

II. EXTRANJERO

CONSIDERACIONES SOBRE LA ILEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO VENEZOLANO (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. FORMAS DE LA ILEGALIDAD: 1. *La inconstitucionalidad*: A) La inconstitucionalidad de los actos administrativos. B) La usurpación de funciones: a) La usurpación de autoridad. b) La usurpación de funciones. c) Precisión terminológica. 2. *La ilegalidad*: A) Noción previa. B) La extralimitación de atribuciones C) El abuso o exceso de poder. D) La desviación de poder. E) El vicio de forma: a) El vicio de forma en relación con la manifestación de voluntad de la Administración. b) El vicio de forma en relación con la motivación del acto administrativo. c) El vicio de forma en relación a la notificación del acto administrativo. d) Otros vicios de forma. F) Los actos administrativos contrarios a Derecho.—III. EL CONTROL DE LA ILEGALIDAD: 1. *Noción previa*. 2. *Los recursos administrativos*: A) Noción previa. B) Los principales recursos administrativos: a) El recurso de reconsideración. b) El recurso jerárquico. C) Motivos que pueden invocarse en los recursos administrativos. D) La decisión de los recursos administrativos. 3. *Los recursos jurisdiccionales*: A) Noción previa. B) Los tipos de recursos jurisdiccionales: a) El recurso de inconstitucionalidad de los actos administrativos generales. b) El recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos. C) Motivos que pueden invocarse en los recursos jurisdiccionales. D) La decisión

(*) Estas consideraciones forman parte de uno de los cinco Títulos de nuestra Tesis de Grado *Las instituciones fundamentales del Derecho administrativo y la jurisprudencia Venezolana*, que recientemente hemos presentado en la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, para su discusión. En esta tesis analizamos la teoría general del Derecho administrativo venezolano en los siguientes títulos: «El principio de la legalidad administrativa», «La Teoría de los actos administrativos», «La teoría de los contratos administrativos», «La teoría de los recursos administrativos» y «La jurisdicción contencioso-administrativa».

En las notas hemos utilizado las siguientes abreviaturas: AJ: Actualité Juridique; FI: Il Foro Italiano; JP: Jurisclasseur Periodique; Proyecto LPA 1963: Proyecto de la Ley de Procedimientos Administrativos, elaborado en 1963 por la Comisión de Administración Pública, Caracas, Venezuela; RAP: Revista de Administración Pública; RIDC: Revue Internationale de Droit Comparé; RISA: Revue Internationale des Sciences Administratives, y RDP: Revue de Droit Public et de la Science Politique.

Para la cita de la jurisprudencia administrativa de la antigua Corte Federal y de Casación en Corte Plena y en Sala Federal; de la antigua Corte Federal, y de la actual Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, hemos utilizado principalmente las siglas del Instituto de Codificación y Jurisprudencia, respectivamente: CFC-CP, CFC-SF, CF, CSJ-PA. Donde no ha sido posible esto hemos indicado la fuente de la respectiva Memoria o Gaceta Forense.

de los recursos jurisdiccionales. E) Imposibilidad de acumulación de los recursos jurisdiccionales. 4. *La excepción de ilegalidad*.—IV. CONSECUENCIAS DE ILEGALIDAD: 1. *Los efectos de la ilegalidad respecto al acto administrativo*: A) Noción previa. B) La nulidad del acto administrativo. C) La anulabilidad del acto administrativo. 2. *La constatación de la ilegalidad*.

I.—INTRODUCCIÓN.

1. La violación del principio de la legalidad administrativa por una autoridad administrativa vicia el acto administrativo de ella emanado de ilegalidad.

En este sentido entendemos por ilegalidad como la violación por parte de la Administración del conjunto de normas o reglas preestablecidas que forman el conjunto de las fuentes del principio de la legalidad administrativa, y que han sido dictadas por la autoridad competente para guiar su acción (1).

(1) El principio de la legalidad administrativa es aquel según el cual todos los actos de la Administración han de ser cumplidos dentro de las reglas o normas preestablecidas.

El enunciado de este principio, además de desprenderse del artículo 117 de la Constitución, que establece que «la Constitución y las Leyes definen las atribuciones del Poder público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio», se desprende de la jurisprudencia administrativa venezolana. En efecto, la antigua Corte Federal, en sentencia de 17 de julio de 1953 («Gaceta Forense», 2.^a etapa, núm. 1, abril-agosto de 1953, pág. 151) (CF-33-2, 17-7-53), señaló: «En este orden, todas las actividades de la autoridad administrativa deben ceñirse a reglas o normas preestablecidas. De ahí el principio de legalidad de los actos administrativos, según el cual éstos carecen de vida jurídica no sólo cuando les falta como fuente primaria un texto legal, sino también cuando no son ejecutados en los límites y dentro del marco señalado de antemano por la Ley. Desbordar este cerco constituye grave infracción que aparece la consiguiente enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes.»

En sentencia de 23 de octubre de 1953 («Gaceta Forense», 2.^a etapa, núm. 2, septiembre-diciembre 1953, pág. 64) (CF-75-1, 23-10-53) la misma Corte indicó que «la Administración pública, como órgano de la actividad estatal, no puede ejercitar sus funciones sino dentro de los precisos límites del derecho positivo, pues la demarcación de éstos constituye garantía establecida en beneficio de los particulares o administrados contra las posibles arbitrariedades de la autoridad ejecutiva, máxime cuando se trata de la Administración reglada, cuyos actos están sujetos a las disposiciones de la Ley. Reglamento o cualquiera otra norma administrativa».

En otra decisión de 8 de septiembre de 1954 («Gaceta Forense», 2.^a etapa, núm. 5, julio-septiembre de 1954, pág. 218) (CF-102-1, 28-9-54) la misma Corte Federal dispuso que «la actividad administrativa en el Estado de Derecho está condicionada por la Ley a la obtención de determinados resultados, y por ello no puede la Administración Pública procurar resultados distintos de los perseguidos por el legislador».

Por otra parte, la misma antigua Corte Federal, en sentencia de 9 de agosto de 1957 («Gaceta Forense», 2.^a etapa, núm. 17, julio-septiembre 1957, pág. 132) (CF-182-1, 9-8-57), indicó que «el Estado de Derecho en los regímenes democráticos no pueden funcionar cabalmente con mengua del principio de la legalidad, según el cual todos los actos de la

Ahora bien, es necesario señalar que no toda ilegalidad vicia un acto administrativo con la misma intensidad. Nos limitaremos a estudiar los vicios de ilegalidad susceptibles de ser controlados jurisdiccionalmente, y en este sentido veremos las formas de la ilegalidad, su control y las consecuencias que produce.

II.—FORMAS DE LA ILEGALIDAD.

1) *La inconstitucionalidad.*

2. Nuestra jurisprudencia ha distinguido fundamentalmente dos formas de la inconstitucionalidad de los actos administrativos: la inconstitucionalidad propiamente dicha y la usurpación de funciones como vicio de los mismos. Estudiemos separadamente estas dos formas de presentación de la inconstitucionalidad de los actos administrativos.

A) *La inconstitucionalidad de los actos administrativos.*

3. Los actos administrativos están viciados de inconstitucionalidad cuando la autoridad administrativa que los dictó ha infringido algún precepto, principio o garantía constitucional. La inconstitucionalidad entonces debe resultar siempre sin necesidad de alegar ni probar hechos, del antagonismo directo entre el acto administrativo que se impugna y el precepto, principio o garantía constitucional infringida (2).

De ahí la necesidad de que en el respectivo libelo se exprese como fundamento la norma constitucional violada (3).

B) *La usurpación de funciones.*

4. La Constitución de 1961 señala que «la Constitución y las Leyes definen las atribuciones del Poder público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio». Cada una de las ramas de ese Poder público tiene sus propias funciones, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí para la realización de los fines del Estado. Y agrega después que toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos (4).

De estos preceptos constitucionales, que con variaciones de redacción se encuentran en nuestra teoría constitucional desde la Carta Funda-

Administración Pública han de ser cumplidos o realizados dentro de las normas legales preestablecidas por la autoridad competente».

Por último, en sentencia de 9 de abril de 1959 («Gaceta Forense», 2.^a etapa, núm. 24, abril-junio 1959, pág. 63) (CF-30-1, 9-4-59), la misma Corte Federal señaló que «es doctrina que todas las actividades de la autoridad administrativa deben ceñirse a reglas o normas preestablecidas (principio de legalidad de los actos administrativos) y que carecen de eficacia jurídica aquellos que no son ejecutados en los límites y dentro del marco señalado de antemano por la Ley».

(2) Artículo 46 de la Constitución.

CFC-CF-5-1, 23-2-53.

(3) CFC-CP-42-1, 26-11-52.

(4) Artículos 117 a 119 de la Constitución.

mental de 1858 (5), se desprende que hay dos tipos de usurpación de funciones: la usurpación de autoridad y la usurpación de funciones propiamente dicha.

a) *La usurpación de autoridad.*

5. El usurpador de autoridad es aquel que la ejerce y realiza sin ningún tipo de investidura, ni regular ni prescrita. El concepto de usurpación, en este caso, emerge cuando una persona que no tiene «autoritas» actúa como autoridad. De ahí que la autoridad usurpada sea ineficaz y sus actos sean nulos por inconstitucionalidad (6). Este no es el caso de la actuación del funcionario de hecho (7).

Por otra parte, es necesario observar que la usurpación de autoridad implica la usurpación de funciones; por eso la calificamos como una forma de esta última.

b) *La usurpación de funciones.*

6. Existe, por otra parte, usurpación de funciones cuando una autoridad, al dictar un acto, incurre en una incompetencia generalmente de orden constitucional; y sólo puede considerarse incompetencia constitucional, propiamente hablando, cuando una de las ramas del Poder público usurpa funciones correspondientes a otra rama del mismo Poder público (8); es decir, cuando un órgano del Poder legislativo, por ejemplo, realiza funciones propias del Poder judicial. La misma incompetencia inconstitucional se presenta cuando, por ejemplo, un órgano del Poder municipal o estatal usurpa funciones del Poder nacional en cualquiera de sus ramas. En ambos casos se violan disposiciones «atributivas de competencia constitucional» (9).

Esta usurpación de funciones es la que la antigua Corte Federal denominó en algunos fallos «exceso de poder jurisdiccional» (10) como

(5) CFC-CP-14-1. 12-6-51.

(6) Artículo 119 de la Constitución.

(7) La diferencia esencial entre el usurpador de autoridad y el funcionario de hecho es que éste actúa de buena fe y con miras a urgentes intereses colectivos; en cambio, aquél aparece como una figura no plausible.

El usurpador viene a ser entonces el que dolosa o violentamente desaloja de su cargo al titular legítimo para ocuparlo él, o el que sin título alguno, y en ausencia de toda necesidad y aprobación colectivas, asume su cargo, o se mantiene en el que tenía después de haber expirado la vigencia de su auténtica investidura. Véase al efecto, CÉSAR A. QUINTERO, *Los Decretos con valor de Ley*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959, páginas 85 y sigs.

Sobre los funcionarios de hecho en la doctrina véase CONSTANTINEAU, *Traado de la doctrina de facto*, ed. española, Buenos Aires, 1945; FUEYO ALVAREZ, *La doctrina de la Administración de facto*, núm. 2 de esta REVISTA, 1950, págs. 35 y sigs.; JÈZE, *Principios generales del Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1949, tomo II, págs. 317 y sigs.

(8) Artículo 118 de la Constitución. Cuando un órgano ejecutivo, por ejemplo, realiza un acto atribuido a un órgano legislativo o jurisdiccional.

(9) Artículos 17, 18, 29, 31 y 136, y títulos V, VI, y VII de la Constitución.

(10) CF-94-1, 24-11-53.

CF-32-2. 2-6-58.

vicio de los actos administrativos. Y siguiendo el criterio de la Corte, el exceso de poder jurisdiccional, por contraposición al «exceso de poder administrativo», se confunde con la usurpación de funciones y se relaciona con la inconstitucionalidad de los actos administrativos y en general con los actos del Poder público, por violación de preceptos establecidos en la Carta Fundamental, debido a inversiones e interferencias de un poder a otro.

Esta usurpación de funciones es lo que nuestras Constituciones anteriores llamaban, a nuestro juicio impropriamente, extralimitación de atribuciones y facultades o usurpación de atribuciones (11).

Es necesario insistir en este concepto de usurpación de funciones, que sólo vicia a los actos administrativos cuando la autoridad que los dicta actúa con inversiones o interferencias de un poder a otro. Es decir, se está en presencia de la forma más burda, grosera y radical de incompetencia. La usurpación de funciones es así el grado mayor de incompetencia.

Pero debemos dejar muy claro que no constituye usurpación de funciones la incompetencia en menor grado que vicia el acto administrativo, cuando la autoridad administrativa que lo dicta asume atribuciones o facultades que le están encomendadas a otra autoridad administrativa. En este caso hay extralimitación de atribuciones o, si se quiere, usurpación de atribuciones, pero nunca habrá una usurpación de funciones, pues ambas autoridades ejercen la misma función administrativa. Por ello, en este caso sólo hay un vicio de ilegalidad, de incompetencia legal, que examinaremos más adelante bajo el nombre de «extralimitación de atribuciones», pero no hay un vicio de inconstitucionalidad, que en materia de incompetencia sólo existe cuando se usurpa una «función» del Estado que no se tiene poder para ejercer.

c) *Precisión terminológica.*

7. Creemos imprescindible aclarar, una vez más, los términos que hemos empleado y que, según la terminología de la Constitución vigente de 1961, creemos los correctos. Insistimos tanto en ello, pues si bien es cierto que la Corte en algunos fallos ha sido lo relativamente clara y precisa para deducir el significado exacto de los términos, en algunos otros numerosos fallos ha reinado, en nuestro concepto, una lamentable confusión de términos (12).

La usurpación de funciones es siempre un vicio de inconstitucionalidad, pues las funciones del Estado están definidas fundamentalmente por

(11) Artículo 41 de la Constitución de 1953; artículo 84 de la Constitución de 1936.

Una cosa es la función y otra la atribución; la función es el género; la atribución, la especie. Cuando se usurpa la función se usurpa como consecuencia la atribución; pero cuando se usurpa la atribución no se usurpa necesariamente la función, ya que la usurpación de la atribución puede ser realizada por una autoridad con atribuciones propias dentro de la misma función.

(12) CF-32-1, 2-6-58.

CF-33-1, 17-7-53.

CFC-CP-14-1, 12-6-51.

la Constitución. En cambio, la usurpación de atribuciones puede ser vicio de inconstitucionalidad o de ilegalidad, pues las atribuciones no sólo están señaladas en la Constitución, sino también en las Leyes (artículo 118 de la Constitución). Así, hay usurpación de atribuciones cuando una autoridad usurpa una atribución de otra autoridad, ambas en ejercicio de la misma función estatal y, por tanto, generalmente, pertenecientes al mismo Poder; pero también hay usurpación de atribuciones cuando una autoridad, en ejercicio de una función estatal dada, usurpa atribuciones de otra autoridad perteneciente a otro Poder estatal, en cuyo caso también usurpa la función.

Por tanto, si queremos evitar los términos confusos y equívocos, tenemos que desechar el de usurpación de atribuciones cuando queremos calificar el vicio de incompetencia constitucional que hemos denominado usurpación de funciones. Y ello, porque el término usurpación de funciones sólo nos puede indicar ese vicio de incompetencia constitucional; en cambio, el término usurpación de atribuciones nos puede indicar tanto una vicio de inconstitucionalidad como un vicio de ilegalidad, como hemos visto. La usurpación de funciones implica, claro está, que también se usurpa la atribución y es siempre un vicio de inconstitucionalidad; en cambio, la usurpación de atribuciones no conlleva necesariamente la usurpación de la función y, por tanto, no siempre es un vicio de inconstitucionalidad.

Por tanto, no es correcto decir, como lo ha hecho la Procuraduría General de la República, que la usurpación de funciones es sinónima de la usurpación de atribuciones (13).

En definitiva, adoptamos la siguiente terminología, que nos parece la más adecuada y que no da lugar a confusión:

a') La usurpación de autoridad, tal como se desprende de la Constitución en su artículo 119, es el vicio que acompaña a todo acto dictado por una persona desprovista totalmente de autoridad. No se trata de la actuación del funcionario de hecho y, por tanto, siempre es un vicio de inconstitucionalidad (14).

b') La usurpación de funciones es el vicio que acompaña a todo acto dictado por una autoridad que para dictarlo se ha arrogado funciones que corresponden a otra autoridad perteneciente a otra rama del Poder público distinta de la que ella pertenece. Se trata siempre de un vicio de inconstitucionalidad (15). Este vicio de usurpación de funciones se ha calificado también como extralimitación de funciones pues, ciertamente, toda autoridad que se extralimite en su función, sea legislativa, jurisdiccional, administrativa o de gobierno, e invada la función de otra distinta, comete una usurpación de funciones.

c') La extralimitación de atribuciones es, como veremos, la incompetencia generalmente de orden legal que vicia el acto administrativo:

(13) Escrito dirigido a la Corte Federal en 17 de noviembre de 1960. Informe de la Fiscalía General de la República al Congreso en 1960, Caracas, 1961, pág. 531.

(14) Véase nota núm. 7.

(15) Artículo 118 de la Constitución.

CF-94-1, 24-11-53.

la autoridad que se extralimita de su atribución e invade atribuciones de otra autoridad, siempre dentro del mismo poder y en ejercicio de la misma función estatal, comete una extralimitación de atribuciones. Se trata siempre de un vicio de orden legal cuando surge de la actividad de la Administración.

Muchos de los fallos confusos de nuestra Corte (16) tienen una explicación parcial: el hecho de que las Constituciones anteriores emplearan indistintamente los términos «extralimitación de facultades y atribuciones» o «usurpación de atribuciones» para calificar la usurpación de funciones (17).

En la Constitución actual, por otra parte, no hay posibilidad de confundir la «extralimitación de atribuciones» con la «usurpación de funciones». Ambos son vicios distintos: el primero, cuando se refiere a la actividad administrativa, como veremos, es una incompetencia de orden legal; el segundo, como hemos visto, es una incompetencia de orden constitucional y, por tanto, mucho más grave que la primera.

2) *La ilegalidad.*

A) *Noción previa.*

8. Vistos ya los vicios de inconstitucionalidad administrativa, nos corresponde examinar ahora los vicios de ilegalidad administrativa, o ilegalidad de los actos administrativos propiamente dichos. Veremos sucesivamente la incompetencia legal o extralimitación de atribuciones, el abuso o exceso de poder, la desviación de poder, los vicios de forma y la contrariedad al Derecho en general que puedan viciar a los actos administrativos (18).

B) *La extralimitación de atribuciones.*

9. La extralimitación de atribuciones en materia administrativa y en su concepto propio supone, según la terminología constitucional (19),

(16) CF-101-1, 25-9-54.

CF-33-1, 17-7-53.

(17) Artículo 41 de la Constitución de 1953; artículo 84 de la Constitución de 1947; artículo 42 de la Constitución de 1936.

(18) Artículo 206 de la Constitución.

Sobre un completo estudio doctrinal respecto a los vicios del acto administrativo, véase F. GARRIDO FALLA. *Los motivos de impugnación del acto administrativo*, núm. 17 de esta REVISTA, 1955, págs. 11 y sigs.; también véase el libro del mismo autor, *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956. Véase, asimismo, DE SOTO, *Contribution a la théorie des nullités des actes administratifs unilatéraux*, Tesis, París, 1942.

(19) Artículo 159 de la Constitución. En efecto, éste es el único artículo de la Constitución que habla de la «extralimitación de atribuciones» cuando establece: «Los actos de los cuerpos legislativos en ejercicio de sus atribuciones privativas no estarán sometidos al veto, examen o control de los otros poderes, salvo lo que esta Constitución establece sobre extralimitación de atribuciones».

El artículo, aunque en su fondo no nos interesa para lo que ahora aclaramos, en su

la invasión o interferencia de un funcionario administrativo en atribuciones que no le corresponden y que están atribuidas específicamente a otra autoridad administrativa. En nuestra Constitución vigente, la extralimitación de atribuciones no es más que esto, es decir, la incompetencia legal que vicia al acto administrativo cuando su autor se extralimita de sus propias atribuciones e invade las de otra autoridad dentro del mismo Poder administrativo.

Por otra parte, es necesario volver a insistir en lo ya dicho: no debe confundirse lo administrativo con lo constitucional. La extralimitación de atribuciones es una incompetencia de orden administrativo, de orden legal; la usurpación de funciones es una incompetencia de orden constitucional. La extralimitación de atribuciones es una incompetencia que proviene de la actividad administrativa dentro de la función administrativa, y puede ser en razón de la materia, del territorio, del tiempo, del grado jerárquico o de los poderes legales conferidos. La usurpación de funciones, en cambio, es una incompetencia de orden constitucional, que deriva de la propia Constitución, y que es en nuestro régimen constitucional una incompetencia político-social. La finalidad de su regulación ha sido, históricamente, amparar la Constitución contra la acción violenta y arbitraria. Nuestra Constitución sanciona los actos viciados de usurpación de funciones o, como alguien la ha llamado, «usurpación de poder» (20), con la ineficacia o nulidad radical, como proveniente de autoridad usurpada, de una autoridad ilegítima, de una autoridad fundada en la arbitrariedad o en la violencia, o en cualquier otro hecho desprovisto de respaldo legal.

En cambio, en la extralimitación de atribuciones no hay en juego un interés social, ni conviene declarar tampoco los actos con ese vicio, como desprovistos de toda existencia jurídica. En estas situaciones los actos generalmente sólo son anulables.

En todo caso, debemos expresar que estamos hablando de vicios de los actos administrativos, y éstos son ejecutados en cumplimiento de la

forma y por la terminología empleada nos es de gran utilidad. En efecto, se señala que hay atribuciones privativas de los cuerpos legislativos, es decir, del Senado y de la Cámara de Diputados; y que en el ejercicio de esas atribuciones no están dichos cuerpos sometidos al control de otro Poder del Estado, salvo lo que se establezca sobre la extralimitación de atribuciones. Ahora bien, en el sentido del artículo, extralimitación de atribuciones no puede ser otra cosa que la interferencia de un cuerpo legislativo en las atribuciones privativas de otro, y esto nunca puede ser igual a la usurpación de funciones.

Un comentario completamente al margen, pero útil como observación jurídica: la Constitución no establece nada, en ninguno de sus artículos, sobre la extralimitación de atribuciones.

Sobre la incompetencia como vicio de los actos administrativos en la doctrina, véase AUBY, *L'incompétence ratione temporis*, RDP, 1953, pág. 5; M. S.: GIANNINI, *In Tema di vizio di incompetenza dell'atto amministrativo*, «Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Casazione», 1946, II, pág. 570; SANDULLI, *Per la delimitazione del vizio di incompetenza degli atti amministrativi*, «Rassegna di Diritto Pubblico», 1948, I, pág. 25.

(20) Voto salvado del Magistrado Rafael Angel CAMEJO a la sentencia CFC-CP-64-1. 8-8-51.

Ley. Por ello, la extralimitación de atribuciones como vicio de los actos administrativos siempre es un vicio de ilegalidad. No sucede lo mismo, por supuesto, respecto a la extralimitación de atribuciones, por ejemplo, de los Cuerpos legislativos. Sólo en la Constitución se establecen las atribuciones privativas de cada Cámara; ninguna Ley lo hace, pues la actividad legislativa se realiza en ejecución directa de la Constitución. Por ello, la extralimitación de atribuciones en este caso corresponde propiamente a problemas de Derecho constitucional y es un vicio de inconstitucionalidad.

Aquí sólo hablamos de extralimitación de atribuciones de la autoridad administrativa, y como vicio de los actos administrativos.

C) *El abuso o exceso de poder.*

10. En Francia, el recurso por exceso de poder nació y es empleado para impugnar a los actos administrativos viciados de ilegalidad (21). No se emplea el término «exceso de poder» para calificar un vicio de ilegalidad de los actos administrativos, sino para indicar el principal recurso contencioso-administrativo de anulación. En este sentido, el recurso por exceso de poder es la acción por la cual toda persona que tenga interés en provocar la anulación de un acto administrativo ejecutorio, puede recurrir al Juez de lo contencioso-administrativo en razón de la ilegalidad de ese acto (22).

Nuestra jurisprudencia no utiliza el término «exceso de poder» para calificar el recurso contencioso-administrativo de anulación. En múltiples fallos, la antigua Corte Federal (23) ha utilizado dicho término para indicar un vicio de ilegalidad del acto administrativo. Y en este sentido lo asimila el abuso de poder (24). También en otros fallos, erradamente en el sentido general de nuestra jurisprudencia, la Corte Federal calificó

(21) Sobre la evolución histórica del recurso por exceso de poder en Francia, véase P. LANDON, *Histoire abrégée du recours pour excès de pouvoir des origines à 1954*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1962; P. LAMPUE, *Le développement historique du recours pour excès de pouvoir depuis ses origines jusqu'au debout de XXe siècle*, RISA, 1954, núm. 2; IMBERT, *L'évolution du recours pour excès de pouvoir (1872-1900)*, Dalloz, París, 1952.

(22) Sobre el recurso por exceso de poder en la doctrina, véase: J. FOURNIER y G. BRAIBANT, *Recours pour excès de pouvoir, Répertoire de Droit Public et Administratif*, Dalloz, París; ARIAS DE VELASCO, *El recurso por exceso de poder*, «Revista de Derecho Público», Madrid, 1934.

(23) CF-182-1, 9-8-57.

CF-2-1, 24-2-56.

Sobre el exceso de poder como vicio del acto administrativo, véase: S. MARTÍN-RETORTILLO, *Exceso de poder como vicio del acto administrativo*, núm 23 de esta REVISTA, 1957, página 83 y sigs.; RESTA, *la natura giuridica dell'eccesso di potere come vizio degli atti amministrativi*, Studi per F. CAMMEO, Padua, vol. II, 1933, pág. 383; FORTI, *In tema di eccesso di potere*, F. I., 1937, III, pág. 122.

(24) CF-182-1, 9-8-57.

CF-2-1, 24-2-56.

la extralimitación de funciones como exceso de poder (25), y la desviación de poder también como exceso de poder (26).

Trataremos de sacar en claro cuál es el sentido correcto que domina en la jurisprudencia administrativa de la Corte, cuando se ha atenido a la competencia que le da la Ley orgánica de la Corte Federal para declarar la nulidad de los actos administrativos por abuso de poder (27).

En sentencia de 9 de agosto de 1957, la antigua Corte Federal ha señalado (28) que «un acto administrativo puede haber sido dictado por el órgano competente aun dando cumplimiento a los preceptos de la Ley positiva —y en tal caso no podría tildársele propiamente de «ilegal» en el sentido estricto de la palabra—; pero dentro de esa apariencia de legalidad, el acto puede adolecer de otros vicios, como el de exceso o abuso de poder contemplado por el ordenamiento jurídico venezolano».

Claramente observamos que en Venezuela el exceso de poder o abuso de poder no es un recurso jurisdiccional, sino que es un vicio de ilegalidad de los actos administrativos. Y en este sentido continúa la Corte señalando (29) que, cuando la Ley venezolana habla de «abuso de poder para sancionar con la nulidad los actos administrativos que lo contengan, no se contrae exclusivamente a la transgresión de normas constitucionales o legales expresas, sino que mira también otros vicios que pueden infirmar los actos de la Administración. Por eso distingue netamente entre ilegalidad o abuso de poder, y este abuso de poder puede cometerlo cualquier funcionario, aun en el caso de dar cumplimiento estricto a la norma escrita, ley positiva o precepto legal expreso, porque en la aplicación de ese precepto legal bien puede haber tergiversado los presupuestos de hecho que autorizaban la actuación del funcionario».

Y agrega la Corte en el mismo fallo (30) «que no debe confundirse el abuso de poder con la desviación de poder, pues el primero consiste únicamente en hacer uso indebido del poder que es atribuido al funcionario, independientemente del fin (31) logrado, bien porque se tergiverse la verdad procesal, desvirtuándose los hechos, o bien por cualquier otra causa». El abuso de poder, sostuvo la Corte, «se caracteriza más que en ningún otro aspecto en el llamado «travisamento dei facti» del Derecho italiano, o sea, lo que la doctrina procesal denomina «tergiversamiento», reglamentado en el artículo 435 del Código de procedimiento civil, así: «Cuando los Jueces hayan dado por probado un hecho con pruebas que por la Ley sea improcedente para demostrarlo; cuando a una prueba que no reúna los requisitos exigidos por la Ley le hayan

(25) CF-182-1, 9-8-57.

CF-2-1, 24-2-56.

(26) CF-94-1, 24-11-53.

CF-182-1, 9-8-57.

(27) Ley Orgánica de la Corte Federal, artículo 7, ordinal 9.º.

(28) CF-182-1, 9-8-57.

(29) CF-182-1, 9-8-57.

(30) CF-182-1, 9-8-57.

(31) Característica de la desviación de poder. Véase núm. 11.

dado, sin embargo, los efectos que ésta le atribuye como si estuviera debidamente hecha; cuando basen sus apreciaciones en falso supuesto, atribuyendo la existencia en un instrumento o acta del expediente de menciones que no contenga, o dando por demostrado un hecho con pruebas que no aparezcan en autos, o cuya inexactitud resulte de notas o instrumentos del expediente mismo no mencionados en la sentencia».

Pues bien, esto mismo es lo que se presenta en el Derecho administrativo cuando la Administración, sin violar un precepto legal, realiza un acto en el que altere la verdad que sirve de presupuesto a éste; no podría ciertamente decirse que ha cometido una efectiva transgresión de la Constitución y las Leyes, pero no puede haber duda de que el acto así cumplido está gravemente viciado por exceso de poder (32). Y ello porque la potestad discrecional del funcionario administrativo, lo mismo que la del Juez, no puede atravesar y traspasar los lindes de la verdad y de la equidad.

De lo expuesto, claramente se deduce qué entiende la jurisprudencia por vicio de exceso o abuso de poder de los actos administrativos. Observamos que no se trata de un recurso contencioso-administrativo, sino de un vicio del acto administrativo. Observamos asimismo que se trata de un vicio totalmente distinto del vicio de incompetencia por extralimitación de atribuciones, sobre el que ya hemos hablado. Veremos también seguidamente que este vicio del acto administrativo es completamente distinto de la desviación de poder.

El vicio de abuso o exceso de poder es, en definitiva, el vicio que acompaña al acto administrativo cuando el agente que lo cumplió hizo uso indebido del poder legal que le fué atribuido para su actuación por la Ley, y en este sentido el más característico es aquel que acompaña a los actos administrativos, cuando el funcionario que los ha dictado alteró los presupuestos de hecho que autorizaban su actuación, alterando como consecuencia la verdad de esos presupuestos de hecho del acto administrativo. Esos presupuestos de hecho son los que configuran la causa del acto administrativo (33).

D) *La desviación de poder.*

II. Ha señalado la antigua Corte Federal que están afectados con vicio de desviación de poder aquellos actos que, a pesar de conservarse siempre formal y aparentemente dentro de los límites de las facultades

(32) CF-182-1. 9-8-57.

(33) Sobre la causa del acto administrativo como uno de los requisitos de todo, véase: G. VEDEL, *Essay sur la notion de cause dans le Droit Administratif*, París, 1934; FORTI, *Il motivi e la causa negli atti amministrativi*, «Studi di Diritto Pubblico», 1937, vol. I, pág. 177; BODDY, *Opinioni sulla causa nell'atto amministrativo*, «Studi in onore di Santi Romano», vol. II, pág. 59; GASPARRI, *La causa degli atti amministrativi*, Pisa, 1942; R. NÚÑEZ LACOS, *La causa del acto administrativo*, «Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas», vol. I, Madrid, 1951, págs. 65 y sigs.; R. R. CHARLIER, *La cause dans la jurisprudence administrative récente*, JP., 1950, 871.

discrecionales, «éstas son usadas para fines distintos de aquellos para los cuales fueron atribuidas al funcionario» (34).

Esta clara noción de la Corte nos indica que no puede confundirse la desviación de poder, creación del Consejo de Estado francés («*détournement de pouvoir*») (35), con el exceso o abuso de poder antes estudiado. Con el primero se obtiene una finalidad distinta de la buscada por el legislador; en el segundo se hace uso indebido del poder que le es atribuido al funcionario, independientemente del fin logrado, bien porque se tergiverse la verdad procesal desvirtuándose los hechos, o bien por cualquier otra causa.

Las autoridades administrativas no pueden obrar *ad libitum* cuando están de por medio los derechos de los administrados. Los actos administrativos pueden adolecer de vicios que acarreen su nulidad, aun cuando tales actos no violen los preceptos constitucionales y legales y con ellos no se usurpe atribuciones el funcionario que los profiere. Estamos, entonces —ha señalado la antigua Corte Federal (36)—, en presencia de un acto administrativo viciado de desviación de poder, pues aun siendo dictado por quien está facultado para hacerlo y en forma tal que aparece subordinado a la Ley, «en su espíritu o en el fondo es realmente contrario a la finalidad del servicio público o de los principios que informan la función administrativa». No es que el agente público carezca de competencia para ejecutar el acto; ni que éste choque con una disposición legal o norma obligatoria; ni que se omitan determinadas formalidades exigidas por la Ley; sino que, no obstante emanar el acto de la autoridad competente y encuadrarse objetivamente dentro de la Ley, repugne a los principios de la equidad y, de consiguiente, amenace el funcionamiento regular y seguro de los servicios públicos que, «en un Estado de Derecho como el que garantiza nuestro ordenamiento jurídico, ha de constituir nota invariable, como genuina expresión de democracia orgánica».

La actividad administrativa en el Estado de Derecho está condicionada por la Ley a la obtención de determinados resultados; por ello,

(34) CF-182-1, 9-8-57.

Sobre la desviación de poder como vicio del acto administrativo en la doctrina, véase: S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *La desviación de poder en el Derecho español*, núm. 22 de esta REVISTA, 1957, págs. 129 y sigs.; A. SERRA PIÑAR, *El recurso por desviación de poder*, «Revista de la Facultad de Derecho de Madrid», 1942, número en homenaje a GASCÓN y MARÍN, págs. 181 y sigs.; MARTÍNEZ USEROS, *Desviación de poder*, «Anales de la Universidad de Murcia», 1955-1956; FERRERO, *Lo sviamento di potere della Pubblica Amministrazione*, «Annali de la Facolta di Giurisprudenza dell'Universita de Perugia», 1929, pág. 294; ROVELLI, *Lo sviamento di potere*, «Scritti por G. VACCHELLI», Milán, 1936, pág. 447; M. F. CLAVERO ARÉVALO, *La desviación de poder en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*, núm. 30 de esta REVISTA, 1959, págs. 105 y sigs.; M. LAGRANGE, *Le détournement do pouvoir en Droit comparé*, RDP, 1955, pág. 581; LEMASURIER, *Le Preuve dans le détournement de pouvoir*, RDP, 1959, pág. 36; R. VIDAL, *L'evolution du détournement de pouvoir dans la jurisprudence administrative*, RDP, 1952, págs. 275 y sigs.

(35) M. LONG, P. WEIL y G. BRAIBANT, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Sirey, París, 1962, págs. 19 y sigs.

(36) CF-102-1, 28-9-54.

CF-94-1, 24-11-53.

no puede la Administración pública procurar resultados distintos de los perseguidos por el legislador, aun cuando aquéllos respondan a la más estricta licitud y moralidad, pues lo que se busca es el logro de determinado fin, que no puede ser desviado por ningún motivo, así sea plausible éste.

La Ley atribuye a la autoridad administrativa el ejercicio de cierta y determinada facultad, pero se la atribuye para obtener un determinado fin o para alcanzar determinado objetivo; si la autoridad administrativa se sirve de tal poder, que efectivamente le ha sido conferido, para obtener un fin distinto de aquel buscado por la Ley, desvía la finalidad de ésta, y por ello se dice que los actos que así dicten están viciados de «desviación de poder».

De esta noción jurisprudencial de la desviación de poder podemos concluir que hay dos tipos característicos de este vicio: uno general y otro particular. Se comete desviación de poder general cuando la autoridad administrativa al actuar no persigue el fin general que caracteriza la función administrativa: la finalidad de servicio público. Se comete, por otra parte, desviación de poder particular, cuando la autoridad administrativa al actuar no persigue el fin determinado, concreto y específico para cuya consecución le ha sido conferido por la Ley el poder y la posibilidad de desarrollar esa acción.

En la Constitución vigente de 1961 (37) por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico positivo se ha empleado el término «desviación de poder», para indicar un vicio del acto administrativo. Sin embargo, ya había aceptado la jurisprudencia administrativa de la Corte este vicio, tal como se desprende en los fallos anteriormente señalados.

Por otra parte, antes de la aparición de la Constitución vigente, el vicio de desviación de poder se desprendía de la facultad reglamentaria que se le atribuía al Presidente de la República en todas las Constituciones anteriores (38). En efecto, se facultaba al Presidente de la República para reglamentar total o parcialmente las Leyes «sin alterar su espíritu, propósito y razón». De ahí se desprendía que un acto reglamentario contrario a esas finalidades señaladas por la Ley estaba viciado de desviación de poder (39). Eso mismo lo aceptaba la antigua Corte Federal y de Casación (40) cuando expresaba que se altera el espíritu de la Ley cuando el acto reglamentario contiene excepciones o sanciones no previstas en la Ley «o disposiciones contrarias a los fines perseguidos por el legislador».

Nuestra Constitución actual en su artículo 206 señala que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para

(37) Artículo 206 de la Constitución.

(38) Artículo 108, ordinal 2.º de la Constitución de 1953.

Artículo 198, ordinal 10 de la Constitución de 1947.

Artículo 104, ordinal 10 de la Constitución de 1936.

(39) Véase al respecto ANTONIO MOLES CAUBET, *Le contentieux de la légalité des actes administratifs*, en «Bulletin de la Société de Legislation Comparée». RIDC, año 4, núm. 3, 1952, págs. 611 y sigs.

(40) CFC-CF-19-1, 4-6-52.

anular los actos administrativos generales e individuales contrarios a Derecho, «incluso por desviación de poder». La fórmula «contrarios a Derecho» constituye una enunciación general que evita una enumeración que puede ser peligrosa al dejar afuera algunos actos administrativos. La Exposición de Motivos de la Constitución señala que «a título simplemente aclaratorio se agregaron las palabras «incluso por desviación de poder». En realidad esto último no era necesario, porque el acto producido con desviación de poder es también contrario a Derecho, pero pareció conveniente ponerlas en el texto constitucional para evitar las dudas que se han producido en otros países.

E) *El vicio de forma.*

12. La antigua Corte Federal y de Casación en 1937 ya señalaba 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 el acto, y sólo así es cuando el acto cumplido fuera de esas formalidades legales llega a estar viciado de nulidad.

Pero agregaba la Corte: «cuando la Ley no establece esas formas especiales para el acto, sino que únicamente establece la facultad de cumplir el funcionario tal o cual acto, la forma de expresión de la Administración pública puede hacerse en las condiciones que juzgue más conveniente y racional el funcionario público, siempre que esa forma de expresión demuestre claramente la voluntad de la Administración» (41).

La ausencia de una legislación sobre procedimientos administrativos en Venezuela, dificulta la construcción sistemática del procedimiento constitutivo del acto administrativo. De ahí la libertad absoluta que daba la Corte al funcionario público para la construcción de la forma de su actividad. Sin embargo, la práctica administrativa y la misma jurisprudencia administrativa de la Corte, fundamentalmente, han elaborado parcialmente el formalismo del acto administrativo. Formalismo que algunas Leyes especiales han acogido (42). Examinaremos separada-

(41) Resumen CFC-SPA, 1936-1939, pág. 14, sentencia de 7-12-37, Memoria de 1938, tomo I, pág. 374.

Sobre el vicio de forma de los actos administrativos en la doctrina, véase: G. BELIA, *Le vice de forme et le contrôle de la légalité des actes administratifs*, RDP, 1941, páginas 397 y sigs.

(42) El proyecto LPA 1963 trae una regulación total del procedimiento administrativo, y ha tenido como modelo, fundamentalmente, la Ley de Procedimiento Administrativo española. La Exposición de Motivos, cuando comenta el título sobre «Procedimientos no contenciosos», establece:

«Este título está destinado a regular, se repite, en forma supletoria, todo el sistema de procedimientos constitutivos del acto administrativo en general y correctivos del mismo, todo dentro de los propios órganos de la Administración.

Se ha tratado de sistematizar un conjunto de principios que normalmente se aplican en el funcionamiento de la Administración, pero que requerían, además de disposiciones

mente los principios fundamentales establecidos por la Corte sobre la forma del acto administrativo, con especial referencia a sus vicios.

a) *El vicio de forma en relación con la manifestación de voluntad de la Administración.*

13. La Corte Suprema de Justicia ha señalado que «mediando en un asunto la intervención del Estado, su declaración de voluntad... se expresa dentro de un proceso formativo que se desarrolla de acuerdo con la Ley y con fundamento en la observancia de ciertas formalidades por parte de quien pueda cumplirla en ejercicio de la función pública, porque tenga capacidad para obrar e intervenir... como sujeto de derecho». Según este principio, no podrá haber manifestación legítima de voluntad cuando se dejan de cumplir las formas requeridas, o cuando se ha cumplido de manera irregular o distinta, porque la manifestación así emanada «no responde a la verdadera voluntad de la Administración» (43).

Por tanto, los vicios de error y dolo del Derecho común se aplican a la manifestación de voluntad de la Administración en tanto en cuanto conllevan un vicio de ilegalidad. Respecto al vicio de violencia, la Constitución vigente ha establecido (44) que es nula toda decisión acordada

legales que los regulen, un todo orgánico que permita una lógica adecuación entre las exigencias de la técnica y la realidad de nuestra Administración pública.

Así, por ejemplo: se han determinado normas sobre la noción de «competencia» fijando el órgano al cual corresponde una determinada facultad cuando ella está atribuida al Ejecutivo nacional (art. 3) o a un Ministerio (art. 4). Se regula el mecanismo de la delegación de competencia (art. 8) y la avocación (art. 7).

Por primera vez se incluye en un texto legislativo la posibilidad de que los funcionarios administrativos puedan excusarse de conocer de un asunto, absteniéndose de hacerlo cuando existieren causales similares a las de la inhibición de los jueces (art. 9), y se permite a los interesados recusar a los funcionarios (art. 11), pero bajo la advertencia de que la recusación improcedente acarrea multa para el recusante.

Es muy importante el conjunto de normas destinadas a regular la condición de «interesado» que permita actuar frente a la Administración (arts. 12-14), se prohíbe la gestión por terceros a quien no sea abogado o representante legal (art. 15), y se prevé la posibilidad de expulsar de un procedimiento a quien pretenda ser interesado sin tener condición de tal (art. 17).

Las actuaciones administrativas, ordena el proyecto, deben ser realizadas con «economía, celeridad y eficiencia» (art. 19); el trabajo administrativo puede ser normalizado, automatizado y mecanizado cuando así lo exija la conveniencia de la administración para una mayor eficiencia y economía en los gastos (art. 20).

Asimismo, se han establecido normas sobre la necesidad de la formación de expediente para todo asunto administrativo (art. 21), expedientes que deben estar a la orden de los interesados, pero con la salvedad de que se respete la buena marcha de la oficina y el secreto inherente a ciertas cuestiones de Estado (art. 22).

Se fijan además normas sobre el propio administrativo; debe ser en principio por escrito (art. 24), y cuando se dan determinadas circunstancias como resolución de algún derecho o nuevos criterios de aplicación de la Ley, deben ser razonados (art. 26).

(43) CSJ-PA-97-1. 14-12-61.

(44) Artículo 120 de la Constitución.

A. respecto, véase: CAMMEO, *I vizi di errore e di violenza negli atti amministrativi*, «Giurisprudenza Italiana», 1913, III, pág. 114.

por requisición directa o indirecta de la fuerza o por reunión de individuos en actitud subversiva.

En todo caso, cuando la manifestación de la Administración no responde a su verdadera voluntad, el acto de ella emanado contiene un vicio de forma susceptible de producir la anulación del acto administrativo.

b) *El vicio de forma en relación con la motivación del acto administrativo.*

14. El motivo del acto administrativo es el antecedente que lo provoca. Un acto administrativo se integra con tal elemento cuando exista previa y realmente una situación legal o de hecho, y cuando esa situación es la que el legislador ha previsto con miras a la actuación administrativa. De ahí que, vinculado o discrecional el poder de la Administración pública, cuando están de por medio el interés colectivo y los derechos subjetivos de los administrados, todo acto administrativo ha de ser motivado o, mejor dicho, fundamentado con los razonamientos en que se apoya. En este orden de ideas ha señalado la antigua Corte Federal (45) que «la forma del acto en lo tocante a la motivación del mismo ha llegado a considerarse sustancial, en razón de que la ausencia de fundamentos abre amplio campo al arbitrio del funcionario. En efecto, en tal situación jamás podrían los administrados saber por qué se les priva de su derecho o se les sanciona».

Por tanto, según nuestra jurisprudencia, la ausencia de motivación o de razonada fundamentación, vicia el acto administrativo.

Sin embargo, ante la ausencia de legislación procedimental administrativa, no puede pretenderse que los actos administrativos cumplan con todos los requisitos y formalidades que para las sentencias establece la legislación procesal civil. No es posible equiparar, en su aspecto formal, la decisión gubernamental con la sentencia como acto típico que es de conclusión normal del proceso civil (46).

c) *El vicio de forma en relación a la notificación del acto administrativo.*

15. En relación a la necesidad de notificación de los actos administrativos, la antigua Corte Federal ha señalado que en el juicio ordinario, cuando llega la oportunidad de sentencia, las partes están a derecho, y si por cualquier circunstancia extraordinaria no ocurriere así, deberán ser citadas previamente al acto de decisión, con indicación del día y hora en que ella habrá de pronunciarse. «Es lógico, pues, que el lapso de apelación comience a correr desde la audiencia siguiente, ya que los interesados están en cuenta, o deben estarlo, de la automática apertura de ese lapso. En la tramitación administrativa no ocurre igual cosa.» Como

(45) CF-182-1, 9-8-57.

(46) CSJ-PA-17-3, 19-2-62.

Véase, asimismo, sentencia de la CFC. en SPA, de 29-3-38 (Memoria 1939, tomo I, página 199), y sentencia de la CFC. en SPA, de 15-12-36 (Memoria 1937, tomo I, página 237).

sucede en muchos casos, las actuaciones de los funcionarios no están sometidas a plazos previamente determinados; esas actuaciones, por lo general, no son públicas en el sentido de que el interesado no tiene acceso fácil al expediente administrativo y, por tanto, el procedimiento se desarrolla prácticamente a sus espaldas. Por ello, en el orden administrativo, es unánimemente aceptada la práctica, sancionada hoy por todas las Leyes sobre esta materia, de que la notificación de las resoluciones se haga, de ordinario, por su publicación en el órgano oficial cuando el acto es general. Pero si el acto es individual, es preciso su notificación especial al interesado por medio de oficio, dejándose constancia, también escrita, del día y la hora en que se entrega al propio interesado. Sin embargo, algunas Leyes especiales establecen la notificación de actos administrativos individuales por su publicación en un órgano oficial determinado. En todo caso, y cuando es requerida la notificación especial y no se logra localizar al interesado, las Leyes, la jurisprudencia y la doctrina, así como también un elemental principio de justicia, requieren que el interesado sea notificado por cartel, que se publicará en el órgano oficial destinado a este efecto, con fijación de un lapso prudencial, vencido el cual sin que se presente el interesado a notificarse, se considerará iniciado el lapso de apelación.

Ha indicado la Corte en la misma decisión que «esta solución, a más de estar enmarcada dentro de claros principios de procedimiento, es justa. La Administración pública no puede tener interés en cercenar o desconocer el derecho de los particulares de defender sus derechos subjetivos o su interés legítimo contra la posible equivocación, descuido o negligencia de funcionarios de categoría inferior; por el contrario, su deber y conveniencia estriba, como se ha dicho, en que el órgano jurídico prevalezca incólume, que el imperio de la Ley no se menoscabe ni desvirtúe; y por ello, el particular que reclama contra una violación de ésta es en realidad un coadyuvador de la Administración en el cumplimiento de ese deber, no su opositor o contrario» (47).

En definitiva, por cuanto los lapsos para recurrir contra los actos administrativos comienzan, según lo expuesto, una vez que el interesado tenga conocimiento formal de ellos, su firmeza (48) está condicionada por la notificación al interesado (49), y se produce después de vencidos

(47) CF-54-1. 5 8-58.

Sobre el vicio en la notificación del acto administrativo, véase: N. RODRÍGUEZ MORO, *Las notificaciones defectuosas*, núm. 31 de esta REVISTA, 1960. págs. 153 y sigs.

(48) CF-94-3, 24-11-53.

(49) «Es opinión generalmente sustentada en Venezuela que la notificación al interesado o solicitante condiciona la firmeza del acto administrativo». Así se expresa JOSÉ GUILLERMO ANDUEZA, *El control en Venezuela de los actos ilegales de la Administración Pública*, trabajo preparado en colaboración con T. POLANCO, L. E. FARIAS MATA y E. PÉREZ OLIVARES, para el Seminario de las Naciones Unidas sobre «Recursos judiciales o de otra índole contra el ejercicio ilegal o abusivo del Poder administrativo», celebrado en Buenos Aires del 31 de agosto al 11 de septiembre de 1959, Publicaciones del Ministerio de Justicia de la República de Venezuela, Caracas, pág. 14.

los lapsos para impugnarlos. La notificación del acto, por tanto, es un requisito de forma esencial para la eficacia del mismo.

d) *Otros vicios de forma.*

16. Fundamentalmente, nuestra jurisprudencia sólo se ha pronunciado sobre los tres vicios de forma antes determinados. Sin embargo, numerosas Leyes dispersas establecen formalidades especiales para determinados actos. Tal es el caso, por ejemplo, de la consulta previa a órganos de la Administración consultiva en forma obligatoria. En estos casos la ausencia de consulta vicia el acto.

En todo caso debe tenerse en cuenta que las formalidades del procedimiento constitutivo del acto administrativo han sido señaladas por la Ley en beneficio de los administrados; por tanto, su observancia por parte de la Administración es obligatoria. Sin embargo, para que el vicio de forma constituya una ilegalidad susceptible de producir la nulidad del acto, debe tratarse de una forma esencial a la validez del mismo.

f) *Los actos administrativos contrarios a Derecho.*

17. Según la expresión utilizada por nuestra vigente Constitución en su artículo 206, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos «contrarios a Derecho». Es decir, que además de los vicios de ilegalidad específicamente señalados, que representan también una contrariedad al Derecho, caen bajo este control de la ilegalidad que ejerce la Corte, todos los actos administrativos que no se acomoden, en una u otra forma, al principio de la legalidad administrativa. Así, todos los actos administrativos que no se encuentren en acuerdo «con el conjunto de reglas o normas preestablecidas» que constituyen las fuentes de la legalidad administrativa y que, por tanto, sean contrarios a Derecho, son anulables por estar viciados de ilegalidad. Aquí entran, por ejemplo, los llamados actos negativos de la Administración, es decir, la inacción de la autoridad administrativa cuando estaba obligada a actuar.

Pero es quizá la ilegalidad relativa al objeto del acto administrativo la que aquí nos interesa destacar específicamente. En este sentido, también son ilegales, por contrarios al Derecho, los actos administrativos cuyo objeto o contenido esté viciado. Esto sucede cuando el objeto del acto es imposible, ilícito, indeterminado o indeterminable, pues el objeto del acto administrativo, como de cualquier acto jurídico, debe ser, según la expresión del artículo 1.155 del Código civil, «posible, lícito, determinado o determinable».

III.—EL CONTROL DE LA ILEGALIDAD.

1) *Noción previa.*

18. La consecuencia fundamental del principio de la legalidad administrativa como plataforma donde se apoya el Estado de Derecho, es la existencia de controles para frenar las posibles actuaciones ilegales de la Administración. En Venezuela hay dos tipos fundamentales de control de la ilegalidad de los actos administrativos, uno administrativo y otro jurisdiccional. Los medios de que disponen los administrados para poner en movimiento esos controles son los recursos, que constituyen las vías de derecho que permiten obtener de una autoridad pública una decisión conforme al derecho y a la equidad.

Tradicionalmente se han distinguido dos tipos de recursos según el control de la ilegalidad de los actos administrativos que se quiera utilizar. Así distinguimos entre los recursos administrativos y los recursos jurisdiccionales.

El criterio fundamental de distinción radica en el hecho de que los recursos administrativos se proponen ante una autoridad administrativa, quien decide por un acto administrativo, en tanto que los recursos jurisdiccionales se proponen ante una autoridad judicial, quien decide por un acto jurisdiccional o sentencia.

En el primer caso el acto administrativo es revisado por la propia Administración; en el segundo caso es revisado por una autoridad funcional, orgánica y radicalmente distinta e independiente de la Administración Pública.

2) *Los recursos administrativos.*

A) *Noción previa.*

19. Es deber y conveniencia de la Administración Pública el que el orden jurídico prevalezca incólume, y que el imperio de la Ley no se menoscabe ni desvirtúe (50). Y, por tanto, correlativamente, es derecho de todos los administrados el solicitar de la Administración el cumplimiento de ese deber. De ahí los recursos administrativos.

B) *Los principales recursos administrativos.*

20. La jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo y algunas Leyes especiales y dispersas han distinguido tradicionalmente dos tipos principales de recursos administrativos: el recurso de reconsideración y el recurso jerárquico.

a) *El recurso de reconsideración.*

21. Este recurso de reconsideración se intenta ante la misma auto-

(50) CF-54-1, 5-8-58.

ridad administrativa que dictó el acto administrativo recurrido, para que lo revise desde el punto de vista de la justicia y equidad y, si es el caso, reconsidere su oportunidad y conveniencia.

Ha sostenido la antigua Corte Federal (51) que «es de principio que los actos administrativos, aun cuando sean de la categoría de los discrecionales, pueden ser revisados por el propio órgano que los expide, sobre todo cuando no lesionan derechos legítimamente adquiridos». En ello está comprometido el buen nombre de la Administración, pues una de las peculiaridades del acto administrativo debe ser, precisamente, su subordinación a la equidad y a la oportunidad.

Advertido el funcionario público de que su determinación no corresponde a las exigencias de la equidad, bien por haberse cometido un error de derecho, bien porque no se apreciaron cabalmente las circunstancias de hecho que constituyen el presupuesto del acto administrativo, la sana lógica y el buen sentido han de inducirlo a la consiguiente rectificación, tanto más si no se ha lastimado ningún derecho adquirido. Ahora bien, el medio jurídico puesto a disposición de los particulares lastimados por un acto administrativo para provocar esa rectificación, es el recurso de reconsideración.

Este recurso ha sido establecido por algunas disposiciones especiales (52).

b) *El recurso jerárquico.*

22. El recurso jerárquico es el medio jurídico de que disponen los administrados para obtener, de una autoridad jerárquicamente superior de aquella que dictó el acto administrativo que les lesiona, la revisión del mismo. Normalmente en nuestro sistema jurídico-positivo se le denomina como apelación administrativa.

Los principios fundamentales de este recurso han sido elaborados, en su casi totalidad, por la jurisprudencia administrativa de la Corte. Actualmente, después de una larga evolución, la jurisprudencia admite su procedencia en todo caso, salvo disposición legal en contrario (53).

En efecto, la antigua Corte Federal ha señalado que «es de principio que en el Estado de Derecho la apelación es concedida a todo aquel que se sienta lesionado por una decisión administrativa; siendo taxativos los casos en que no procede el recurso. Cuando este recurso es negado expresamente por la Ley, tal negación ha de entenderse limitada al caso específicamente contemplado por el legislador, sin que pueda extenderse a

(51) CF-33-2, 17-7-53.

(52) El artículo 34 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres establece al efecto que «cuando el director de inquilinato negare la autorización, el interesado tendrá derecho de solicitar en escrito motivado, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, *reconsideración* de su caso...»

(53) CF-75-2, 20-10-60.

CF-116-2, 15-10-54.

CF-127-1, 16-11-54.

En sentido contrario, véase la sentencia de 23-4-42 en Resumen, CFC-SPA, 1940-1951, pág. 30 (Memoria 1943, tomo I, pág. 295).

otras situaciones por interpretación analógica». Por ello, como la negativa de este recurso, que es un derecho del administrado, constituye una derogatoria de los principios—ya que la apelación es la regla—, el intérprete debe ceñirse estrictamente a los precisos términos de la Ley cuando es negado.

La apelación, ha sostenido la Corte en la misma decisión, «es un derecho de carácter general y de incuestionable interés social, por cuanto con ella se busca el equilibrio y el imperio de la justicia y la verdad» (54) y, por ende, la negativa de procedencia del recurso jerárquico, repítese, no puede extenderse más allá de los límites que la Ley establece.

C) *Motivos que pueden invocarse en los recursos administrativos.*

23. Los recursos administrativos, internos o gubernativos, como también se los llama, pueden intentarse, además de por motivos de ilegalidad, por motivos que podríamos calificar de extrajurídicos. En este sentido, por ejemplo, en los recursos administrativos se puede solicitar la reconsideración o revisión del acto en cuanto a su oportunidad o conveniencia, cuando éste ha sido dictado en base a una facultad discrecional de la Administración. En definitiva, en estos recursos puede alegarse todo motivo jurídicamente útil, y por eso es que se ha llamado al recurso jerárquico como apelación administrativa, pues sólo se exige al interesado su inconformidad con el acto. En los recursos jurisdiccionales, al contrario, no pueden alegarse sino motivos de ilegalidad (55).

D) *La decisión de los recursos administrativos.*

24. La decisión de los recursos administrativos se manifiesta, indudablemente, como un acto administrativo. No estamos en presencia, ni mucho menos, de actos jurisdiccionales, como inadecuadamente ha sostenido algún autor nacional (56). Los órganos administrativos, y en esto ha sido categórica la jurisprudencia, «no revisten en ningún caso el carácter de jueces, ni aun cuando resuelven autorizar o no el ejercicio de un derecho subjetivo» (57).

Por tanto, las decisiones emanadas de la autoridad administrativa cuando resuelve un recurso administrativo o gubernativo son actos administrativos. Hay que tener en cuenta que «los actos de carácter administrativo... lo son por su naturaleza, por la cuestión que en ellos se ventila, y no cambia ese carácter, ni suspende ni restringe la facultad del funcionario a quien la Ley da competencia para conocer y decidir, la

(54) CF-127-1, 6-12-55.

(55) CF-85-1, 6-11-58.

(56) Véase Luis TORREALBA NARVÁEZ, *Consideraciones acerca de la jurisdicción contencioso-administrativa, su procedimiento y algunas relaciones de éste con el de la jurisdicción judicial civil*, Tesis de Grado. «Anales de la Facultad de Derecho», UCV, Caracas, 1951, págs. 474 y 492.

(57) Sentencia de 7-12-37, en Resumen CPC-SPA. 1936-1939, pág. 173 (Memoria 1938, tomo I, pág. 373).

circunstancia de que otra autoridad conozca de asunto semejante y aun conexo con aquél» (58), ni la circunstancia de que otra autoridad realice, en un momento dado, una actividad semejante.

3) *Los recursos jurisdiccionales.*

A) *Noción previa.*

25. El control jurisdiccional de los actos administrativos, contrarios al principio de la legalidad administrativa, se ejerce actualmente por la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena y en Sala Político-Administrativa (59).

Debemos distinguir dos tipos fundamentales de recursos jurisdiccionales que pueden intentarse contra los actos administrativos: el recurso de inconstitucionalidad de los actos administrativos reglamentarios y el recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos generales o individuales.

Estudiemos separadamente ambos recursos.

B) *Los tipos de recursos jurisdiccionales.*

a) *El recurso de inconstitucionalidad de los actos administrativos generales.*

26. La Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, virtualmente, y en Sala Político-Administrativa, transitoriamente (60), tiene competencia para «declarar la nulidad de los Reglamentos y demás actos del Ejecutivo nacional cuando sean violatorios de la Constitución». Esta disposición de la Constitución da atribución a la Corte para controlar la constitucionalidad de los Reglamentos o actos administrativos reglamentarios o generales, y de los llamados actos de gobierno (61).

El recurso de inconstitucionalidad de los actos administrativos de carácter general, es imprescriptible y, por tanto, no está sujeto a término alguno de caducidad. En su procedimiento no hay partes propiamente dichas, por lo que no es contencioso, y la Ley respectiva prevé simplemente una notificación al Procurador general de la República (62). Por ello ha señalado la antigua Corte Federal y de Casación que la inconstitucionalidad, a diferencia de la ilegalidad, «debe resultar siempre, sin necesidad de alegar ni probar hechos, del antagonismo directo entre el acto administrativo que se impugna y algún principio o garantía constitucional infringidos» (63), o de que aparezca realizado dicho

(58) CFC-CP-40-1. 30-10-52.

(59) Artículos 206, 215, 216 y Disposición transitoria décimoquinta de la Constitución.

(60) Artículo 15, ordinal 6.º y artículo 216 de la Constitución. Asimismo, la Disposición transitoria décimoquinta.

(61) Debemos aclarar que en Venezuela los actos de gobierno no son actos administrativos.

(62) CF-172-1. 30-7-57.

(63) CFC-CP-5-1. 23-2-53.

acto por una autoridad usurpada o por un funcionario que ejerza funciones que según la Constitución no le correspondan.

El recurso de inconstitucionalidad puede ser ejercido por vía de acción popular, que corresponde a todos y cada uno de los individuos que componen el conglomerado social, cuando se impugna la validez de un acto administrativo que, por tener un carácter general y normativo, obra *erga omnes* y, por tanto, su vigencia afecta e interesa a todos por igual (64). En cambio, ha señalado la actual Corte Suprema de Justicia, «la situación particular y concreta que se deriva del acto administrativo inconstitucional con efectos individuales, no puede ser impugnada por vía de acción popular, propia de los actos generales del Poder Público» (65). En estos casos de actos administrativos individuales con vicio de inconstitucionalidad sólo se puede impugnar por la vía contencioso-administrativa de anulación, en base, por lo menos, a un interés legítimo, y no podría alegarse un simple interés propio de la acción popular (66).

b) *El recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos.*

27. La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa y a los demás Tribunales que determine la Ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales e individuales contrarios a Derecho, incluso por desviación de poder (67).

El medio jurídico de que disponen los particulares para producir esa nulidad jurisdiccional de los actos administrativos es el recurso contencioso-administrativo de anulación. Este recurso es un medio de impugnación de los actos administrativos, y por eso es que se intenta contra el acto y no contra la Administración. Por ello es inexacta la afirmación de la antigua Corte Federal cuando dice que en este recurso se propone «formal demanda contra la nación en la persona del Procurador de la misma, a quien necesariamente se le cita y se le emplaza, como a cualquier demandado, para que comparezca en la oportunidad que se le señale a contestar la demanda» (68).

El recurso contencioso-administrativo de anulación en principio es prescriptible y, por tanto, está sujeto a lapso de caducidad (69).

En este recurso, la función controladora de la Corte Suprema de Justicia no se limita a una simple comparación del acto administrativo

(64) CF-23-1, 14-3-60.

(65) CSJ-PA-26-1, 15-3-62.

(66) CF-23-1, 14-3-60.

(67) Artículos 206, 215, ordinal 7.º y Disposición transitoria décimoquinta de la Constitución. Respecto a los actos reglamentarios la atribución es en principio de la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, artículo 215, ordinal 6.º

(68) CF-172-1, 30-7-57.

(69) Artículo 7, ordinal 9.º de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

CSJ-PA-76-1, 20-6-62.

con la regla o norma legal violada. La Corte tiene amplios poderes de investigación (70) y las partes deben probar los extremos de sus imputaciones.

Los ordenamientos jurídicos que, como el nuestro, admiten el recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos, exigen, como uno de los requisitos procesales, que el recurrente ostente un interés que en todo caso ha de ser personal, directo y legítimo, aunque, como lo dispone el artículo 14 de nuestro Código de Procedimiento civil, puede ser eventual o futuro, salvo el caso en que la Ley le exija actual (71). Sin embargo, cuando se solicita por vía de ilegalidad la nulidad de actos administrativos generales, cualquier persona con capacidad legal e interés simple podrá solicitarla (72).

La propia Administración puede recurrir por conducto del Procurador general de la República solicitando la nulidad ante la Corte Suprema de Justicia, de un acto administrativo contrario a Derecho, siempre que ella misma no lo pueda revocar (73). Su interés legítimo, al efecto, es presumido.

C) *Motivos que pueden invocarse en los recursos jurisdiccionales.*

28. Respecto al recurso de inconstitucionalidad, éste debe fundamentarse en la denuncia del principio o garantía constitucional infringido por el acto administrativo general que se ataca. Por ello debe señalarse obligatoriamente el precepto constitucional infringido o violado. Tal violación no puede colegirse por vía de deducciones, sino que ha de descansar en razones amplias y suficientemente explícitas para poner en claro la cuestión de inconstitucionalidad (74).

En relación con el recurso contencioso-administrativo de anulación, el recurrente debe señalar la decisión administrativa recurrida, expresando las razones legales y de otra índole en que apoya el recurso (75) y por las que considera que el acto administrativo impugnado es contrario a Derecho. Sólo pueden alegarse motivos de ilegalidad, es decir, de contrariedad al Derecho, sea por usurpación de funciones, incompetencia, extralimitación de atribuciones, abuso o exceso de poder, desviación de poder, vicio de forma u otro cualquiera de ilegalidad. En este

(70) CF-23-1, 14-3-60.

CF-94-2, 24-11-53.

(71) CF-23-1, 14-3-60.

(72) COLEGIO DE ABOGADOS DEL DISTRITO FEDERAL. Ponencia preparada con la colaboración de José Gabriel SARMIENTO NÚÑEZ y Eloy LARES MARTÍNEZ sobre la revisión de decisiones administrativas, y presentada a la Ilustre Conferencia Interamericana de Derecho Procesal, reunida en San Juan de Puerto Rico, del 1 al 28 de julio de 1962. edición multigráfica, pág. 5.

(73) CF-115-1, 11-11-55.

CFC-CP-18-1, 19-10-51.

(74) CFC-CP-42-1, 26-11-52.

(75) CF-30-1, 9-4-59.

CSJ-PA-102-1, 19-12-61.

CSJ-PA-103-1, 20-12-61.

sentido podría demandarse, por ser contraria a Derecho, la inacción de la Administración, que es cosa distinta del llamado «silencio administrativo», ya que en la primera lo que se impugna, por ser ilegal, es la falta de acción de la Administración cuando ha debido actuar; en cambio, en el silencio administrativo la doctrina admite el recurso, pero contra la decisión administrativa implícita que se considera emanada del órgano administrativo. La doctrina del silencio administrativo no está admitida con carácter general en Venezuela (76).

D) *La decisión de los recursos jurisdiccionales.*

29. La decisión de los recursos jurisdiccionales de inconstitucionalidad o de anulación de los actos administrativos por contrariedad al Derecho se manifiesta como un acto jurisdiccional, ya que emana de la Corte Suprema de Justicia ejerciendo el Poder judicial (77) y actuando en función jurisdiccional.

E) *Imposibilidad de acumulación de los recursos jurisdiccionales.*

30. Ha sostenido la actual Corte Suprema de Justicia en Sala político-administrativa, que no es posible intentar conjuntamente el recurso de inconstitucionalidad de los actos administrativos generales con el recurso contencioso-administrativo de anulación, ya que «ambos recursos son esencialmente diferentes, y distintos los procedimientos para tramitarlos» (78).

4) *La excepción de ilegalidad.*

31. Establece la Ley orgánica de la Corte Federal que las acciones y recursos contencioso-administrativos caducarán en todo caso a los seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación del acto administrativo 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 —termina la Ley— puede oponerse siempre como excepción, salvo que la Ley disponga lo contrario (79).

Esta disposición legal responde al aforismo «*Quae temporalia sunt ad agendum, perpetua sunt ad excipiendum*», es decir, los argumentos jurídicos que no pueden ser invocados en justicia en un tiempo determinado, pueden ser invocados siempre como excepción.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el hecho de que transcurra el lapso fijado para el recurso sin que se haya intentado éste para anular

(76) En Venezuela el silencio administrativo como productor de actos administrativos negativos sólo está admitido en el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, artículo 33, y en la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público en el procedimiento administrativo previo en las demandas contra la Nación.

(77) Artículo 204 de la Constitución.

(78) CSJ-PA-26-1. 15-3-62.

(79) Artículo 7. ordinal 9.º de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

el acto no significa que el mismo deje de ser ilegal. De ahí la existencia de la excepción de ilegalidad.

IV.—CONSECUENCIAS DE LA ILEGALIDAD.

1) *Los efectos de la ilegalidad respecto al acto administrativo.*

A) *Noción previa.*

32. La violación por el acto administrativo de alguna de las fuentes que constituyen el principio de la legalidad administrativa lo hace ilegal, sea por inconstitucionalidad, usurpación de funciones, incompetencia, extralimitación de atribuciones, abuso o exceso de poder, desviación de poder, vicio de forma o, en general, por contrariedad al Derecho.

Sin embargo, estas ilegalidades no vician al acto administrativo con la misma intensidad y, por tanto, no tienen el mismo efecto respecto al acto que las contiene. En este sentido hay que distinguir entre los vicios de ilegalidad de los actos administrativos, aquellos que producen la nulidad de ellos, de los que producen su anulabilidad.

Estudiaremos, entonces, por una parte, la nulidad del acto administrativo, donde se incluyen algunos casos que la jurisprudencia ha calificado de inexistencia y, por otra parte, la anulabilidad de los actos administrativos.

B) *La nulidad del acto administrativo.*

33. La nulidad del acto administrativo puede tener su origen en un vicio de inconstitucionalidad o en un vicio de ilegalidad propiamente dicha. En el primer caso, nuestra jurisprudencia ha calificado al acto administrativo nulo por violación de la Constitución como «inexistente». Sin embargo, para nosotros dicho acto es tan nulo, de nulidad absoluta, como el acto administrativo nulo por ilegalidad propiamente dicha. Por tanto, cuando hablemos de inexistencia del acto administrativo nos referiremos, acogiendo la denominación jurisprudencial, al acto administrativo nulo por violación de la Constitución, y en ningún caso nos estaremos refiriendo a un tipo de nulidad distinto de la nulidad absoluta.

Respecto a la nulidad del acto administrativo por violación de la Constitución, la antigua Corte Federal y de Casación ha sostenido (80) que «el acto nulo por violación de la Constitución, virtualmente no existe; sobre él nada útil puede levantarse. Ni este Alto Tribunal, con toda la extraordinaria facultad que le reconoce la Constitución, puede dar validez alguna al acto ejecutado con violación de algún precepto constitucional».

Es decir, el acto administrativo inconstitucional es inexistente: no produce ninguno de los efectos jurídicos perseguidos ni puede jamás ser convalidado, y cuando se trata de actos administrativos reglamenta-

(80) CFC-CP-14-1, 12-6-51

rios, el recurso para constatar su inexistencia, sea el recurso inconstitucional como el recurso contencioso-administrativo de anulación, es imprescriptible, como hemos visto. La categoría de los vicios de inconstitucionalidad, y entre ellos la usurpación de autoridad y la usurpación de funciones (81), justifican una sanción jurídica tan rigurosa.

La misma Constitución, en sus artículos 46 y 119, declara nulos, de nulidad absoluta, los actos administrativos viciados de inconstitucionalidad.

Pero, por otra parte, fuera de los actos viciados de inconstitucionalidad, también puede haber actos administrativos nulos, de nulidad absoluta, por estar viciados de ilegalidad propiamente dicha. Tal es el caso, por ejemplo, de los actos administrativos dictados por funcionario público manifiestamente incompetente. No se trata aquí de una usurpación de funciones, sino de una extralimitación de atribuciones burda y manifiesta, que no pueda hacer pensar nunca que el acto fué dictado por la autoridad que era competente y, por tanto, que no pueda ser jamás considerado como una manifestación normal de voluntad de la Administración.

También debe considerarse como acto administrativo nulo, por mandato constitucional, el acto dictado «por requisición directa o indirecta de la fuerza, o por reunión de individuos en actitud subversiva» (82). En la misma forma deben considerarse como actos administrativos nulos aquellos cuyo objeto sea de realización imposible, o cuyo objeto sea ilícito constituyendo un delito. Por último, deben también considerarse actos administrativos nulos aquellos dictados con ausencia total y absoluta de procedimiento administrativo, cuando éste estaba determinado para guiar y garantizar la correcta formación y manifestación de la voluntad administrativa. No se trata de una violación de formas prescritas, sino una ausencia total de esas formas (83).

Los efectos que produce la nulidad de un acto administrativo respecto a éste son de una gravedad absoluta, correlativa a la gravedad del vicio. Veamos algunas:

(81) Véase núms. 3 y siga.

Sobre la inexistencia de los actos administrativos, véase: J. M. AUBY, *La Théorie de l'inexistence des actes administratifs*, Tesis, París, 1946, Pedone, París, 1951; P. WELL, *Une resurrección: la théorie de l'inexistence en Droit administratif*, «Crónicas Dalloz», 1958, pág. 47; F. P. MASTROPASQUA, *Inconvertibilita degli atti amministrativi inesistenti*, «Annali del Seminario Giuridico dell'Università di Bari», 1936, F. GAZIER y M. LONG, *La notion d'acte administratif inexistant*, AJ, n.º 8-9, 1954, pág. 5.

(82) Artículo 120 de la Constitución.

(83) El proyecto LPA 1963 distingue claramente entre la nulidad de los actos administrativos y su anulabilidad, acogiendo la doctrina más moderna al respecto. En este sentido, el artículo 31 declara que «los actos administrativos son nulos en los casos siguientes: 1.º Los dictados por un órgano administrativo manifiestamente incompetente. 2.º Aquellos cuyo contenido sea de ejecución imposible o que constituyan en sí mismos delito. 3.º Los que fueren dictados, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legal o reglamentario establecido para ello». Por otra parte, agrega el artículo 82 del proyecto que «la Administración podrá, en cualquier momento, de oficio o a solicitud del interesado... anular los actos a que se refiere el artículo 31 de esta Ley».

En primer lugar, el acto nulo no puede crear ningún derecho ni puede convertirse, por tanto, en definitivo. Nadie puede alegar derechos adquiridos de un acto nulo. Por ello nuestra Corte, refiriéndose al acto nulo por violación de la Constitución, señalaba que «sobre él nada útil puede levantarse» (84).

En segundo lugar, en materia de recursos jurisdiccionales, solamente respecto a los actos administrativos nulos de carácter general, esos recursos son imprescriptibles y, por tanto, su inconstitucionalidad o ilegalidad puede ser señalada e impugnada en cualquier momento (85). Sin embargo, respecto a los actos administrativos individuales, en contra de los cuales sólo puede intentarse el recurso contencioso-administrativo de anulación, éste tiene lapso determinado de caducidad y, por tanto, es prescriptible, por lo cual no podrán impugnarse por vía de acción después de vencido el lapso correspondiente. Pero el acto administrativo nulo de efectos individuales podrá, sin embargo, ser impugnado siempre por vía de excepción. De ahí la gran importancia de la excepción de ilegalidad. Esta posibilidad de excepción hará, en todo caso, inaplicable el acto. La razón de ser de este distinto tratamiento en materia de recursos jurisdiccionales radica en el interés de los administrados en dichos actos: en los actos administrativos de carácter general el interés es colectivo; en cambio en los actos administrativos individuales el interés es particular, por lo cual el interesado debe estar pendiente de ejercer los recursos puestos a su disposición. Si no los ejerce en su oportunidad tendrá, sin embargo, la posibilidad de oponer la excepción de ilegalidad cuando se intente aplicar el acto nulo.

En materia de recursos administrativos la situación es distinta. La Administración, como los actos administrativos nulos son incapaces de producir derechos a favor de los administrados, puede declarar su nulidad en cualquier momento, sea de oficio o a solicitud de parte, por medio de un recurso administrativo, revocándolos.

En tercer lugar, el acto administrativo nulo no puede ser jamás convalidado, ni siquiera por la Corte Suprema (86).

Por último, los funcionarios y empleados públicos que ordenen o ejecuten un acto administrativo nulo «incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las Leyes» (87), y en todo caso incurren en «responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de la Ley» (88).

(84) CFC-CP-14-1, 12-6-51.

(85) Véase núm. 26.

(86) CFC-CP-14-1, 12-6-51.

(87) Artículo 46 de la Constitución.

(88) Artículo 121 de la Constitución.

En general, en materia de nulidad de los actos administrativos, véase: Tomás GIBBS, *Nulidad de los actos administrativos por ilegalidad o abuso de poder. El problema en la Constitución Nacional*, «Revista de Derecho y Legislación», tomo XXIX, 1940, págs. 187 a 194; J. DE SOTO, *Contribution a la Théorie de Nullités des actes administratifs unila-*

C) *La anulabilidad del acto administrativo.*

34. La anulabilidad del acto administrativo, contrariamente a lo visto en los casos de nulidad, no produce consecuencias tan graves. Y ello se deriva de la calidad de vicios de ilegalidad que la producen. Tales son los casos de los actos administrativos ilegales por abuso o exceso de poder o por desviación de poder. También produce la anulabilidad del acto la incompetencia del funcionario que lo dictó, cuando esa incompetencia no es manifiesta, y haga presumir en el público la normalidad en la manifestación de la voluntad administrativa. En el mismo caso de anulabilidad se encuentran los actos administrativos en cuya formación se omitió una formalidad o se incurrió en un vicio de forma esencial capaz de producir la anulabilidad y el posible control jurisdiccional. Veamos las características de esta anulabilidad, por contraposición a la nulidad anteriormente estudiada:

En primer lugar, el acto administrativo anulable, mientras no sea declarado anulado, produce todos sus efectos jurídicos y, por tanto, es susceptible de crear derechos en favor de los particulares.

En segundo lugar, pueden ser impugnados en vía jurisdiccional por el recurso contencioso-administrativo de anulación, dentro de un determinado lapso de caducidad (89), fuera del cual no se le podrá impugnar por vía principal, y sólo se podrá invocar su vicio por vía de excepción (90).

En materia de recursos administrativos, si se trata de un recurso jerárquico, la autoridad superior puede modificar o revocar el acto impugnado dentro de los términos correspondientes, así como reponer el procedimiento administrativo al estado de subsanar el vicio de forma que hacía al acto anulable. Si se trata de un recurso de reconsideración, la autoridad administrativa que decide el recurso, y que es la misma que dictó el acto impugnado, puede modificarlo corrigiendo los vicios de que adolecía, o revocarlo, siempre que con dicho acto no se haya creado derecho a favor de particulares (91). En todo caso, cuando el acto administrativo es creador de derechos a favor de particulares, la Administración no puede revocar de oficio dichos actos.

teraux, Tesis, París, 1942; ROMANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, Milán, 1939; CADACCI PISANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, Milán, 1939; F. GARRIDO FALLA, *Los motivos de impugnación del acto administrativo*, núm 17 de esta REVISTA, 1955, págs. 11 y sigs.

(89) Hay una evidente contradicción entre el artículo 7, ordinal 9.º, y el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, al señalar lapsos distintos para la impugnación por ilegalidad del acto administrativo. En la primera disposición se señala un lapso de seis meses y en la segunda, otro de tres meses. Esta contradicción ha sido aclarada por la jurisprudencia administrativa de la Corte, aceptando siempre el lapso mayor de seis meses.

(90) Artículo 7, ordinal 9.º, de la Ley Orgánica de la Corte Federal. Véase al respecto el núm. 31.

(91) CF.33-2. 17-7-53.

En tercer lugar, el acto administrativo anulable puede ser convalidado por la Administración, subsanando los vicios de que adolecía (92).

Por último, y por cuanto «el ejercicio del Poder público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o violación de la Ley» (93), los funcionarios que dicten el acto administrativo anulable, deben responder por los daños y perjuicios que causen.

2) La constatación de la ilegalidad.

35. La constatación de la ilegalidad del acto administrativo produce la declaración de nulidad del mismo, sea porque se le anula por la autoridad jurisdiccional, sea porque se le revoca por la autoridad administrativa. Cuando la autoridad judicial competente en materia contencioso-administrativa declara a un acto administrativo como nulo, de nulidad absoluta, su decisión tiene efectos hacia el futuro y hacia el pasado. Se considera que el acto no ha producido jamás sus efectos pretendidos (94). En cambio, cuando sólo declara un acto administrativo anulado, los efectos de su decisión se extienden sólo hacia el futuro.

Cuando se trata de una revocación hecha por la autoridad administrativa, los efectos de la decisión serán los mismos antes señalados, según se trate también de la revocación de un acto administrativo nulo o de un acto administrativo anulable.

ALLAN-RANDOLPH BREWER C.

Profesor de Derecho Administrativo de la
Universidad Central de Venezuela.
Adscrito al Instituto de Derecho Público.

(92) Sobre la convalidación de los actos administrativos anulables, es interesante destacar el artículo 35 del proyecto LPA 1963. En efecto, dicha disposición expresa: «La Administración nacional podrá convalidar los actos anulables subsanando los vicios de que adolezcan. Si el vicio consistiere en la incompetencia, la convalidación podrá realizarse por el superior jerárquico de aquel funcionario u organismo que dictó el acto convalidado. El acto convalidado surtirá todos sus efectos desde la fecha de la convalidación. Cuando la anulabilidad dependa de la falta de alguna autorización podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente. Esta norma no se aplicará en el caso de que la omisión fuere de informes o de propuestas exigidas con carácter obligatorio».

(93) Artículo 121 de la Constitución.

(94) Al respecto, véase FORTI, *Limiti alla retroattività dell'annullamento*, FI, 1931, III, pág. 6.

DOCUMENTOS Y DICTAMENES

Handwritten scribbles and lines at the top left of the page.

Handwritten scribbles and lines in the upper middle section.

Handwritten scribbles and lines in the middle section, including a long horizontal line.

Handwritten scribbles and lines in the lower middle section.

Handwritten scribbles and lines at the bottom of the page.