

**¿EXISTEN ACTOS ADMINISTRATIVOS
EXCLUIDOS DEL CONTROL
DE LA LEGALIDAD EN EL ORDENAMIENTO
JURÍDICO VENEZOLANO?**

PROF. HENRIQUE IRIBARREN MONTEVERDE*

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

Para nosotros, es un honor poder contribuir con estas notas para el libro homenaje al muy distinguido jurista, profesor y académico, Dr. Pedro Nikken, quien falleció recientemente dejando un vacío muy difícil de llenar. En su honor va dirigido este ensayo.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 8° de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, establece lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”.

Según este artículo resulta claro a nuestros ojos, que es un derecho humano fundamental, que se desprende directamente de la norma antes citada, el que todos los actos administrativos estén sometidos al Derecho, y que ninguno esté excluido del control contencioso administrativo o constitucional.

En efecto, entendido como el “bloque de la legalidad”, en el pensamiento de Maurice Hauriou, el principio de la legalidad administrativa está previsto en los artículos 137 y 259 de la Constitución de 1999, en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y en todas las demás leyes y reglamentos que regulen las distintas actividades administrativas.

Esas normas constitucionales disponen:

Artículo 137. La Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.

Artículo 259. La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos; y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Esa necesaria conformidad de los actos administrativos con el Derecho, en sentido amplio, ha sido recogida, incluso, en varias sentencias de nuestro alto Tribunal. Así, encontramos sentencias de la Corte Federal del alto Tribunal de fechas 09 de abril de 1959 y 16 de junio de 1953, donde se estableció lo siguiente: “El principio de la legalidad, en virtud de la jerarquía administrativa, comprende también, las órdenes y normas que den los funcionarios superiores a los inferiores”. Y sentencia de la Corte Federal del 7 de diciembre de 1937, en la cual se dispuso que: “Cuando el funcionario no encuentre un procedimiento tenido en la ley, el mismo debe atenerse a la costumbre o práctica administrativa. Y si no hay procedimiento legal, ni costumbre, el funcionario creará el procedimiento”.

En un texto canónico de nuestra doctrina en derecho público, el eminente profesor Antonio Moles Caubet, describe todo lo antes dicho, de la siguiente forma: “El principio de la legalidad administrativa ha de enunciarse diciendo que todos y cada uno de los actos administrativos han de estar condicionados por una regla legal que se convierte en medida de su licitud o de su ilicitud”.

Según esto, aparte de concebir al procedimiento administrativo como una garantía o derecho humano de todos los administrados, resulta claro, por lo dicho, que no deberían existir en el ordenamiento jurídico venezolano, exclusiones o excepciones al principio de la legalidad. Sin embargo, a lo largo de la historia de nuestro ordenamiento jurídico, se han ido presentando casos en los cuales, en un momento dado, ciertos actos administrativos han quedado excluidos del control jurisdiccional. Esto, que puede ser una aberración, ha ocurrido, pero al mismo

tiempo el propio ordenamiento jurídico ha ido descartando o limitando tales pretendidas exclusiones. A ello nos vamos a referir de seguidas.

II. DESARROLLO

Este estudio lo expondremos conforme al siguiente esquema: 1) El poder discrecional de la Administración Pública; 2) La teoría de las circunstancias excepcionales; 3) Análisis de la opinión especializada del profesor Luis Henrique Farías Mata, que comprende, A) los actos de gobierno; B) Los actos administrativos emanados de jurisdicciones especiales; y C) Los actos administrativos de efectos jurídico privados (categoría que a su vez incluye) a los actos de registro público y b) a los actos inquilinarios); D) Los actos del en su época denominado Consejo de la Judicatura; E) El eje jurisprudencial actos de gestión-actos de autoridad; y, por último, F) los actos de destitución del Presidente de la República.

1) El poder discrecional de la Administración Pública

Hubo un tiempo, en el derecho comparado, en que se consideró que los actos administrativos dictados sobre la base de la potestad discrecional de la Administración Pública, estaban excluidos del control jurisdiccional. En Francia se decía entonces, a finales del siglo XIX, que el acto administrativo discrecional estaba excluido del control contencioso administrativo.

Recordemos que el acto discrecional es aquel que deja a la libre apreciación del funcionario que lo dicte, los hechos y el derecho aplicables al caso concreto que se decida. Esto está recogido, hoy en día, en derecho venezolano, en el artículo 12 de la Ley Orgánica de procedimientos Administrativos de 1982, que dispone:

Artículo 12. Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia.

Pero volviendo al derecho comparado histórico, en derecho francés, esta ecuación entre acto discrecional igual a acto excluido, desapareció con el célebre fallo del Consejo de Estado recaído en el caso Grazzietti de 1902, en el cual se estableció que cuando el juez de lo contencioso administrativo, conociese de la impugnación de un acto discrecional, siempre podría recaer su juzgamiento sobre el vicio de incompetencia (elemento sujeto); el vicio de forma (elemento forma o procedimiento del acto); y el vicio de desviación de poder (elemento fin del acto dictado); con lo cual desde 1902, cuando la Administración dictaba un acto discrecional, sólo quedaban excluidos de control, los elementos objeto y causa del acto recurrido. Sin embargo, sobre estos dos elementos excluidos de control jurisdiccional en los actos discrecionales, el Consejo de Estado fue creando en el tiempo, la llamada “teoría del control mínimo sobre los actos discrecionales”. Esta teoría se desarrolló de la siguiente forma, para ir limitando la discrecionalidad administrativa, en los elementos objeto y causa de los actos administrativos discrecionales: 1) Sentencia Camino del Consejo de Estado de 1916 en virtud de la cual en tales casos, siempre se comprobará la exactitud material de los hechos invocados en el fundamento del acto recurrido; 2) Sentencia Barel del Consejo de Estado de 1954, por la cual en tales casos siempre se controla el fundamento de derecho invocado en el acto recurrido; y, 3) Sentencia Societé Maison Genestal de 1968, por virtud de la cual en los casos bajo análisis, siempre se controla el “error manifiesto de apreciación”. Esta última hipótesis, dió lugar a que el profesor André de Laubadere sostuviese que se pasó de un “control mínimo” sobre la potestad discrecional de la Administración a un “control jurisprudencialmente reglado o vinculado”.

Con esto podemos concluir parcialmente, que los actos discrecionales no son una excepción al principio de la legalidad en derecho comparado. En derecho venezolano, esto está recogido en el citado artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo.

2) La teoría de las circunstancias excepcionales

En el derecho francés, en épocas de crisis económica o política o de guerra con terceros países, el Consejo de Estado, creó la llamada “teoría de las circunstancias excepcionales”, según la cual, dados es-

tos graves casos, no aplicaría a determinados actos administrativos su control por el principio de la legalidad, en vista precisamente de estas circunstancias excepcionales. Esto llevó a pensar, que en tales casos estábamos ante un supuesto de excepción al principio de la legalidad y por consiguiente de un conjunto de actos excluidos del control de lo contencioso administrativo.

Sin embargo, el propio Consejo de Estado en la sentencia Hyeries de 1918, claramente estableció que en los casos de aplicación de la teoría de las circunstancias excepcionales, no es que se crease un hueco en el principio de la legalidad, sino que lo que existía era una legalidad de excepción, vigente mientras durasen las circunstancias excepcionales, y que si tales actos dictados en tan especiales circunstancias causasen un daño a los particulares, entonces lo que procedía era una indemnización por tales daños.

Esto pone en evidencia, que tampoco la teoría de las circunstancias excepcionales sea una excepción al principio de la legalidad, ni una exclusión del control jurisdiccional sobre los actos administrativos dictados en tales circunstancias.

3) Análisis de la opinión especializada del profesor Luis Henrique Farías Mata

El eminente maestro del derecho público venezolano, Luis Henrique Farías Mata analizó en 1971, en un artículo publicado en el Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración de la UCV, algunos de los actos administrativos que para ese entonces se presentaban como excluidos del control jurisdiccional de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sobre el particular, manifestaba el maestro que la doctrina de los actos excluidos permitía medir el grado de desarrollo de un sistema contencioso administrativo, porque mientras menos actos estuvieran excluidos de control, más elevado sería el grado de desarrollo del sistema contencioso administrativo. En su lista original, el Dr. Farías Mata incluyó como categorías de actos excluidos: A) Los actos de gobierno; B) Los actos administrativos emanados de jurisdicciones especiales; y C) Los actos administrativos de efectos jurídico privados (categoría que comprende a) a los actos de registro público; y, b) a los actos inquil-

narios). Y luego, del trabajo del Dr. Farías Mata, se fueron agregando otras categorías como veremos más adelante.

A) Los actos de gobierno

Hubo un tiempo en el derecho comparado en el cual se pensó que los actos de gobierno y los actos discrecionales eran lo mismo, por tener ambos como sustrato común su irrecurribilidad. Sin embargo, desde la sentencia del Consejo de Estado de 1902, recaída en el caso Grazzietti, hemos visto que se dejó a un lado la irrecurribilidad de los elementos sujeto, forma y fin del acto administrativo discrecional, con lo cual a partir de allí estaba claro que acto discrecional y acto de gobierno son dos cosas distintas.

Lo fundamental a retener en la formación histórica de esta parte de lo que estamos tratando, es que la teoría del acto de gobierno fue definitivamente consagrada en el ordenamiento jurídico francés con la sentencia Príncipe Napoleón de 1875, en la cual el Consejo de Estado determinó, para ese momento, que los actos de gobierno, y por tanto excluidos de la jurisdicción contencioso-administrativa, eran los actos dictados con un móvil político. Luego, ante la dificultad de determinar cuándo un acto administrativo era dictado por un móvil político, se llegó a la salomónica conclusión, de que tal cuestión sería dilucidada mediante el sistema de una lista casuística que determinaría el propio Consejo de Estado en sus fallos sin mencionar en ellos expresamente la expresión “actos de gobierno”; esto fue lo establecido en el célebre caso Rubin de Servens de 1962.

En derecho público venezolano, la teoría del acto de gobierno fue tratada en el conocido caso Tito Gutiérrez Alfaro, de la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, en 1965, que se originó sobre una demanda de nulidad del tratado de extradición entre los Estados Unidos y Venezuela de 1922, y de la Ley de Responsabilidad de Empleados del 07 de junio de 1912, todo a propósito del proceso de extradición del ex presidente Marcos Pérez Jiménez a Venezuela. En el fallo adoptado por la mayoría de la Corte, se afirma “es evidente que la Constitución (de 1961) acogió el principio de que los actos del Poder Público deben estar sometidos jurisdiccionalmente al control constitucional...”. Pero “es de observar

que el control jurisdiccional de la Constitucionalidad intrínseca de los actos estatales no ha sido consagrado en forma absoluta”, porque del estudio de la Constitución, de la Ley de la Corte, y de la jurisprudencia “surgen y se justifican situaciones excepcionales en que los actos del Poder Público en sus tres ramas no están sometidos al control de la jurisdicción constitucional”. Pasando de seguidas a enumerar una lista de actos de gobierno sin mencionarlos expresamente, del Presidente de la República que quedan excluidos de control jurisdiccional, como, por ejemplo: fijar el contingente las Fuerzas Armadas Nacionales; convocar al Congreso a reuniones extraordinarias; y, reunir en convención a algunos o a todos los gobernadores de las entidades federales. Debe destacarse como un dato relevante en este caso, que el control que se dice excluido, es el de la Constitucionalidad intrínseca, es decir, el de los elementos objeto y causa del acto recurrido, quedando en todo caso sujetos a control, los elementos: sujeto, forma y fin.

Esta teoría de los actos de gobierno como ha quedado explicada en derecho venezolano, fue seguida por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en el caso Jorge Olavarría, contra el Consejo Supremo Electoral de 1988, en la que se inadmitió un recurso de nulidad contra un acto con móvil político, emanado del Consejo Supremo Electoral; y además, fue definitivamente sepultada por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia en el caso Gruber Odremán de 1993, en donde se estableció que el acto del Presidente de la República, por el cual se creaba un Consejo de Guerra extraordinario para juzgar a militares golpistas, era un acto de gobierno –lo dice expresamente-, pero que estaba sometido a control jurisdiccional. Con esto se demuestra que en derecho público venezolano los actos de gobierno, no son una excepción al principio de legalidad.

B) Los actos administrativos emanados de jurisdicciones especiales

Para el momento en que el Dr. Fariás Mata escribió su trabajo tenía vigor la sentencia de la Sala Político-Administrativa, recaída en 1963 en el caso Negrón y otros, contra un acto emanado de un Inspector del Trabajo, en la cual se sostenía la irrecurribilidad del acto dictado por tal

funcionario, por considerarse emanado de una jurisdicción administrativa especial.

Esta tendencia cambió con la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, recaída en 1980, en el caso Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo, en la cual se admitió, tramitó y sentenció un recurso de nulidad por ilegalidad contra un acto emanado de la Comisión Tripartita del Trabajo, que en ese momento era competente para calificar de justificado o injustificado un despido, con lo cual esta categoría dejó de ser un acto excluido de control jurisdiccional.

En la actualidad los actos administrativos de contenido laboral tienen control judicial, por ante los Tribunales laborales, de conformidad con la interpretación que se hiciera luego de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el año 2010. En consecuencia, estos actos tampoco están excluidos del control de la legalidad, y no se los puede considerar como actos excluidos de control judicial.

C) Los actos administrativos de efectos jurídico privados

En esta categoría comprende el Dr. Farías Mata, a los actos de registro público (a); y a los actos inquilinarios (b); del modo que sigue a continuación.

a) Los actos de registro público

En lo referido a los actos de registro público, existen varias sentencias del año 1967 de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de las cuales la negativa a registrar documentos en los correspondientes registros públicos, no tenía ningún tipo de recurso; por consiguiente, en ese momento se consideraban actos excluidos de control.

Esta situación cambió con la Ley de Registro Público de 1978, en cuyo artículo 11 se consagró para tales casos una “apelación”, ante el Ministro de Justicia, y el acto del mismo tenía recurso de nulidad ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, con lo cual la negativa a registrar documentos por parte de los registradores públicos, dejaron de ser actos excluidos de control.

b) Los actos inquilinarios

A lo largo de la historia del derecho público venezolano, las distintas leyes que ha regulado la materia especial inquilinaria, han otorgado potestades administrativas a diferentes entes públicos para dictar actos administrativos que intervienen en contratos de arrendamiento, es decir, en principio de meros efectos jurídico privados, en materia de fijación del canon de arrendamiento, derecho de preferencia y desalojo.

En tal sentido, en su momento se consideró en jurisprudencia reiterada de 1961, que los actos emanados del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, por ser entendido este como un órgano administrativo y no judicial, morían allí. Estas sentencias, emanaban de la Sala Político-Administrativa de Corte Suprema de Justicia en 1961. Es de resaltar, que al recurso que se ejercía ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, la doctrina de la época (Brewer-Carías), lo llamaba recurso jerárquico impropio y sostenía, además, que ese Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, en las referidas materias no dictaba sentencias, sino verdaderos actos administrativos, que a la postre quedaban sin control jurisdiccional. Esta situación cambió, con sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 1977, en la cual desvirtuando la anterior explicación y considerando al Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, como un verdadero Tribunal, se entendía que dictaba sentencias que a su vez tenían apelación ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

Posteriormente, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en 1981 en el caso Panamerican World Airways, estableció que las “apelaciones”, contenidas en diversas leyes especiales, en materias administrativas especiales, eran el recurso contencioso administrativo de nulidad por ilegalidad e inconstitucionalidad consagrado en el artículo 206 de la Constitución de 1961. En todo caso, lo que queda claro después de este viraje jurisprudencial, en tan delicada materia, es que los actos inquilinarios, hoy en día, no son actos excluidos del control jurisdiccional, sino que son actos plenamente sometidos al principio de la legalidad y controlables en vía judicial.

Ahora, vamos a referirnos a otros actos administrativos que fueron considerados excluidos del control jurisdiccional en un momento dado, no tratados en el trabajo del maestro Farías Mata.

D) Los actos del en su época denominado Consejo de la Judicatura

Para 1985 existía y funcionaba para la administración y control del Poder Judicial en Venezuela el Consejo de la Judicatura, quien tenía competencia para todo lo relativo a la administración del presupuesto del Poder Judicial y el nombramiento y remoción de los jueces de la República. En ese contexto, un conocido Juez penal, Francisco Ruiz Becerra, fue destituido de su cargo y contra tal acto él decidió introducir un recurso de nulidad ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. En tal virtud, la Sala Político-Administrativa con ponencia de su Magistrado Presidente Dr. René De Sola y con los votos salvados de los Magistrados Luis Henrique Farías Mata y Josefina Calcaño de Temeltas, consideró que tal Consejo de la Judicatura era un “organismo tridimensional”, que dictaba actos administrativos, normativos y jurisdiccionales; en este último caso cuando ejercía el poder disciplinario que había sido expresamente conferido por el texto constitucional. Con la consideración, además, de que el artículo 62 de la entonces vigente Ley de Carrera Judicial negaba todo recurso contra las “sentencias” de tal Consejo de la Judicatura en el procedimiento disciplinario referido a los jueces. Al término de esta breve explicación, resulta claro, en ese momento, que los actos de destitución de jueces, tenidos como sentencias, no tenían recurso alguno y quedaban sin control de la jurisdicción contencioso-administrativa, contrariamente a lo afirmado en los dos votos salvados mencionados.

Para solucionar este entuerto, la Procuraduría General de la República en informes presentados ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en el caso Martiza Josefina Alvarado Mendoza de enero de 1986, propuso a ese alto Tribunal que si las decisiones de destitución de jueces no eran consideradas actos administrativos sino sentencias, en virtud de la supuesta tridimensionalidad del Consejo de la Judicatura, decisiones contra las cuales “no cabría recurso alguno”, entonces, que se concediera recurso de casación ante la propia Sala Político-Administrativa. Esta propuesta fue recogida, a su vez, en el voto salvado del magistrado Luis Henrique Farías Mata, en la sentencia

de julio de 1986, recaída en el caso Hilario Pujol Quintero, en cuyo fallo el magistrado disidente sostuvo lo siguiente: “Acordes como se ha dicho sentencia y votos salvados en reconocer la naturaleza jurisdiccional de la medida, si la Corte desea, con plausible propósito, de reforzar la autoridad del Consejo –mas no a costa del Estado de Derecho-, dar a los actos “disciplinarios”, un tratamiento judicial acorde con su peculiar naturaleza, pudo la Sala atenerse a la propuesta que, por vía de opinión, ha formulado la Procuraduría General de la República en casos como el presente: acoger para los actos administrativos de índole disciplinaria, en lugar del tradicional recurso de anulación, el de casación en vía contencioso-administrativa...”.

Este tema quedó definitivamente zanjado en la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de octubre de 1988, cuyo artículo 79 dispuso “contra las decisiones dictadas por el Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura, podrá interponerse recurso de nulidad por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, únicamente cuando la sanción impuesta sea de destitución”. Esta norma fue posteriormente declarada nula, por la Sala Político-Administrativa en sentencia de julio de 1991, en el caso Ivan Hernández Gutiérrez, en la cual incluye también en el régimen de recurribilidad de los actos administrativos sancionatorios del Consejo de la Judicatura a la “suspensión del cargo” de los jueces.

A momento presente el gobierno y administración del Poder Judicial corresponde por disposición constitucional al Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Plena (artículo 267 de la Constitución de 1999). De igual manera, el régimen de estabilidad de los jueces y su control judicial fue definido en el Código de Ética del Juez, que formalmente es una Ley, de 2015, y en la sentencia de la Sala Constitucional recaída en el caso Nancy Castro de mayo de 2013, en la cual se dispuso que los actos de destitución de los jueces de carrera tienen recurso ante el Tribunal Disciplinario Judicial, en primera instancia y, ante la Corte Disciplinaria Judicial, en segunda instancia; y en el caso de los jueces provisorios ante la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Con lo cual no son actos excluidos del control judicial, independientemente de su naturaleza.

E) Eje jurisprudencial actos de gestión-actos de autoridad

En la historia del derecho administrativo venezolano, se ha echado mano a la teoría del acto de gestión-acto de autoridad para excluir o incluir determinados actos de la Administración Pública del control jurisdiccional. En tal sentido, se presenta una línea jurisprudencial oscilante y variable para tales fines, como se indica a continuación.

Estas sentencias son las dictadas en los fallos de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, recaídos en los casos Leopoldo Díaz Bruzual, de julio de 1985; Fetraeducación de junio de 1986; Banco República de noviembre de 1986, y Asociación Nacional de Supermercados y Afines (ANSA) de marzo de 1987.

Al respecto, y siguiendo esa línea jurisprudencial, en el caso Díaz Bruzual de julio de 1985, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, consideró que el Presidente de la República podía destituir al Presidente del Banco Central de Venezuela porque tal destitución era un acto de gestión privada de los derechos patrimoniales de la República, por cuanto en tal destitución el Presidente de la República, a pesar de haber actuado formalmente mediante un Decreto, en realidad actuó, como representante de las acciones de la República en el capital del Banco Central de Venezuela, y por consiguiente de manera plenipotenciaria, quedando tal Decreto sin control jurisdiccional contencioso administrativo.

En el caso Fetraeducación de junio de 1986, se confirmó esta tendencia, por cuanto que la decisión operativa del Ministro de Educación de descontar de los días de salario de los maestros que habían ido a una huelga, no fue un acto de autoridad administrativa, sino un acto de gestión de naturaleza distinta a la administrativa, de tal funcionario. Así lo dispuso el fallo: “por todo lo expuesto, concluye la Sala que su competencia y la de los otros órganos de la jurisdicción-administrativa en lo atinente a los recursos contencioso administrativos de anulación ha de quedar circunscrita al conocimiento de las pretensiones que se dirijan a impugnar los actos emitidos por los órganos de la Administración Pública en ejecución de normas de Derecho Administrativo, y, por consiguiente, se encuentran excluidos del control de esa misma jurisdicción los actos de la Administración Pública emitidos con arreglo a

otras ramas del ordenamiento jurídico positivo (civil, mercantil, laboral, etc.).”.

Esta tendencia, a considerar excluido del control de la jurisdicción contencioso-administrativa a los actos de gestión de la Administración Pública comenzó a ser revertida con el voto salvado del Magistrado Luis Enrique Farías Mata, en el caso Banco República de noviembre de 1986, fallo en el cual la mayoría ratificó lo decidido en el caso Fetraeducación, pero en el mencionado voto salvado se indicó sobre el tema debatido (la competencia del Ministerio del Trabajo, como organismo ejecutor de la legislación laboral), que tal materia debía ser conocida por el recurso de nulidad ante la Sala Político-Administrativa.

Como claramente quedó dicho en el mencionado voto salvado: “Finalmente, aparte del natural deber de dejar expuesta su opinión disidente, aspira el Magistrado autor del presente voto salvado a que para el futuro se produzca la necesaria rectificación del criterio, hoy sustentado por la Sala, pero que debería ser enmendado de aquí en adelante so pena de seguir alterando reglas de competencia de ineludible cumplimiento tanto para los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa, como laboral, esta última ahora obligada a pronunciarse por efecto de la presente declinatoria, sobre un acto administrativo emanado del Ministro del Trabajo, impugnado por motivos que sólo descansan en razones atinentes al contencioso: la inmotivación; la desviación de poder; y la violación del procedimiento administrativo establecido por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, para que los respectivos funcionarios administrativos produzcan y revisen dicho acto en la vía administrativa interna, antesala ordinaria del contencioso administrativo judicial que compete a esta Corte.”.

Y finalmente, la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de marzo de 1987, recaída en el caso Asociación Nacional de Supermercados y Afines (ANSA), en la cual a propósito de un acto emanado del Ministerio del Trabajo se varió de tendencia y expresamente se dispuso “Del modo aquí descrito y señalado el caso de autos propuesto a este Tribunal es de naturaleza administrativa y no directa y estrictamente laboral. En efecto, no existe hasta ahora planteado un asunto que concreta y específicamente esté vinculado al fondo o contenido mismo de una contratación colectiva, sino a la obligación

genérica, a la orden o mandato impuestas por el Estado a un particular para que emprenda una negociación destinada a suscribir un Contrato Colectivo. Como en el caso de autos se han llenado los requisitos reguladores de competencia exigidos por el citado fallo de esta Corte antes comentado, la tramitación y conocimiento de este recurso contencioso administrativo de anulación dirigido a impugnar un acto emitido por un órgano de la Administración Pública, en ejecución de una norma de Derecho Administrativo, como lo es el Decreto-Ley 440, corresponde a esta jurisdicción y así se declara”.

Como consecuencia de todo lo expuesto se puede concluir que aunque la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, comenzó una tendencia a dejar fuera del control de la jurisdicción contencioso-administrativa determinados actos de la Administración Pública, como consecuencia de la aplicación de la teoría de los actos de gestión, ya desde marzo de 1987 dejó de hacerlo, y por consiguiente tales actos no están excluidos en el control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

F) Los actos de destitución del Presidente de la República

Como es sabido, en el año 1993, en el contexto jurídico del juicio penal iniciado por el Fiscal General de la República para determinar un supuesto peculado y malversación genérica de fondos imputados al Presidente Constitucional de la República de Venezuela ciudadano Carlos Andrés Pérez, al ser declarado con lugar el antejuicio de mérito correspondiente por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, por mandato de ley se produjo la suspensión senatorial por falta temporal en el ejercicio del cargo, mas no la pérdida de la titularidad del mismo. Sin embargo, por acuerdo del Congreso dictado el 31 de agosto de 1993, sin ningún fundamento jurídico este órgano declaró que “debe considerarse como falta absoluta” la del Presidente de la República suspendido, ciudadano Carlos Andrés Pérez, sin que hubiese existido para el momento una sentencia condenatoria de fondo, definitivamente firme, que determinase su culpabilidad, y quedó entonces el Presidente destituido de la Primera Magistratura.

Contra el referido acto individual o sustancialmente administrativo del 31 de agosto de 1993, el ciudadano Carlos Andrés Pérez, con toda

humildad, en fecha 02 de septiembre de ese mismo año, interpuso de conformidad con los artículos 1º, 2º, 5º y 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales: “acción de amparo conjuntamente con el recurso de nulidad previstos en los artículos 121 y 42 ordinal 11 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, contra el acto emanado del Congreso de la República de Venezuela de fecha 31 de agosto de 1993, en el cual se declaró, de manera inconstitucional, que la falta temporal en el ejercicio de la Presidencia de la República por la suspensión senatorial, de la cual fui objeto pasara a ser una falta absoluta”. La conversión de esta falta temporal en falta absoluta, hecha inconstitucionalmente, produjo como se señaló la destitución del Presidente de la República y él como un ciudadano respetuoso de las leyes, introdujo el mencionado recurso de nulidad, conjuntamente con amparo constitucional, ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, contra el referido acto administrativo emanado del Congreso, es decir de la Cámara del Senado y de la Cámara de Diputados, reunidas en sesión conjunta. Hasta ese momento la jurisprudencia pacífica sobre la recurribilidad en el contencioso administrativo de los actos administrativos individuales del Congreso, iba en el sentido de que la competencia para conocer de los mismos era de la Sala Político-Administrativa del alto Tribunal. Sin embargo, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del Magistrado Luis Henrique Farías Mata, cambió radicalmente de criterio y pasó los autos a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, quien no decidió sobre el recurso antes de que culminara el período presencial para el cual había sido electo el Presidente Pérez; con lo cual ese específico y concreto acto de destitución quedó sin control jurisdiccional.

En palabras del mismo fallo de septiembre de 1993, quedó escrito para la historia y para la teoría de los actos excluidos del control contencioso administrativo en Venezuela, lo siguiente “Así mismo, nuestra doctrina ha sido más bien proclive a la aceptación de la tesis del proyectista, mas no unánime al respecto; pero, querámoslo o no, esa tesis ha venido inspirando a la jurisprudencia Suprema, emitida en Pleno o en Salas. No obstante, con ocasión del caso de autos, la Sala Político-Administrativa disintiendo del criterio del recurrente y accionante y de la tesis de los proyectistas; observa: ... omissis” (y

sigue una argumentación contraria a la jurisprudencia dominante hasta entonces, en la cual se da un gran viraje y se sostiene por criterios formales, mas no sustanciales o materiales, que el acto administrativo por el cual se destituyó al Presidente Pérez, no era recurrible ante la Sala Político-Administrativa, sino ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, quien no decidió en tiempo hábil sobre el recurso propuesto, y tal acto, quedó excluido del control de lo contencioso administrativo).

III. CONCLUSIONES

1. Todos los actos administrativos en un momento dado fueron considerados, en derecho venezolano, como excluidos de la jurisdicción contencioso administrativa, fueron posteriormente incluidos en ella.
2. El único acto excluido del control de lo contencioso administrativo en Venezuela fue el acto de destitución del Presidente Carlos Andrés Pérez dictado por el Congreso de la República, quien por lo demás vio violado su derecho humano fundamental consagrado en el artículo 8° de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, a que el recurso que introdujo contra su acto de destitución fuese conocido por el Tribunal competente y fuese decidido en tiempo hábil.