

**ANÁLISIS, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE
LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS,
DE LOS ARTÍCULOS 300 Y 301 DE LA LEY
GENERAL DE MARINA
Y ACTIVIDADES CONEXAS**

PROF. HENRIQUE IRIBARREN MONTEVERDE*

* Individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Profesor de Derecho Administrativo UCAB.

I. INTRODUCCIÓN

Hemos sido invitados por la Asociación Venezolana de Derecho Marítimo, a participar en esta Primera Jornada de Derecho Procesal Marítimo. En este sentido, se nos ha pedido una contribución al estudio y análisis de las normas contenidas en los artículos 300 y 301 de la Ley General de Marina y Actividades Conexas, ubicados en el Título VI de la mencionada ley y que lleva por nombre “De las Responsabilidades, Penas y Procedimientos”. Ahora bien, es importante aclarar desde ya que las normas que serán objeto de análisis regulan, a nuestro modo de ver, de manera infeliz, el derecho que tiene toda persona a cuestionar en sede administrativa o judicial las decisiones emanadas del Instituto Nacional de Espacios Acuáticos (INEA), que los coloquen en una “especial situación de hecho” frente a dicha actuación.

En efecto, el artículo 300 de la Ley General de Marina y Actividades Conexas establece que contra los actos emanados del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos, los interesados “directos” podrán optar por acudir a la vía administrativa o a la vía jurisdiccional. En caso de optar por la vía administrativa, ésta deberá agotarse “íntegramente” para poder acudir a la vía jurisdiccional.

Por otra parte, el artículo 301 de la mencionada ley señala que contra todo acto administrativo de efectos particulares, los interesados podrán interponer recurso de reconsideración por escrito, cumpliendo los requisitos previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de conformidad con los lapsos que allí se establezcan.

Ahora bien, las normas antes señaladas traen a colación dos temas centrales para el derecho administrativo, a saber: I) el relativo a la legitimación activa para la impugnación de actos administrativos, y II) el relacionado con la obligatoriedad del agotamiento de la vía administrativa

en Venezuela. Temas, ambos, ya resueltos en el derecho administrativo general, pero que como consecuencia de la deficiente técnica legislativa empleada para la formulación de este tema en, materia marítima, podría eventualmente generar algunos inconvenientes en su aplicación.

Expuesto lo anterior, conviene adelantar que las soluciones, que aparentemente contienen los artículos 300 y 301 de la Ley General de Marina y Actividades Conexas a los problemas de la legitimación activa para la impugnación de actos administrativos, y al del obligatorio agotamiento de la vía administrativa como pre requisito para poder acudir al contencioso administrativo, parecen estar reñidas con la posición pacífica y reiterada que sobre estos temas han sostenido la doctrina y jurisprudencia venezolana para el derecho administrativo general, como consecuencia de la interpretación de las disposiciones que sobre actos y procedimientos administrativos contiene la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

De este modo, con la finalidad de mantener la estructura del discurso pasaremos a exponer cuál ha sido el tratamiento que la jurisprudencia contencioso-administrativa ha dado a estos temas en interpretación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, para luego determinar si tales soluciones pueden ser aplicadas armónicamente con las disposiciones de la Ley General de Marina y Actividades Conexas.

II. TRATAMIENTO DE ESTOS TEMAS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL

A) Legitimación para la impugnación de actos administrativos

La determinación de la legitimación que debe tener quien impugna o reta en sede administrativa o jurisdiccional la presunción de legalidad con la que nace un acto administrativo resulta fundamental, no sólo al Derecho administrativo, sino al Estado de Derecho, ya que de ello depende, nada más y nada menos, que la individualización de quien puede activar el órgano administrativo o judicial a los efectos de iniciar el control de la legalidad e incluso de la discrecionalidad administrativa. En este sentido, lo primero a lo que debemos hacer referencia es la regulación de esta materia en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuyo artículo 22 señala que se considerarán “interesados”,

a los efectos de esta Ley, a las personas naturales o jurídicas a que se refieren los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (normas vigentes *ratione tempore* cuando se adoptó ese artículo 22, en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

Tal como se puede apreciar la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no señala qué personas se entienden como “interesados” a los efectos de dicha ley, sino que por el contrario remite a las disposiciones de la derogada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, cuyos artículos 112 y 121 señalaban:

“Artículo 112: Toda persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses por ley, reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales emanado de alguno de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales o municipales o del Poder Ejecutivo Nacional, puede demandar la nulidad del mismo, ante la Corte, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, salvo lo previsto en las Disposiciones Transitorias de esta Ley.”

Artículo 121: “La nulidad de actos administrativos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate.

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

Las normas citadas contienen los criterios para la determinación de la legitimación para la impugnación de actos administrativos de efectos generales y de efectos particulares. Sobre los mismos, ya en las Jornadas J. M. Domínguez Escovar del año 1983, había señalado el Profesor Lares Martínez que “La Ley es más rigurosa al determinar los requisitos de legitimación activa para impugnar los actos administrativos de efectos particulares”¹.

Y al comentar la sentencia de la Corte en Pleno recaída en el asunto “Gregorio Ramón Pigna Rodríguez” señaló Lares, siguiendo el texto de ese fallo “que no ha podido ser la intención del legislador

¹ “Tendencias de la jurisprudencia venezolana en materia contencioso administrativa”, trabajos de las octavas jornadas “Dr. J. M. Domínguez Escovar”, enero de 1983, p. 77

exigir la misma legitimación activa para deducir uno u otro recurso”; que el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es “de interpretación estricta”; y que “quien intente la acción de nulidad contra un acto de efectos generales, por contradicción con el derecho, esto es, por violación de la Constitución o por ilegalidad, no tendrá que demostrar ser el titular de un derecho subjetivo afectado por el acto impugnado, ni tener interés personal legítimo y directo para impugnar el acto de que se trate; le bastará probar que tiene en el asunto, interés colectivo o de grupo y ese interés puede ser de orden afectivo o moral, no necesariamente patrimonial y puede ser un simple interés indirecto. En tanto esté en vigor la disposición comentada, podrá considerarse que la acción de nulidad dirigida contra los actos de efectos generales reviste el carácter de acción popular limitada, como lo estimó el proyectista, en el sentido de que para ser ejercida es necesario de que haya en los asuntos, prueba de estar el demandante afectado en sus derechos o intereses por el acto impugnado... lo que parece claro es que para que exista legitimación activa, no bastaría el interés exclusivo de defender el imperio de la Constitución o de la legalidad”².

En efecto, estas normas sirvieron de base a toda una sólida tradición jurisprudencial que sentó las bases para determinar quiénes estaban legitimados para la impugnación de actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares, en sede judicial, aplicable a los procedimientos administrativos por la expresa remisión contenida en el dispositivo técnico del artículo 22 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos³.

² Tendencias de la jurisprudencia venezolana, ob. cit., pp. 79 y 80.

³ Sobre el origen de la naturaleza de los distintos tipos de legitimación para recurrir los actos del Poder Público en derecho venezolano, debe consultarse principalmente: J. Jiménez Anzola, “De la Organización de lo Contencioso-Administrativo entre nosotros”, *Revista del Colegio de Abogados del Estado Lara*, 1939, -en materia de acción popular-; José Guillermo Andueza; Tomás Polanco; Luis Henrique Fariás Mata y Enrique Pérez Olivares, “El control en Venezuela de los Actos Ilegales de la Administración Pública”, en *Revista del Ministerio de Justicia*, Año 1959, N.º 30, p. 60 -en materia de legitimación activa para recurrir los actos administrativos de efectos particulares-; Gonzalo Pérez Luciani, “Los recursos contenciosos administrativos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia” en *El Control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, UCV, Caracas, 1979 -sobre el alcance general de la acción popular-; Luis Henrique Fariás Mata, “¿Eliminada la acción popular en derecho positivo venezolano?”, en *Revista de Derecho Público*, N.º 11, julio- septiembre

En este sentido, con la finalidad de cumplir los objetivos establecidos en la introducción de este trabajo, sólo analizaremos acá lo relacionado con la legitimación activa para impugnar actos administrativos de efectos particulares. Ya en la materia propiamente dicha de la legitimación activa para recurrir contra los actos administrativos de efectos particulares, es decir, en relación con el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la jurisprudencia avanzó bastante y, en nuestro criterio, se mantiene, aun hoy en día, virtualmente pacífica.

Con base en la distinción propuesta por Enrique Guicciardi de las normas jurídicas administrativas en **normas de relación** (las que dan nacimiento a verdaderos derechos en favor de aquellos ciudadanos especialmente vinculados por ellas a la Administración) y **normas de acción** (las que regulan la conducta o actividad de la Administración en su propia esfera jurídica, con miras a la preservación del “interés general”), se ha admitido que aun en el campo de éstas últimas, puede haber uno o varios particulares que por encontrarse en una **especial situación de hecho** frente a un determinado acto administrativo, resulten *afectados* por éste en mayor medida que los demás, por lo cual el derecho les reconoce la facultad de provocar un control sobre su validez jurídica y se convierte en lo que se ha dado en llamar un “**interés legítimo**”⁴.

Luego de la adopción de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en 1981 -artículos 22 y 85-, quedó establecido que tienen legitimación activa para recurrir los actos administrativos de efectos particulares, los titulares de derechos subjetivos (“a fortiori” y aunque no estén expresamente mencionados en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte), y, quienes estén, en una “**especial situación de hecho**” frente al acto impugnado de tal forma que resulten “**afectados**” por el mismo.

1982, E.J.V. pp. 5-18 sobre si el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia restringió, eliminó o amplió la acción popular de inconstitucionalidad, a pesar de la intención del proyectista de la Ley; y Luis Henrique Fariás Mata, *Doctrina jurisprudencial venezolana en materia contencioso administrativa*, Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, Caracas, 1986, pp. 16-31.

⁴ Doctrina de la Procuraduría General de la República 1963, p. 159 a 162, citada por Fariás Mata, Luis Henrique en “Doctrina jurisprudencial...” ob. cit. p. 20 y 21

Así, es importante destacar que la sentencia de principios en esta materia es la recaída en el célebre caso Iván Pulido Mora, donde la Sala Político-Administrativa en fecha 3 de octubre de 1985 sentó que:

“En el procedimiento contencioso administrativo de legalidad contra actos particulares la solución es intermedia, ni tan amplia como el recurso de inconstitucionalidad, ni tan limitada como en el proceso civil. Habida cuenta de que cobra carácter prioritario la defensa del interés general o colectivo son admitidos a recurrir en vía contencioso-administrativa: de una parte los titulares de derechos subjetivos administrativos, es decir, quienes derivarían su capacidad procesal de vínculos establecidos previa y especialmente por la Administración con el particular, en virtud de los cuales resulta justo que el afectado solicite la nulidad del acto ilegal lesivo hasta la restauración de su derecho mediante dicho acto desconocido, por haberse irrumpido contra esos vínculos previos (contrato, concesión, permiso...); desconocimiento que configura la lesión de ese derecho subjetivo preexistente y de índole administrativa. Pero, además, detentan esa misma capacidad procesal para actuar en juicio los interesados legítimos -concepto diferente en derecho público del anteriormente expuesto es decir, aquellos particulares que sin ser titulares de derechos subjetivos administrativos se encuentren en una especial situación de hecho ante la infracción del ordenamiento jurídico, la cual por eso mismo, los hace más sensibles que el resto de los administrados al desconocimiento del interés general o colectivo por parte de la Administración al violar la Ley. Más aun, permitiendo el acceso de los interesados legítimos -quienes aparecen en el proceso como defensores del interés general vulnerado por una actuación administrativa-, se trata sin embargo, todavía de un sistema de recursos ‘subjetivo’, pues se protege la integridad de la norma sólo en función de las situaciones jurídicas subjetivas finalmente alteradas” (Páginas 15 y 16 del texto original del fallo).

En cuanto al significado de cada una de las características de ese interés, es decir, “personal, legítimo y directo”, se pronunció la Corte

Primera de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de fecha 13 de octubre de 1988, caso “Cememosa”. A tales efectos, señaló que el interés legítimo *“debe entenderse como la existencia de una tutela legal sobre la pretensión del actor e incluso, a falta de ella, de la no existencia de una norma que impida su satisfacción (...) el recurrente debe estar situado en una particular situación de hecho frente al acto administrativo en forma de que el mismo recaiga sobre su esfera, afectándola de manera determinante”*; el interés es personal cuando *“el actor haga valer en su nombre o en el de un sujeto o comunidad a los cuales representa, su pretensión. La relación del actor con la decisión impugnada es la de un sujeto afectado por ella en su propia esfera”* y el interés directo radica en *“la necesidad de que el efecto del acto recaiga sobre el actor”*.

Debemos agregar que la noción de “especial situación de hecho” que informa o da contenido al “interés personal, legítimo y directo”, no parece ser suficiente por sí misma. Además de estar en una especial situación de hecho frente al acto impugnado, el mismo debe haber *“modificado la situación jurídica del administrado”* y debe *“causarle un agravio o producido una lesión”*.⁵

Estos criterios de los que venimos hablando quedaron reiterados en la derogada Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia⁶, la cual expresaba en su artículo 21 párrafo 9:

“Toda persona natural o jurídica, que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, reglamento, ordenanza u otro acto administrativo de efectos generales emanado de alguno de los órganos del

⁵ Al respecto puede verse: Doctrina de la Procuraduría General de la República 1985, p. 21; y p. 15; en igual sentido parece también encaminarse la decisión Iván Pulido Mora, pp. 22 y 30 del texto original, en especial la página 22, donde textualmente dejó establecido la Sala: *“Todo lo cual demuestra que en general, el sistema venezolano a la par que los extranjeros, excluye de la legitimación procedimental para recurrir por ilegalidad de actos administrativos de efectos particulares a los simples interesados en razón -comenta la doctrina-, como ya se ha dicho, de la vaguedad e imprecisión en que éstos se encontrarían para acreditar de qué manera la lesión del interés general podría repercutir en su esfera individual hasta el punto de habilitarlos para incoar un proceso”*.

⁶ Publicada en Gaceta Oficial N.º 37.942, del 20 de mayo de 2004

Poder Público Nacional, Estatal o Municipal, o que tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar un acto administrativo de efectos particulares, puede demandar la nulidad del mismo ante el Tribunal Supremo de Justicia, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad. El Fiscal General de la República y demás funcionarios a quienes las leyes les atribuyen tal facultad, podrán también solicitar la nulidad del acto, cuando éste afecte un interés general.” (negrilla nuestra)

Tal como ha quedado demostrado de los artículos transcritos, luego de la vigencia de la Constitución de 1999, y particularmente de su artículo 26 (que se refiere a los llamados intereses colectivos o difusos), y aún cuando hubo sentencias de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia vacilantes al respecto, quedó plenamente reafirmado el criterio que antes se ha expuesto, consistente en sostener, como quedó asentado en el célebre caso IVAN PULIDO MORA de esa Sala, de octubre de 1985, que el “interés personal, legítimo y directo” para recurrir contra los actos administrativos de efectos particulares, viene dado para los ciudadanos por la “especial situación de hecho” que se tenga frente a los mismos⁷.

Ahora bien, la vigente Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 2010, en cuanto al requisito de la legitimación activa para recurrir contra los actos administrativos, expresa en su artículo 29 que están legitimadas para actuar en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa “*todas las personas que tengan un interés jurídico actual*”, lo cual a nuestro juicio, debería interpretarse en los términos expuestos, y considerar que ostenta un interés jurídico actual aquella persona que se encuentra en una “especial situación de hecho” frente al acto administrativo que pretende impugnar.

En conclusión, a los efectos del artículo 22 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos debemos entender por “interesado” a

⁷ Henrique Iribarren Monteverde, “Las partes en el proceso contencioso administrativo”, en XXVIII Jornadas J. M. Domínguez Escobar, en homenaje a la memoria del Dr. Eloy Lares Martínez, Barquisimeto, 2003, pp. 151-176. Estas ideas fueron ratificadas por mí ya bajo la vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 2010, en las XXXVIII Jornadas J. M. Domínguez Escobar, en homenaje al Dr. Gonzalo Pérez Luciani, Barquisimeto, 2013, pp. 355-378.

toda persona que se encuentra en una “especial situación de hecho” frente a la actividad administrativa.

B) Agotamiento de la vía administrativa

La obligación que tenían los ciudadanos de acudir previamente a la vía administrativa, y de agotar los recursos administrativos con la final emanación por parte de la autoridad competente del “acto que causaba estado”, estaba prevista en el artículo 124 ordinal 2º de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, que establecía el agotamiento de la vía administrativa como requisito indispensable para ejercer el recurso contencioso administrativo de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares.

En efecto, el artículo mencionado señalaba textualmente lo siguiente;

“Artículo 124. El Juzgado de Sustanciación no admitirá el recurso de nulidad:

...Omissis...

*2.- Cuando el recurrente no hubiere agotado la vía administrativa”
(...)*

De conformidad con la norma citada la interposición del recurso de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares era castigada con la inadmisibilidad, en caso de no haber agotado previamente la vía administrativa, norma que fue aplicada con normalidad hasta el año 1999⁸, fecha en que entró en vigencia la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Este cambio constitucional, fue relevante para el ordenamiento jurídico en su totalidad, sin embargo fue particularmente importante en la materia que nos ocupa, ya que en su artículo 26 de manera expresa y sin limitación alguna consagró el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales e incluso en su exposición de motivos se señaló que la ley orgánica deberá eliminar la carga que tienen

⁸ La única excepción permitida a esta norma era la prevista en el párrafo único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales dictada en 1987 y publicada en Gaceta Oficial Nro. 34060, del 27 de septiembre de 1988, y que se refería al caso en que se ejerciera el recurso contencioso administrativo de nulidad conjuntamente con una pretensión de amparo cautelar.

los administrados de agotar la vía administrativa antes de interponer el recurso contencioso administrativo de nulidad.

Ahora bien, como es de la esencia y origen del derecho administrativo, fue la jurisprudencia, en este caso, de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, la primera en aplicar los postulados constitucionales, tribunal que el 24 de mayo de 2000, a tan sólo cinco meses de vigencia de la nueva Constitución, mediante sentencias números 499 y 511, respectivamente. La primera de las mencionadas decisiones señaló:

“A tal fin, con miras a la realización de la tutela judicial efectiva y de la justicia material en el proceso contencioso administrativo, estima esta Corte procedente realizar una interpretación del artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en forma concordada, integral y progresiva con el preámbulo y con los artículos 2, 3, 25, 257, y 259 de la misma.

Esta interpretación concordada, integral y progresiva de los artículos mencionados de nuestra Carta Magna, debe hacerse con base en las claves establecidas en la Exposición de Motivos, donde claramente se observa la voluntad del constituyente de eliminar cualquier obstáculo para el acceso a la jurisdicción y específicamente lo relativo al agotamiento de la vía administrativa, en referencia a lo cual establece que “con el objeto de hacer efectiva la tutela judicial de los administrados y garantizar su derecho de libre acceso a la justicia, la ley orgánica deberá eliminar la carga que tienen los administrados de agotar la vía administrativa antes de interponer el recurso contencioso administrativo de nulidad, lo cual debe quedar como una opción a elección del interesado, pero no como un requisito de cumplimiento obligatorio”.

De igual manera, el artículo 26 de la vigente Constitución plantea el deber del Estado de garantizar a los ciudadanos el acceso a los órganos de la Administración de Justicia, obligación que constituye parte fundamental de lo que es en sí la República Bolivariana de Venezuela, como Estado democrático, social de derecho y esencialmente de justicia consagrado por la Constitución.

(...)

En este sentido, los recursos contencioso-administrativos son los instrumentos utilizados para poner en marcha la jurisdicción contencioso administrativa, provocando así el examen de la actividad

realizada por la Administración , con el objeto de obtener un pronunciamiento expreso sobre su legalidad; ahora bien, conforme a lo establecido en el artículo 26 de nuestra Carta Magna dicho pronunciamiento debe ser obtenido de forma expedita y con prontitud, lo cual se ve afectado por la obligatoriedad de imponer un recurso administrativo tras otro o de agotar previamente la gestión conciliatoria, antes de alcanzar la jurisdicción.

(...)

En conclusión, en atención a los anteriores razonamientos y a la interpretación concordada y progresiva del preámbulo y de los artículos 2, 3, 25, 26, 257, y 259 de la Constitución vigente, considera esta Corte que el agotamiento de la vía administrativa y la realización de la gestión conciliatoria, no deberían constituir formalidades esenciales, ya que el objeto del recurso contencioso administrativo es retar la legalidad del acto actual, que causa gravamen al particular; restableciéndole prontamente los derechos que le fueron vulnerados, sin que el administrado tenga que estar sometido a la espera y a la expectativa de que la Administración en ejercicio de su potestad de autotutela corrija su errónea actividad”

Hemos considerado pertinente transcribir la decisión anterior, ya que en ella están vertidos, de manera excepcional, los motivos constitucionales que aconsejaban la superación del carácter obligatorio del agotamiento de la vía administrativa, sobre todo desde la perspectiva que propugna el carácter normativo de la Constitución, lo que implica que los tribunales de la República deben aplicar los postulados constitucionales a los casos que se sometan a su consideración, con independencia de que exista o no una ley que los desarrolle.

Ahora, no obstante lo acertado del criterio contenido en estos fallos, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia Nro. 489, de fecha 27 de marzo de 2001, consideró necesario mantener el criterio del obligatorio agotamiento de la vía administrativa, con fundamento en que “*el administrado, al tener acceso a los recursos administrativos, puede resolver la controversia planteada en la misma vía administrativa, es decir, se busca con el ejercicio de estos recursos una pronta conciliación, si ello es posible, entre el afectado por el acto y la administración. En este sentido*

resulta oportuno puntualizar que el uso de la vía administrativa no corresponde al cumplimiento de ninguna formalidad, sino como una necesidad que la propia dinámica administrativa impone en beneficio del administrado para ventilar la solución del conflicto”.

Posteriormente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia Nro. 833 del 25 de mayo de 2001, señaló sobre este tema que:

“Si bien es cierto que la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999 señala que “...con el objeto de hacer efectiva la tutela judicial de los administrados y garantizar su derecho de libre acceso a la justicia, la ley orgánica deberá eliminar la carga que tienen los administrados de agotar la vía administrativa antes de interponer el recurso contencioso administrativo de nulidad, lo cual quedará como una opción a elección del interesado, pero no como un requisito de cumplimiento obligatorio...”, de la misma transcripción emerge que será la ley orgánica la que eliminará la utilización obligatoria de la vía administrativa para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, y la establecerá como una opción. Como se denota, se necesita de la promulgación de una ley orgánica -que a tal efecto será la ley orgánica de la jurisdicción contencioso administrativa- la que deberá establecer el carácter optativo de la vía administrativa para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa y, por lo tanto, hasta el momento en que no sea promulgada la ley orgánica a la cual se refiere la Exposición de Motivos o se declare la inconstitucionalidad de dicho artículo por parte del organismo jurisdiccional competente, la disposición contenida en el numeral 2 del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, mantiene su vigencia, siendo un formalismo esencial para acceder a tal jurisdicción”.

De los criterios jurisprudenciales señalados se puede apreciar cómo el Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Político-Administrativa y en Sala Constitucional, consideró que el agotamiento de la vía administrativa no constituía una carga para el particular, sino que por el contrario, el ejercicio de los recursos administrativos permitía obtener una rápida solución al problema planteado, descongestionando el sistema de justicia. Adicionalmente, la Sala Constitucional consideró que era

competencia del legislador introducir un cambio como ese en nuestro ordenamiento jurídico.

En virtud de lo anterior, el legislador nacional en acatamiento al llamado constitucional consagró el agotamiento de la vía administrativa como un derecho del particular en sus relaciones con la Administración Pública, y en consecuencia estableció su carácter optativo primero de manera expresa en el artículo 7 numeral 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 37.305 de fecha 17 de octubre de dos mil uno (2001), y posteriormente de manera implícita en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2004), que no previó como causal de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, el agotamiento de la vía administrativa, quedando de esta manera resuelto el tema.

Esta ha sido la posición asumida por el legislador de manera pacífica y reiterada, quien tampoco exigió el agotamiento de la vía administrativa en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2010), que actualmente regula el contencioso administrativo en Venezuela.

En conclusión, de manera general, podemos decir que el agotamiento de la vía administrativa y en consecuencia la interposición de recursos administrativos es un derecho del particular en sus relaciones con la Administración Pública, y por lo que su ejercicio resulta optativo, pudiendo el particular decidir si acciona la vía judicial directamente o interpone los recursos administrativos, siendo que en caso de ejercer algún recurso administrativo, el particular debe esperar que dicho recurso sea decidido o que transcurran los lapsos legalmente establecidos para que el funcionario competente emita la decisión.

III. TRATAMIENTO DEL TEMA EN LOS ARTÍCULOS 300 Y 301 DE LA LEY GENERAL DE MARINA Y ACTIVIDADES CONEXAS

En efecto, tal como señalamos al introducir el tema, el artículo 300 de la Ley General de Marina y Actividades Conexas publicada en Gaceta Oficial N.º 37.570 de fecha 14 de noviembre de 2002, establece

que contra los actos emanados del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos, los interesados “directos” podrán optar por acudir a la vía administrativa o a la vía jurisdiccional, y en caso de acudir a la vía administrativa deberán agotarla “íntegramente” para poder acudir a la vía jurisdiccional. Por otra parte, el artículo 301 de la mencionada ley señala que contra todo acto administrativo de efectos particulares, los interesados podrán interponer recurso de reconsideración por escrito, cumpliendo los requisitos previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de conformidad con los lapsos que allí se establezcan.

Sobre esto, en primer lugar, debemos destacar la ambigua regulación que de estos importantes temas contienen los artículos 300 y 301; en efecto, el primero califica al interés que debe tener quien pretenda acudir a la vía administrativa o judicial como un “interés directo”, mientras que la segunda norma simplemente exige que la persona que interponga el recurso sea un “interesado”, sin calificar el tipo de interés requerido. Adicionalmente, en caso de acudir a la vía administrativa se exige el agotamiento “íntegro” de la misma para poder acudir a los órganos jurisdiccionales. Estos temas merecen algunos comentarios.

En cuanto al interés directo al que hace referencia el artículo 300, ya hemos visto que el mismo radica en *“la necesidad de que el efecto del acto recaiga sobre el actor”*. Lo importante de la discusión emana del hecho cierto referido a que este interés directo, parece ser una noción más limitada o restringida que la de “especial situación de hecho”, razón por la cual podríamos estar frente a una antinomia jurídica, fenómeno que se presenta cuando dos normas contemplan consecuencias jurídicas distintas ante supuestos de hecho idénticos. Esta situación, justifica y requiere un esfuerzo interpretativo y argumentativo con la finalidad de determinar cuál norma debe ser aplicada de manera preferente.

Ahora bien, a los fines de determinar cuál criterio debe privar, si el de la “especial situación de hecho” desarrollado por la jurisprudencia en interpretación del artículo 121 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, contenida en el fallo Iván Pulido Mora, dictada por la Sala Político-Administrativa en fecha 3 de octubre de 1985, y aplicable a los procedimientos administrativos generales por remisión del artículo 22 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos,

o si por el contrario debe privar en materia marítima la noción de interés “directo” previsto en el artículo 300 de la Ley General de Marina y Actividades Conexas por ser esta una “ley especial”.

Posteriormente, analizaremos si en materia marítima, una vez interpuesto el recurso administrativo es necesario el “agotamiento íntegro” de la vía administrativa para acudir al contencioso administrativo o si por el contrario como parece desprenderse del desarrollo jurisprudencial de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, posteriormente recogido en la Ley Orgánica de la Administración Pública, y en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo acto administrativo es susceptible de impugnación directa por ante los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa, sin “causar estado”.

IV. OPERACIONES QUE DEBEN REALIZARSE PARA DETERMINAR SI A UN DETERMINADO ACTO ADMINISTRATIVO SE LE APLICA LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS O NO

Existen varias operaciones que deben realizarse para determinar si a un acto administrativo concreto se aplica o no se aplica la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos⁹. Esas operaciones son: Primero, acudir al texto de lo dispuesto en el artículo 1º de la ley, es decir, si el acto que estamos analizando emana de la Administración Pública Central o de la Administración Descentralizada Funcionalmente integrada en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas, las cuales deben ajustar su actividad en las prescripciones de esa ley. Esto lo que quiere decir es que si se trata de un acto administrativo emanado de la Administración Pública Central o de la Administración Pública Descentralizada se le aplica la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Una segunda operación es la comprendida en el artículo 106 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos: “De la aplicación de la presente ley, quedan excluidos los procedimientos concernientes a la

⁹ Estas operaciones fueron descritas por la Procuraduría General de la República en su dictamen de fecha 30 de marzo de 1987, en relación con la interpretación y alcance del artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativo. Consultado en original.

seguridad y defensa del Estado.” Esto quiere decir que puede haber un acto que emane de la Administración Central o Descentralizada concerniente a la seguridad y defensa del Estado, y en este caso no se le aplicará, a dicho acto, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Adicionalmente, aún si el acto administrativo emana de la administración central o descentralizada y aún si no hay un procedimiento relativo a la seguridad y defensa del Estado; hay que hacer una tercera operación que es la relativa al principio contenido en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual textualmente señala:

“Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo, en las materias que constituyan la especialidad.”

Esto quiere decir, que si hay un procedimiento para la constitución del acto administrativo que esté previsto en una ley especial, se sigue lo que establezca esa ley especial para el procedimiento administrativo constitutivo, es decir, el que da lugar al acto administrativo definitivo. Luego vendría una cuarta operación, sobre el régimen de recursos, en sede administrativa, que la jurisprudencia, a falta de regulación expresa, ha establecido la aplicabilidad de los procedimientos de recursos, establecidos en leyes especiales. En efecto, la jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ha señalado que una vez dictado el acto administrativo para la revisión en sede administrativa de dicha decisión se debe aplicar el procedimiento administrativo especial¹⁰.

En relación a esta última operación debemos agregar que la referencia al procedimiento revela que mediante una ley especial podría eventualmente el legislador, atendiendo a la naturaleza y finalidad de cada procedimiento, hacer modificaciones en cuanto a las etapas y lapsos procedimentales; sin embargo, en nuestro criterio, dicha remisión no faculta al legislador a modificar conceptos principios fundamentales del derecho administrativo general.

¹⁰ Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 04 de octubre de 1984, con ponencia del magistrado Duque Corredor. Citada en el dictamen de fecha 30 de marzo de 1987.

Ahora bien, con la finalidad de dar solución al asunto planteado corresponde analizar el caso concreto, a la luz de las operaciones antes descritas, y en este sentido se impone en primer lugar revisar si estamos en presencia de la Administración Pública Central o de la Administración Descentralizada Funcionalmente, y en este sentido debemos analizar la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Espacios Acuáticos (INEA), quien es la autoridad encargada de hacer cumplir la Ley General de Marina y Actividades Conexas.

Así, es importante señalar que el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA) fue creado en agosto de 2001 con la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares. No obstante, en julio de 2008 se promulga mediante Gaceta Oficial N.º 5890, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos, cuyo artículo 72 establece que el que el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, en efecto la norma comentada señala:

“Artículo 72. El Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio; es el ente de gestión de las políticas que dicte el órgano rector, así como del Plan Nacional de Desarrollo del Sector Acuático. El Instituto está adscrito al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de infraestructura y transporte, tendrá su sede principal donde lo determine el órgano rector y podrá crear oficinas regionales”.

En efecto, a los fines de determinar la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA) es importante invocar el contenido del artículo 96 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de fecha 15 de julio de 2008, que señala sobre los institutos autónomos (ahora denominados públicos), lo siguiente:

“Artículo 96. Los institutos públicos son personas jurídicas de derecho público de naturaleza fundacional, creadas por ley nacional, estatal, u ordenanza municipal, dotadas de patrimonio propio, con las competencias determinadas en éstas”.

Así, de la interpretación concatenada de ambas normas podemos deducir que el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA) ha sido creado mediante ley nacional, aunque luego modificada por un Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley. Asimismo, fue dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, y distinto al de la República, razón por la cual, en nuestro criterio, el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA), califica como un instituto autónomo (ahora denominados públicos), y en consecuencia integrante de la Administración Descentralizada Funcionalmente, por lo que se encuentra satisfecho el requisito establecido en el artículo 1º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En segundo lugar, es necesario revisar si el presente caso la Ley General de Marina y Actividades Conexas, regula procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del Estado, para determinar si es aplicable o no la exclusión prevista en el artículo 106 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos la cual señala que *“de la aplicación de la presente ley, quedan excluidos los procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del Estado.”*

Ahora bien, a los fines de determinar cuáles son las materias inherentes a la seguridad o defensa del Estado, consideramos pertinente referirnos a lo establecido en el Título VII de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, denominado “De la seguridad de la Nación”, en cuyos capítulos I, II, III, y IV, regula lo relacionado con el Consejo de Defensa de la Nación, Armas y explosivos, Fronteras, Fuerza Armada Nacional, Clasificación de Documentos y Policía Nacional y de Investigación Criminal. En efecto, en nuestro criterio, sólo los procedimientos previstos en las leyes que desarrollen estos postulados podrían calificarse en sentido estricto como de seguridad y defensa del Estado.

En este sentido, conviene aclarar que en nuestro criterio, por más importante que una determinada actividad resulte para el desarrollo nacional, si dicha actividad no pertenece a las actividades antes descritas, en nuestra opinión, no debería ser calificada como de seguridad y defensa del Estado, ya que ello podría conllevar la transformación de una excepción en regla general, lo cual abriría el compás para que sectores de la actividad administrativas queden exentas del control de su legalidad y constitucionalidad.

Ahora bien, de una revisión del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos, y de la Ley General de Marina y Actividades Conexas, se puede concluir que el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA), desarrolla la actividad de policía administrativa especial en materia de espacios acuáticos, siendo competente para el otorgamiento de Patentes de Navegación, Licencias y Permisos Especiales establecidos en el Registro Naval Venezolano a lo largo de todo el Territorio Nacional, y en general para imponer sanciones como consecuencia de la materialización por parte de los sujetos regulados de contravenciones administrativas, es decir por el incumplimiento de las obligaciones administrativas que las mencionadas leyes les impone.

Siendo ello así, resulta forzoso concluir que en el presente caso no nos encontramos en presencia de una actividad que en sentido estricto pueda calificarse como de seguridad y defensa del Estado, por lo cual no resulta aplicable al presente caso la exclusión prevista en el artículo 106 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, razón por la cual, hasta esta etapa del análisis, sí le resultan aplicables, a la actividad administrativa que despliega el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA) las disposiciones generales y principios contenidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Por último, es necesario atenernos al contenido del artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, de cuya lectura se extrae la aplicación preferente de los procedimientos administrativos previstos en leyes especiales, por encima del procedimiento ordinario. Ahora, es en este punto donde podría eventualmente presentarse la duda razonable, derivada de la posible naturaleza especial que en principio pareciera tener la Ley General de Marina y Actividades Conexas, con relación a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En este sentido, a los fines de poder dar solución al problema planteado considero prudente interpretar el artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos conforme al principio general consagrado en el artículo 4 del Código Civil Venezolano, que establece que a la ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellos entre sí y la intención del legislador, lo que en doctrina ha denominado “interpretación auténtica”.

En atención a la referida norma, es evidente que el legislador de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ha establecido de manera precisa los parámetros para que una ley especial pueda ser aplicada por encima de sus propias disposiciones, y en tal sentido dispuso que lo que debía aplicarse de manera preferente eran los “procedimientos administrativos” contenidos en leyes especiales con preferencia al “procedimiento ordinario”, “previsto en este capítulo”.

En efecto, el capítulo al cual se refiere el legislador es el capítulo I, previsto en el Título III, denominado “Del procedimiento ordinario”, el cual contiene las distintas etapas de inicio, sustanciación y terminación del procedimiento administrativo ordinario que sirve para dictar el acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo de primer grado de conocimiento, y es precisamente en este sentido que consideramos que debe ser correctamente interpretado el contenido del artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ya que las leyes especiales podrán establecer “procedimientos” especiales distintos a ese procedimiento ordinario, con la finalidad de que sean dictados actos administrativos; es decir que lo que puede modificar el legislador, atendiendo a la naturaleza y fines perseguidos con el procedimiento especial, es precisamente la configuración de las etapas inicio, sustanciación y terminación de dichos procedimientos.

En virtud de las consideraciones anteriores, estaría vedado al legislador por ejemplo modificar o alterar los principios fundamentales y generales que rigen la actividad administrativa, previstos en los Títulos I, y II de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y estaría prohibida su aplicación, en caso de que sucediera a los tribunales bajo el argumento de estar en presencia de una Ley Especial.

Ahora bien, en virtud de las consideraciones anteriores, es forzoso concluir que en el presente caso no es aplicable la exclusión prevista en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ya que al ser la noción de “interesado” un principio fundamental, previsto en el artículo 22 del Título I de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, resulta plenamente aplicable a esta categoría jurídica, la jurisprudencia clásica que sobre esta materia estableciera la extinta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a la “especial situación de hecho”, como consecuencia de la interpretación

del artículo 121 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no pudiendo en consecuencia el legislador prever una legitimación activa distinta a la ya señalada.

En consecuencia, cumplidos todos los pasos previamente señalados podemos concluir que el contenido con el cual debe dotarse de operatividad jurídica a la noción de “interesado directo” prevista en los artículos 300 y 301 de la Ley General de Marina y Actividades Conexas, es el de la “especial situación de hecho” establecida en el en el célebre caso Iván Pulido Mora, el 3 de octubre de 1985, y que como vimos se mantiene incólume a pesar del contenido del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo de 2010.

V. DEL AGOTAMIENTO ÍNTEGRO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA EN MATERIA MARÍTIMA

Tal como hemos tenido la oportunidad de analizar en la parte general de este trabajo, el agotamiento de la vía administrativa en Venezuela es un derecho del particular, por lo cual el ejercicio de los recursos administrativos es de carácter optativo por parte del ciudadano, quien tendrá “siempre” la posibilidad de acudir al a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En este sentido, la disyuntiva que nos ofrece el artículo 300 de la Ley General de Marina y Actividades Conexas, es la siguiente ¿debe el particular que optó por la vía administrativa agotar “íntegramente” la misma por medio del ejercicio de todos los recursos administrativos previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos?

En relación con este segundo tema, resultan plenamente aplicables las operaciones que describimos en el capítulo anterior del presente trabajo. En este sentido conviene establecer una pequeña y sutil diferencia con el caso anterior; en efecto, en este caso necesariamente tenemos que partir de un supuesto contrario, ya que el ejercicio de los recursos administrativos o judiciales presupone la existencia de un acto administrativo previo que puso fin al procedimiento de formación del acto administrativo por lo cual, en nuestro criterio, para la solución de este problema es plenamente aplicable lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, conjuntamente con

la interpretación que de esa norma diera la jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, que ha señalado que una vez dictado el acto administrativo para la revisión en sede administrativa de dicha decisión se debe aplicar el procedimiento administrativo especial.

Ahora, siendo ello así, debemos señalar que si bien el artículo 300 de la Ley General de Marina y Actividades Conexas establece que en caso de optar por la vía administrativa la misma debería ser agotada “íntegramente”, no es menos cierto que el 301 eiusdem, establece como único recurso el de reconsideración, por lo tanto de la interpretación armónica de ambas normas y en atención a los criterios jurisprudenciales que imponen la necesaria aplicación de las disposiciones constitucionales previstas en los artículos 2, 3, 25, 26, 257, y 259 de la Constitución que establecen el derecho de acceso libre a los órganos jurisdiccionales, el derecho a la tutela judicial efectiva y el pleno control que ejerce la jurisdicción contencioso administrativa sobre toda la actividad administrativa (principio de universalidad de control), debemos concluir que el agotamiento “íntegro” a que se refiere el 300 de la Ley General de Marina y Actividades Conexas, debe entenderse satisfecho con el ejercicio del recurso de reconsideración previsto en el 301.

Esta es la interpretación que consideramos adecuada, aunado al hecho de que exigir el agotamiento “íntegro” de la vía administrativa mediante el ejercicio del recurso jerárquico previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos vulneraría el principio de universalidad del control de la actividad administrativa que ejercen los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que se estaría excluyendo de control judicial la decisión del recurso de reconsideración con el pretexto del agotamiento “íntegro” de la vía administrativa, obligando al particular a acudir al recurso jerárquico, por demás no previsto en la ley especial que regula esta materia.

Por todo lo antes expuesto es por lo cual consideramos que el agotamiento “íntegro” a que se refiere el 300 de la Ley General de Marina y Actividades Conexas, debe entenderse satisfecho con el ejercicio del recurso de reconsideración previsto en el 301.