundamental, incluso central, en la formación y desarrollo hasta nuestros días del Derecho Administrativo.(Meilán Gil 2009.p.369) .

El acto administrativo per se produce efectos jurídicos relativos a la creación, modificación o eliminación de situaciones individuales o generales, o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general. (PCA. 01-02-83. Magistrado Ponente: Román Duque Corredor. RDP, N° 13, enero o marzo . 983,pp. 111-112.)

El acto administrativo, manifestación por excelencia de la actuación administrativa y elemento que conforma conjuntamente con la sentencia y el acto normativo la clásica trilogía de manifestaciones autoritarias atribuidas a los poderes del Estado encuentra su regulación en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, Capítulo II De los Actos Administrativos) de las Disposiciones Generales

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su artículo 7, define el acto administrativo de la manera siguiente:

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

Tal y como se evidencia, de la lectura del artículo anterior, puede decirse que en la misma se acogió la noción formal u orgánica de acto administrativo, al expresar y calificar que para que tenga tal carácter tiene que emanar de los órganos de la Administración Pública, lo anterior generó controversia en la doctrina, elevándose incluso la discusión a nivel jurisprudencial, algunos autores manifiestan que era necesario calificar como actos administrativos, los actos de los otros poderes públicos de contenido esencialmente administrativo, uno de los autores que mantiene

esta posición es Brewer-Carias cuando expresa que la definición de acto administrativo, contenida en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es incompleta y errada por que, definitivamente, en el ordenamiento jurídico venezolano, el acto administrativo no es sólo el que emana de los órganos de la Administración Pública, sino es también el acto sublegal que emana de las Cámaras legislativas, por ejemplo en ejercicio de la función administrativa (nombramiento del secretario de una comisión parlamentaria), o también el acto que emana de los órganos judiciales, por ejemplo (nombramiento del personal administrativo del Tribunal Supremo). (1982: 139).

Otra corriente de opinión, estimaba, que la noción de acto administrativo, debía quedar limitada a los actos emanados de los órganos administrativos, posición esta recogida por el legislador.

Araujo –Juárez manifiesta que el acto administrativo en principio debe ser un acto jurídico emanado de la Administración Pública en cualquiera de sus ramas, ya sea la Administración Pública Nacional, la Administración Pública Estatal o la Administración Pública Municipal, así como de los entes descentralizados funcionalmente con forma de Derecho Público (Art.29,num.1 de la LOAP). con esto pues, se debe acoger el criterio orgánico o subjetivo para determinar el acto administrativo, pero no es suficiente, es necesario entonces, ya hemos dicho, que no todos los actos jurídicos que emanan de una Administración Pública son actos administrativos, y entonces hay que completar el criterio orgánico con el criterio material del ejercicio de la potestad administrativa otorgada y por último de acuerdo con la forma y requisitos establecidos por la legalidad o el ordenamiento jurídico (criterio formal). Sólo así cabe diferenciar entonces, la categoría jurídica de los actos administrativos de los otros actos jurídicos emanados de la Administración Pública o de otro órgano del Poder Público(2011.31).

Al analizar los elementos que componen la mencionada noción de acto administrativo, contenida en el artículo 7 de la Ley, destaca lo siguiente:

Primero: Consiste en una declaración de carácter general o particular, esta redacción no se adapta a la terminología usada en la Constitución, y discrepa igualmente de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia la cual alude a los actos de efectos generales y de efectos particulares, por lo que el acto como tal no es general ni particular, lo que podemos clasificar de general o particular son los efectos que produce su declaración.

El englobar a los de carácter general en la noción de actos administrativos plantea de inmediato la duda si los Reglamentos pasan a ser considerados como actos administrativos y como tales, sometidos a las disposiciones de la ley, o por si el contrario, los mismos se mantienen fuera de su alcance.

Puede considerarse que los reglamentos no se incluyen en la noción de acto administrativo, la cual si bien comprende a los actos generales no abarca a los actos generales normativos, la noción de acto administrativo queda limitada a los actos individuales y a los actos generales no normativos.

Una segunda posición consideraría que los reglamentos deben quedar incluidos en la definición de acto administrativo, ya que el legislador no hizo ningún tipo de distinción y no puede ser hecha por el intérprete.

Hildegard Rondón de Sansó entiende que del texto mismo de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos emerge la exclusión de los reglamentos de la noción de acto administrativo, a pesar de la redacción del artículo que intentara definirlo. La clasificación que el artículo 14 hace de los actos no es sustancial sino orgánica, esto es, constituye una clasificación fundada en la jerarquía del órgano del cual el acto deriva y en razón de ello, no se clasifica el contenido mismo del acto, lo cual permite considerar que si bien todo reglamento del Poder Ejecutivo Nacional tendrá la forma de decreto, no todo decreto constituye reglamento (2.011:50)

Segundo: en lo referido al origen del acto administrativo, tal y como hicimos referencia anteriormente, a los efectos de la Ley debe ser dictado por un órgano de la Administración Pública.

Tercero: “de acuerdo a las formalidades” lo anterior evidencia su sometimiento al Principio de la Legalidad, en sus dos manifestaciones formal y sustancial.

Cuarto: En cuanto a su contenido, el acto administrativo es como lo indica la definición legal, una declaración, es decir, una manifestación de voluntad, de conocimiento o de juicio, y cuyo contenido puede ser muy variado, siempre dentro de las facultades atribuidas a la Administración, de orden sancionatorio, autorizatorio, facultativo. Limitativo, etc.

Clasificación de los actos administrativos

Siguiendo con la metodología utilizada se acoge la clasificación de los actos administrativos, con base a la Ley, en el entendido de que existen muchas clasificaciones en nuestro derecho positivo, no siendo el interés de este trabajo iniciar una discusión sobre la validez de las mismas, razón esta por la que cabe circunscribirse a la clasificación legal.

Los actos Administrativos según sus efectos

Según el carácter normativo o no de los actos administrativos, estos se clasifican en actos de efectos generales y actos de efectos particulares, acogiendo la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos una primera forma de clasificación de los actos según sus efectos, Esta es la clasificación que acogía la Ley Orgánica de la Corte Suprema de justicia, y que mantiene la Ley del Tribunal Supremo de Justicia, los actos administrativos de efectos generales, son aquellos de contenido normativo, es decir que crean normas que integran el ordenamiento jurídico; en cambio, los actos administrativos de efectos particulares, son aquellos que contienen una decisión no normativa, sea que se aplique a un sujeto o a varios sujetos de derecho. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos identifica a los actos administrativos de efectos generales cuando en su artículo 13 establece: “Ningún acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de superior jerarquía; ni los de carácter particular vulnerar, aun cuando fueren dictados por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general” (subrayado nuestro). En esta disposición, al prescribir que un acto administrativo de carácter particular no puede vulnerar lo establecido en una disposición normativa de carácter general, lo que está señalando es que un acto administrativo de efecto particular no puede derogar uno de efecto general, acogiéndose igualmente en la norma el Principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos o de los actos administrativos de efectos generales.

Hildegard Rondón de Sansó, afirma que esta norma tiene una redacción contradictoria de las reglas de la generalidad y de la jerarquía, cuando expresa que de la atenta lectura de esta disposición y su análisis combinado con las que establecen la jerarquía de los actos administrativos, nos revelan que en realidad han sido establecidas dos reglas de aplicación:

Primera regla: Los actos administrativos han de atender a la jerarquía establecida, en forma tal que los de menor rango no pueden

derogar a los de rango superior. A tal efecto, el artículo 14 clasifica así a los actos de acuerdo con el indicado carácter. Decretos que son las decisiones de mayor jerarquía dictados por el Presidente de la Republica; Resoluciones Son las decisiones adoptadas por el consejo de Ministros, tanto generales como particulares; y por último las ordenes o providencias, que son las restantes decisiones de los órganos de la Administración pública Nacional.

De acuerdo con esta primera regla analizada, una resolución no puede derogar un decreto aun cuando este contenga un acto individual y la primera tenga contenido normativo.

Segunda regla: la del contenido del acto. De acuerdo con esta regla un acto administrativo particular no puede derogar la disposición de carácter general aun cuando la última haya sido dictada por un órgano inferior al que dictara aquella.

Aparentemente las dos reglas se contradicen por cuanto, o bien se atiende al rango del acto, el cual hemos visto en el sistema establecido en la Ley depende de la jerarquía del órgano que lo dicta; o bien se atiende al contenido del acto que alude al carácter normativo del mismo. Pueden combinarse ambos elementos? Pongamos un caso: Una resolución ministerial regula el régimen de utilización de los parques nacionales estableciendo la prohibición de uso exclusivo de los mismos. Simultáneamente un decreto concede a una empresa la explotación de los recursos naturales de un parque nacional. La aplicación de la regla de la jerarquía, llevaría a la aplicación del decreto; la del contenido colocaría en primer lugar a la resolución. La redacción de la Ley no ofrece ninguna salida por cuanto el artículo 13 dice claramente: **Ningún acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de superior jerarquía, y el artículo 15 señala que los decretos son las decisiones de mayor jerarquía.** ¿Cómo aplicar en casos como el indicado la segunda regla que ordena que los actos de carácter particular no vulneren lo establecido en una disposición de carácter general aun cuando fueren por autoridad igual o superior a la que dicta la disposición general? La Ley por una parte consagra la jerarquía fundada exclusivamente en la naturaleza del órgano que dicta el acto en razón de lo cual la regla del contenido solo es aplicable parcialmente, esto es, cuando se trata de actos de la misma jerarquía. De allí que el enunciado amplio de la disposición relativa al contenido no puede cumplirse por imposible, pudiendo solo hacerse una aplicación parcial.(1984:273-274).

La misma Hildegar de Sansó, afirma que la única manera de resolver la situación anterior, es jerarquizando los actos , a los fines de poder encontrar coexistencia a las dos reglas.

Actos administrativos Generales e Individuales

Puede decirse que la Ley acoge la clasificación de los actos administrativos, según sus destinatarios, al distinguir los actos administrativos generales de los actos administrativos particulares, Los actos administrativos generales son aquellos que interesan a una pluralidad de sujetos de derecho, sea formado por un numero indeterminados de personas o un número determinado; en cambio, los actos administrativos individuales, son aquellos que interesan a un solo sujeto de derecho. En el artículo 72 de la Ley se exige que sean publicados en la Gaceta Oficial de la Republica de Venezuela, aquellos actos administrativos que interesen a un número indeterminado de personas, que no sean necesariamente actos normativos o de carácter general. Es decir, esta norma establece indirectamente la diferencia entre el acto de efectos generales o de contenido normativo y el acto general, el cual aun cuando pueda no tener contenido normativo, interese a un número indeterminado de personas. Como vemos en estos casos, el acto es general porque interesa a un número indeterminado de personas y no porque tenga necesariamente un contenido normativo.

El acto individual, al contrario, es el acto destinado a un solo sujeto de derecho, el cual es, además, un acto de efectos particulares de acuerdo a la clasificación anterior.

En lo relacionado a los actos generales y particulares la extinta Corte Suprema de Justicia en la Sala Política Administrativa acordó:

Actos de efectos generales son aquellos que tienen carácter normativo y, como tales, afectan a toda la ciudadanía. Actos de efectos particulares son aquellos que afectan a un solo individuo o a un número determinado o identificable de personas (RDP,N°2,1980,pp.130-131. Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas).

El acto es de efectos generales al no ser posible determinar las personas que estarían bajo el supuesto de su llama do. (CPCA-28-01-86 Caso: Varios vs Universidad de Los Andes. Magistrado Ponente : Aníbal Rueda. RDP, N° 25, enero-marzo 1986, p.130).

Los actos Administrativos según su contenido

- a. actos administrativos definitivos y actos administrativos de trámite.** Esta clasificación se deduce de los Artículos 9, 62 Y 85 de la Ley. En primer lugar puede distinguirse el acto que pone fin al asunto administrativo, en cuyo caso sería un acto que no pone fin al procedimiento ni al asunto, sino, que en general tiene carácter preparatorio.

En efecto el artículo 9, establece un principio general, y es que todos los actos administrativos de carácter particular, es decir, de efectos particulares, deben ser motivados salvo los actos de mero trámite. Distingue aquí, por lo tanto la Ley, el acto administrativo de trámite, el cual se opone por supuesto, al acto administrativo definitivo.

La Jurisprudencia se ha expresado sobre la materia de la manera siguiente:

Actos administrativos definitivos son aquellos mediante los cuales se define con plenos efectos jurídicos las cuestiones sometidas a la consideración o decisión de la Administración. (CPCA Magistrado ponente: Pedro Miguel Reyes. RDP, N°31, Julio-Septiembre 1.987, pp. 78-79).

Los actos de tramite no son susceptibles de ser impugnados directamente mediante el recurso contencioso-administrativo, salvo que causen indefensión o prejuzguen sobre lo definitivo. (CSJSPA. Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor. RDP, N° 40, octubre-diciembre 1989, pp.118-119) .

- b. Actos creadores de derechos o que establecen obligaciones.**

Otra distinción que establece la Ley y que se refiere a su contenido, es la que se refiere al acto creador de derechos subjetivos o de derechos personales y legítimos a favor de los particulares, regulados en los artículos 19, ordinal 2 y 82 de la Ley, y al acto administrativo que no crea derechos o intereses personales, sino que en su lugar establece obligaciones a cargo de particulares, y así se regula en el artículo 70 de la Ley.

Los actos Administrativos según la manifestación de voluntad: Actos Administrativos Expresos y Tácitos

La manifestación de voluntad que produce el acto administrativo, conforme al artículo 18, debe ser expresa y formal, conteniendo el acto una serie de requisitos que deben manifestarse por escrito. Por tanto, el acto administrativo que regula la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en principio debe ser expreso según el artículo 18. Sin embargo, la Ley admite la manifestación de voluntad tácita de la Administración, derivada del silencio administrativo. Así se establece expresamente en el artículo 4 de la Ley, cuando se prevé que en los casos en los cuales un órgano de la Administración pública no resolviera un asunto dentro de los lapsos que prevé la misma Ley, se considera que ha resuelto negativamente pudiendo el interesado intentar el recurso inmediato siguiente, por lo tanto la Ley en el **artículo** comentado, consagra el acto administrativo tácito de contenido negativo.

Los actos Administrativos según su Impugnabilidad: Los actos Administrativos Firmes

Otra clasificación que se deriva de la Ley, se refiere a la impugnabilidad o no de los actos administrativos, y así se distingue el acto administrativo firme de aquel que no lo es, porque aun puede ser impugnado, sea en vía administrativa a través de los recursos administrativos establecidos en el artículo 85 y siguientes, sea por vía contencioso-administrativa. En cambio, contra el acto administrativo firme, no puede ser impugnado por los recursos ordinarios, y sobre el cual el único recurso que procede, es el de revisión, tal y como lo establece el artículo 97 de la Ley en comentario.

El acto administrativo es firme cuando han sido agotados, tanto en vía administrativa como jurisdiccional, los recursos para impugnarlos, o se ha dejado transcurrir el lapso para su ejercicio. (CSJ_SPA. Magistrado Ponente: Luis H Farías Mata. RDP, N° 53-54, enero-junio 1993, pp.201-202).

Los Actos Administrativos según su ejecución

Por último, también en materia de clasificación de los actos administrativos, debe señalarse una clasificación según la ejecución, y así se distingue el acto material de ejecución, del acto administrativo formal. El artículo 78 de la Ley, habla de los actos materiales de ejecución que

puedan menoscabar o perturbar los derechos de los particulares, los cuales no pueden realizarse sin que exista previamente un acto administrativo que sirva de fundamento a dichos actos materiales. En este sentido, el acto material de ejecución previsto en el artículo 78, se identifica con el acto de ejecución que regula el Artículo 8 de la Ley.

Teoría de los Elementos Estructurales del acto Administrativo. Requisitos de validez de los actos Administrativos.

Un aspecto fundamental de la regulación de los actos administrativos, establecida en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es el referido a los requisitos de validez de los actos.

Distinguiéndose los requisitos de forma, de los requisitos de fondo del acto administrativo, los primeros constituyen lo que se ha llamado el procedimiento constitutivo del acto administrativo. Los segundos se refieren a su contenido y son los que determinan, propiamente, la naturaleza del acto administrativo (Brewer-Carías: 1964: 121).

Los requisitos de forma

La Ley determina algunas formalidades necesarias, para el cumplimiento del acto administrativo, de tal manera que el acto administrativo debe cumplir con todas ellas para que pueda producir sus efectos. Además, es necesario que la misma Ley, de manera expresa, defina las formas en que ha de cumplirse, y sólo es así cuando el acto cumplido fuera de esas formalidades legales llega a estar viciado de nulidad.

Los actos administrativos son actos formales en el sentido de que, para ser emitidos, deben cumplirse con una serie de formas, de trámites prescritos por la Ley.

La Administración no puede escoger a su arbitrio las formas de constituir (formar) su voluntad, ni las formas de expresión de esa voluntad.

Al respecto, resulta ilustrativa una sentencia del Alto tribunal que señala que:

Cuando la Ley crea formas especiales para el cumplimiento del acto administrativo, quiere decir que el acto debe estar rodeado de todas aquellas garantías necesarias para que pueda producir su efecto.

Mas, es necesario que la misma Ley establezca de manera categórica, las formas en que ha de cumplirse, y sólo así es, cuando el acto cumplido fuera de esas formalidades legales llega a estar viciado de nulidad. Pero, cuando la Ley no establece esas formas especiales para el acto, sino que únicamente establece la facultad de cumplir al funcionario tal o cual acto, la forma de expresión de la voluntad de la administración pública, puede hacerse en las condiciones que juzgue más convenientes y racional el funcionario público, siempre que, esa forma de expresión, demuestre claramente la voluntad de la administración ... (CFC_SPA: 07-12-37,M. 1.938.374; CFC: 07-12-37,M.1.938,p.374).

La validez de un acto administrativo en cuanto a su exteriorización o forma, conforme a la disposición contenida en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, debe juzgarse atendiendo a la finalidad que en cada caso concreto tales formalidades están destinadas a conseguir determinando la influencia sobre el fondo del asunto, no procediendo, por ende la nulidad administrativa cuando, aun siendo defectuosas, han logrado cumplir con su fin. En otras palabras, la inobservancia de las formas o los tramites procedimentales constituye, desde luego una irregularidad, pero esta solo llega a los grados de invalidez, cuando no se cumple o logra la finalidad objetiva, concreta, a que está destinado, con relación a un acto específico, o bien cuando la omisión de la formalidad o su defectuoso incumplimiento es de tal naturaleza, que ejerce una influencia determinante sobre el contenido del acto administrativo adoptado, lo cual permite aclarar suficientemente la idea de la supremacía del acto sobre su apariencia formal.

Al respecto, en sentencia de fecha 17 de Abril de 1.996, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa expresó:

“ esta Corte Suprema de Justicia, en fallos de techa 22-07-74 y 01-07-80, al analizar omisiones procedimentales acoge la teoría de los vicios intranscendentes decidiendo, que se trata de una irregularidad que no tiene relevancia invalidante y, que la ausencia de daño o de indefensión hace que esa irregularidad sea irrelevante y no acarrea nulidad absoluta”.

Por su parte, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, reiterando los fallos de techa 01-10-86, 11-06-87, 05-02-87 Y 04-11-87, emitidos por ese mismo órgano Jurisdiccional, sintetiza este mismo concepto en una decisión de techa 11-04-88, la cual ha sido ratificada en posteriores fallos:

«...La posición dominante de esta Corte y de la Jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal es considerar que cuando la Ley no declara expresamente nulo el acto, por falta de un determinado trámite, sino que este es anulable, la apreciación de si el efecto entraña nulidad, depende de la importancia que reviste el trámite o de la forma incumplida, el derecho que afecta, que produzca indefensión o que prive de algún elemento esencial de conocimiento que incida en el fondo o contenido de las actuaciones administrativas, desnaturalizándolas en su esencia. Esto en razón de que siendo las formas, por su naturaleza, estrictamente instrumentales, la infracción de las mismas solo adquiere relieve cuando su existencia, como antes lo anotamos, ha supuesto una disminución efectiva, real y trascendente de garantías, incidiendo así en la decisión de fondo y alterando evidentemente su sentido en perjuicio del administrado y aun de la propia administración. En consecuencia, su inobservancia es irrelevante cuando, de todas maneras se logra la finalidad que el legislador persigue al exigir la forma o trámite incumplido»

Los requisitos de fondo

En cuanto a los requisitos de fondo, la Ley, en diferentes normas, establece una regulación de los cinco requisitos de fondo de los actos administrativos: la competencia, la base legal, el objeto, la causa o motivos y la finalidad del acto.

La competencia

La competencia, es uno de los elementos esenciales de todo acto administrativo, entendiéndose por tal competencia la aptitud legal de los órganos de la administración para dictar un acto administrativo.

La primera característica que define la competencia en materia administrativa, es que la misma no se presume, y por el contrario debe constar en norma expresa, atributiva de competencia, es decir como lo expresó la extinta Corte Suprema de justicia, <debe emerger del texto expreso de una regla de derecho, ya sea la Constitución, la Ley, el Reglamento o la Ordenanza. (Brewer-Carías.1990:82).

La competencia determina el límite dentro del cual el órgano puede moverse; lo que la administración puede hacer: las facultades, poderes, y atribuciones que la Ley ha asignado al órgano.

Para que un acto administrativo sea válido, debe emanar de un órgano competente, tanto en la materia, como para el territorio, el grado, el tiempo.

En el mismo sentido la extinta Corte Suprema de Justicia, sentenció:

La “competencia” es la medida de la potestad atribuida por la Ley a cada órgano de modo que no hay competencia ni actuación administrativa valida, si previamente no se señala la atribución que por norma legal expresa se le reconoce al órgano y de los limites que la condicionan. Si hay inexistencia o falseamiento de los presupuestos facticos, el órgano no puede ejercitar el poder que el ordenamiento le ha atribuido y la actuación que cumpla estará viciada de ilegalidad y de nulidad absoluta. (CSJ-SPA. 25-07-90. Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas. RDP, N° 43, julio-septiembre 1990, pp 65-67).

La Base Legal

El segundo requisito de validez de los actos administrativos, es la base legal del acto que consiste en la necesaria concordancia entre las reglas que definen la competencia, es decir, los poderes de la Administración con las situaciones de hecho necesarias para motivar la decisión. Es decir, todo acto administrativo debe ser dictado, aplicándose las reglas jurídicas adecuadas, las cuales requieren de una interpretación precisa, Y además, concuerden con la situación de hecho que da origen al acto administrativo. La base legal del acto, por lo tanto, es la norma o normas del Ordenamiento Jurídico que autorizan la actuación administrativa en relación a un caso concreto específico. (Brewer-Carias.1982: 151).

Como lo afirma la Corte primera en lo Contencioso Administrativo:

La exigencia de la expresión de los fundamentos del acto administrativo tiene por objeto indicar su base legal, es decir , la norma jurídica que permite la actuación del órgano administrativo que produce la decisión (CPCA.26-05-83.Magistrado ponente: Roman J.Duque Corredor.RDP,N° 15, Julio -Septiembre 1983,pp.142.

La base legal de un acto administrativo está constituida por los presupuestos y fundamentos de derecho del acto, vale decir la norma legal

en que se apoya (**CPCA.25-06-93. Magistrado ponente: Belén Ramirez Landaeta. RDP, Na 53-54, enero-junio 1993, pp.198.**).

La causa o motivo

Tal y como lo manifestamos anteriormente, debe haber una relación entre las circunstancias de hecho y la base o fundamentación legal, razón por la cual lo anterior se convierte en un límite para la Administración, la cual no puede actuar caprichosamente. Por lo tanto, puede decirse que en general todo acto administrativo para que pueda ser dictado, requiere que el órgano tenga competencia; que una norma expresa autorice la actuación; que el funcionario interprete la norma adecuadamente, que constate una serie de supuestos de hecho del caso concreto, y que esos supuestos de hecho concuerden con la norma y con los presupuestos de derecho, y todo ello es lo que conduce al acto administrativo.

Los motivos son las circunstancias tanto de hecho como de derecho que, en cada caso, justifican o dan lugar a la emisión del acto administrativo.

Los presupuestos de hecho o motivos de los actos administrativos deben ser apreciados, comprobados y calificados adecuadamente por la Administración. (CSJ-SPA.17-03-90. Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez. RDP, N° 42, abril-junio 1990, pp.96).

El Objeto o Contenido

El cuarto de los requisitos de fondo y de validez, es el objeto o contenido del acto, es decir, el efecto práctico que con el acto administrativo se pretende.

El contenido es aquello que la Administración ha querido con el acto administrativo y se define como la consecuencia inmediata producida por el mismo.

El contenido del acto, como todo acto jurídico, debe ser lícito, posible, determinado o determinable.

- a. Posible: es decir, que sea factible, físicamente realizable;

- b. Lícito: Jurídicamente realizable, que no sea contrario a derecho; que su ejecución no sea ilegal.
- c. Determinado o determinable: que se pueda determinar en qué consiste.

En la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, existen diversas normas que regulan el objeto de los actos administrativos, por ejemplo en el artículo 19, ordinal 3°, los establece al señalar como viciado de nulidad absoluta, todo acto administrativo cuyo contenido u objeto sea imposible o sea de ilegal ejecución.

¿Qué es para la Jurisprudencia un acto cuyo objeto sea de imposible o ilegal ejecución?

El contenido imposible de un acto está referido a la imposibilidad física y a la imposibilidad lógica, no a la imposibilidad legal.

La imposibilidad física, en cuanto al contenido del acto se produce cuando el acto se refiere a un objeto o a un sujeto inexistente, y la imposibilidad lógica se produce cuando el acto tiene elementos irremisiblemente contradictorios. Si en un acto se aprecia que la aplicación de uno de sus elementos anula el efecto requerido por otro, sin que sea posible su aplicación simultánea, el acto en cuestión es de contenido imposible.

Pero, además de los requisitos genéricos del objeto del acto administrativo, en cuanto al contenido del mismo, la Ley prescribe otros elementos formales. El artículo 62 exige que el acto administrativo definitivo, es decir que decida un asunto, obligatoriamente debe resolver todas las cuestiones que hubiesen sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación. Por tanto, en cuanto al contenido del acto definitivo la Administración no puede eludir su decisión sobre algún asunto planteado, sino que necesariamente tiene que considerar en el acto y, por tanto, tienen que formar parte de su contenido, todos los asuntos que hubiesen sido planteados por los particulares o por la propia Administración, tanto inicialmente como durante la tramitación del procedimiento. (Brewer-Carías.1982: 155).

La finalidad

El quinto de los requisitos de fondo del acto administrativo, es la finalidad, la cual consiste en lo que la Ley persigue con el acto. Por tanto, la Administración tiene que ceñirse obligatoriamente a los fines prescritos en la Ley, y no puede la Administración buscar otros fines distintos a los prescritos por el legislador. En consecuencia, así como el elemento causa de los actos administrativos se busca preguntando ¿por qué se dicta el acto? El elemento fin del acto administrativo se obtiene preguntando ¿para que se dicta el acto administrativo?

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el Artículo 12 establece los límites al poder discrecional, hace referencia indirecta al fin del acto administrativo cuando establece: "... que la decisión o acto administrativo debe tener una precisa adecuación a los fines de la norma jurídica".

Asimismo, la Ley prescribe que debe haber una finalidad del procedimiento prevista en las normas que regulan los procedimientos, y por eso hace responsable al funcionario en aquellos casos que distorsione el fin del procedimiento.

Requisitos de Forma

Además de los requisitos de fondo del acto administrativo anteriormente estudiados, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, hace también referencia a los requisitos de forma de los actos administrativos. En general, estos requisitos de forma pueden clasificarse en tres grandes grupos: en primer lugar, las formalidades procedimentales del acto; en segundo lugar, la motivación del acto, y en tercer lugar, los requisitos concernientes a la manifestación externa o exteriorización del acto administrativo (formas). (Brewer-Carías.1982:157)

Las Formalidades procedimentales

La referencia a las formalidades procedimentales remite a la necesaria adecuación de la formación de la voluntad administrativa al procedimiento legalmente establecido; estas formalidades deben abarcar no solo la formación de los actos administrativos, o lo que se ha denominado también procedimiento constitutivo de los actos, sino también a lo pautado en la Ley referido a la impugnación de esos mismos actos en sede administrativa.

Una de las finalidades de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es justamente regular las formalidades que se deben cumplir en el procedimiento administrativo, al igual que establece lo que llamaríamos sanciones para aquellos actos administrativos que en su formación no cumplan con lo establecido legalmente. Es el caso del artículo 19, ordinal 4, cuando prescribe la nulidad absoluta de los actos administrativos, que se hayan dictado con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, con lo que se afirma la necesidad de que los actos se adecuen al procedimiento que la Ley regula.

Aun en los actos dictados por la Administración en ejercicio de un poder discrecional, deben cumplirse los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia.

Al respecto la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa declaró:

Las exigencias procedimentales establecidas reglamentariamente para la formación de los actos administrativos de efectos generales no son aplicables a la formación de los actos de efectos particulares (Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas. RDP, N° 5, enero-marzo 1981, pp.1188-119).

La resolución Ministerial es la vía usual de producción de actos administrativos por los Ministros, por lo que si la Ley no exige una forma específica, el acto administrativo puede ser dictado mediante Resolución. (CSJ-SPA-A CC. 0180. Magistrado Ponente: Luis Torrealba Narváez. RDP, N°3, julio-septiembre 1980, pp.128-129).

La Motivación

El artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, establece con carácter general, el requisito de la motivación del acto, cuando dice que todos los actos administrativos de carácter particular, es decir de efectos particulares, deberán ser motivados excepto los de simple trámite, o salvo disposición expresa de la Ley, y a tal efecto, agrega el artículo 9, en esa motivación debe hacerse referencia a los hechos y a los fundamentos del acto.

La motivación no es más que la expresión de los motivos que justifican el acto administrativo; el medio formal de expresar las razones de hecho y de derecho por las cuales se dicta.

No se requiere que la motivación sea una expresión detallada de los hechos, sino que el acto contenga una expresión sucinta de los hechos, de los fundamentos legales pertinentes y, además de las razones que hubiesen sido alegadas.

La doctrina y la Jurisprudencia tienen establecido desde hace mucho tiempo, y de manera general y pacífica, que la motivación del acto administrativo consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto.

Como lo afirma la Corte Suprema de Justicia, en Sala Política Administrativa.

La motivación del acto administrativo consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido el autor para producir el acto. Problema distinto es la apreciación de la corrección de los motivos, jurídicos y facticos del acto. (RDP, N°1 enero-marzo 1980, pp.136-137. 03-03-80).

La motivación que supone toda resolución administrativa no consiste necesariamente en el hecho de expresar dentro del texto que la contenga una exposición analítica, o en manifestar, de una manera extensa y obligatoriamente discriminada, los datos o razones sobre las cuales puede considerarse fundamentada si ha sido expedida en base a hechos, datos o cifras específicas que consten al menos de manera expresa en el expediente. (CSJ-SPA. 1188. Magistrado ponente: Luis H Farías Mata. RDP, N°33, enero-marzo 1988, pp.96.)

Recientemente se ha resumido el conjunto de nociones implicadas en la motivación del acto administrativo de la siguiente manera:

“Que la motivación tiene por objeto además de preservar el acto administrativo de la arbitrariedad del funcionario, hacer del conocimiento de la persona afectada de las causas de este acto, para que pueda ejercer su derecho a la defensa, en caso que le perjudique; que la motivación al menos con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y para los casos por ella regidos no necesariamente debe contenerse en el acto administrativo siempre y cuando el interesado haya tenido la posibilidad evidente de conocer esas razones de hecho y de derecho en que se funda dicho acto; que puede ser anterior o concomitante, pero nunca posterior al acto mismo; que

puede solo remitirse a la norma jurídica de cuya aplicación se trata, si su supuesto es unívoco o simple, es decir si no puede prestarse a dudas por parte del interesado”.

Ver sentencias SPA del 13 de Junio de 1985, caso: “Desarrollos Prebo 800 C:A.” Y del 17-7-86, caso : “Ricardo Zuloaga Pérez”.

La exteriorización del acto

Otro de los requisitos de forma establecido por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es el referido al uso de determinadas formas para la exteriorización de los actos administrativos.

Así como la motivación es un requisito formal , para el ejercicio del derecho a la defensa, también la exteriorización formal del acto que conlleva la motivación, debe considerarse como un requisito de validez de los actos y como un requisito para el ejercicio del derecho a la defensa.

El Artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ha establecido por primera vez y con carácter general en el ordenamiento positivo venezolano, los requisitos que debe contener el acto administrativo en su formulación expresa, al indicar que debe contener lo siguiente:

Primero, el nombre del ministerio u organismo al cual pertenece el órgano que dicte el acto; segundo, el nombre del órgano que dicte el acto; tercero, el lugar y la fecha donde el acto es dictado; cuarto, el nombre de la persona u órgano a quien va dirigido; quinto, la expresión sucinta de los hechos y razones alegados y los fundamentos legales del acto; sexto, la decisión correspondiente; séptimo, el nombre del o de los funcionarios que lo suscriben, con indicación de la titularidad con que actúen e indicación expresa, en caso de actuar por delegación, del número y fecha del acto de delegación que confirió la competencia ; y octavo, el sello de la oficina.

De la manera anterior la Ley estableció los requisitos de forma del acto expreso y exige que estos actos administrativos contengan todos estos elementos en su exteriorización formal.

Como observamos la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, establece los requisitos de fondo y de forma que deben tener los actos administrativos, por lo que la Administración Pública o

cualquier otra persona o entidad actuando en función administrativa, que por algún motivo contraríen el derecho, pueden ser controlados por los tribunales que conforman la jurisdicción contenciosa administrativa.

En la emanación de los actos administrativos, la administración debe someterse a la ley y al derecho en general. Así, la característica esencial del acto administrativo, derivada de la redacción del artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es su sometimiento al principio de la legalidad.

Así pues, la Ley Orgánica de la jurisdicción contenciosa, en su artículo 8 establece que todos los actos administrativos, incluyendo los denominados actos de autoridad, quedan sujetos al control judicial de los órganos de la jurisdicción contenciosa administrativa por contrariedad a derecho, es decir, que sea cual sea el motivo de la misma, inconstitucionalidad o ilegalidad, todos los actos administrativos (generales o particulares) quedan sujetos al control judicial.

Al respecto, cabe mencionar lo asentado por la Sala Constitucional de nuestro Máximo Tribunal, según sentencia No 1122/2006, del 8 de Junio, recaída en el caso CONINDUSTRIA, bajo la ponencia de la Magistrada Carmen Zuleta de Merchán, que:

La jurisdicción contencioso-administrativa, en cambio, está concebida para conocer de actos sub-legales, sin importar el vicio que se les impute. En tal virtud, no es la violación de una norma fundamental lo que permite a la jurisdicción constitucional conocer de un acto, como sucedía con anterioridad, sino la jerarquía del mismo. Por ello, un acto sublegal, así se le imputen variados vicios de inconstitucionalidad, no corresponderá a la jurisdicción constitucional, la cual se le ha asignado a esta Sala en el artículo 334 de la vigente Carta Magna.

Por tanto, al estudiar los motivos de impugnación necesariamente debemos enfocar su análisis, en primer lugar, bajo la luz de este principio rector en el régimen de la jurisdicción contencioso Administrativa, es decir, a través del principio de la universalidad del control judicial, entendiéndolo que esa jurisdicción es una jurisdicción especial que es parte del Poder Judicial del Estado cuyo ejercicio está encomendado a unos órganos judiciales encargados de controlar la legalidad y la legitimidad de la actividad administrativa, en particular de los actos administrativos.

En segundo lugar, que al hablar de los motivos de impugnación de los actos administrativos, debemos definir qué se entiende por contrariedad a derecho. Para ello debemos comenzar por destacar lo preceptuado en el artículo 259 constitucional, que expresamente establece.

Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder. (subrayado nuestro).

Nótese que esta disposición constitucional instituye que el fundamento de toda impugnación del acto administrativo será, siempre, la **contrariedad a derecho**, expresión que debe ser utilizada de la forma más amplia posible, es decir, como toda violación del ordenamiento jurídico constitucional y legal.(Pellegrino Pacera C.p.9:2012).

Precisamente el sometimiento de los actos administrativos a la Ley es lo que nos permite hablar de la validez del acto administrativo, que es la situación en la que se encuentran los actos dictados conforme a derecho. Por el contrario, la invalidez del acto administrativo es aquella situación en que se encuentran los actos contrarios al ordenamiento jurídico.

En este mismo sentido, debe señalarse que en la actualidad, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia No 1113/2011 del 13 de Agosto recaída en el caso TELEMOVIL, bajo la ponencia de la Magistrada Trina Omaira Zurita, asevera que "...en el contencioso de nulidades de actos administrativos, lo demandado es la contrariedad a derecho del acto administrativo, es decir, es un medio de impugnación en vía jurisdiccional de los actos administrativos, tendente a la anulación en sede jurisdiccional, donde el demandado es un ente u órgano público", cuyo fundamento lo encontramos en el artículo 259 constitucional.

Para ello el Derecho Administrativo ha construido la teoría de la invalidez de los actos administrativos que se fundamenta en los artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, constituyéndose en el instrumento normativo que regula los vicios a través de los cuales pueden impugnarse los actos en sede jurisdiccional.

Asimismo, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Contencioso Administrativa, se mantiene el criterio de la consideración

del sistema de nulidades establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

LISTA DE REFERENCIAS

- ARAUJO JUÁREZ, José (1.996). Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo. Vadell Hermanos Editores. Caracas.
- ARAUJO JUÁREZ, José (1.998) Tratado de Derecho Administrativo Formal. Vadell Hermanos Editores. Caracas.
- ARAUJO JUÁREZ, José (2011). Derecho Administrativo General. Acto y Contrato Administrativo. Ediciones Paredes. Caracas.
- BALASSO TEJERA, Caterina (1.998). Jurisprudencia sobre los Actos Administrativos. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.
- BREWER-CARÍAS, Allan. (1.982) El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.
- BREWER-CARÍAS, Allan. (1.990). Principios del Procedimiento Administrativo: Editorial Civitas.S:A: Madrid.
- BREWER-CARÍAS, Allan. (1.995). Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Funeda. Caracas.
- HERNANDEZ MENDIBLE, Victor. (1.997) Procedimiento Administrativo, Proceso Administrativo y Justicia Constitucional. Vadell Hermanos Editores Caracas.
- LARES MARTINEZ, Eloy. (1.990). Manual de Derecho Administrativo. 8va Edición. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela.
- MEILANG, José L (2009). “El acto Administrativo como categoría Jurídica”, en el Acto Administrativo como Fuente del Derecho en Iberoamérica (Actas del VIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo).
- MEIR E, Henrique.(1.992). El Procedimiento Administrativo Ordinario. Editorial Jurídica Alva, S:R:L. Caracas.

-PELLEGRINO PACERA, Cosimira G.(2011). Motivos de Impugnación de los Actos Administrativos y la Jurisprudencia de la Sala Político Administrativa (Una revisión Jurisprudencial a la luz de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa) Cuadernos de Derecho Público. Funeda. Caracas.

- PEÑA SOLIS, José (2000) Manual de Derecho Administrativo Adaptado a la Constitución de 1.999. Colección de Estudios Jurídicos Tribunal Supremo de Justicia. Caracas.

- RONDON DE SANZO, hildergard (1.981) Aspectos Generales de la Actividad Administrativa. En libro homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet. Facultad de Ciencias Jurídicas de la UCV. Caracas.

- RONDÓN DE SANZO, Hildegard. (2001). Las Peculiaridades del Contencioso Administrativo. Funeda. Caracas.

-RONDON DE SANZO, Hildegard, (2001) Procedimiento Administrativo. Editorial Jurídica Venezolana .Caracas.

-RONDON DE SANZO, Hildegard, (2011) El Procedimiento Administrativo y sus actuales tendencias Legislativas. Editorial Jurídica Venezolana .Caracas.

NORMATIVA:

- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5,453 de fecha 24 de marzo de 2000. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos . República de Venezuela. 1.982.

-Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. República Bolivariana de Venezuela. 2010.