

# **EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DE CONTROL Y LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CONTENIDO AMBIENTAL. UNA NUEVA CATEGORÍA DE ACTOS DOTADOS DE INMUNIDAD JURISDICCIONAL**

**PROF. ROSNELL V. CARRASCO BAPTISTA\***

## SUMARIO

I. Introducción. II. Planteamiento del problema. III. El principio de universalidad del control de la actividad administrativa. A) Reconocimiento del principio en el ordenamiento jurídico venezolano. B) Las dos vertientes del principio de Universalidad del Control. IV. Los actos administrativos de contenido ambiental. Una nueva categoría de actos excluidos de control judicial. A) Recursos o acciones contencioso administrativas de nulidad intentadas contra actos administrativos dictados por el Instituto Nacional de Parques (IMPARQUES).

---

\* Abogado, egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Especialista en derecho Administrativo de la misma Universidad. Egresado del Programa de Estudios Avanzados en arbitraje de la Universidad Monteávila (UMA). Profesor de Derecho Público Económico en la especialización en Derecho Corporativo de la Universidad Metropolitana (Unimet). Arbitro de la Cámara de Comercio de Caracas (CACC). Socio de la firma de abogados Socorro&Iribarren.

## I. INTRODUCCIÓN

Hemos sido invitados a participar en este Boletín Homenaje al Dr. Henrique Iribarren Monteverde, por lo cual no podemos dejar de expresar nuestro sincero agradecimiento a los organizadores de tan merecido reconocimiento, especialmente al Dr. Rafael Badell Madrid, nuestro profesor en el posgrado en Derecho Administrativo que cursáramos hace ya algún tiempo, en la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).

Este es un momento lleno de sentimientos encontrados, por una parte, nos alegra que la obra y el pensamiento jurídico de un hombre sabio, como lo fuera el hoy homenajeado, sean reconocidos, tal y como lo hicieran los miembros de esta Corporación al hacerlo uno de los suyos. No obstante, no podemos negar que al mismo tiempo la tristeza nos embarga, por la pérdida de un maestro, un tutor, un padre.

Al Dr. Iribarren, lo conocí en la primera competencia de arbitraje nacional, que organizó la Cámara de Comercio de Caracas, ya que tuvimos el privilegio de tenerlo como árbitro en una de las audiencias de las rondas preliminares. Al terminar, y como es costumbre, los estudiantes, nos acercamos a los árbitros para agradecerles su tiempo, y recomendaciones.

Jamás olvidaré que, al estrechar su mano, me dio su tarjeta y me ofreció el que ha sido mi primer y único trabajo como abogado. Al finalizar la competencia, terminé ganando el premio al mejor participante, pero el verdadero premio fue conseguir un espacio profesional al lado de un gran jurista. Lo que no sabía en ese momento, es que además era un mejor ser humano, y que lo que viviría junto a él los próximos trece años, serían los mejores que hasta la fecha he vivido.

Henrique Iribarren Monteverde no solamente me enseñó el correcto manejo de las normas jurídicas, o el valor de la jurisprudencia, sino también que para ser un buen abogado hay que cultivar el espíritu, y dedicarle tiempo a lo jurídico, pero también a la historia, a la psicología, a la política, a la literatura, al arte, y aunque nunca me lo dijo expresamente, hoy puedo entender que un abogado que no se sensibiliza por un hermoso verso, o que no se apasiona por conocer su pasado, o que es incapaz de conmoverse frente a una obra de arte, será incapaz de defender con tenacidad los derechos e intereses de terceros, que la mayoría de las veces padecen o sufren tanto como los protagonistas de aquellas historias.

Siempre preocupado por lo material e inmaterial de quienes lo rodeaban, lo cual le valía el agrado, aprecio, respeto y cariño de todos. Nadie podrá decir que su faceta humana, era menos luminosa que la académica o la profesional.

Tuvo el enorme gesto de hacerme su asistente, su socio, y su amigo, por todo eso, y más, que no nos alcanzará el tiempo de contar, hoy despedimos con profundo pesar, pero con un infinito agradecimiento a Henrique Iribarren Monteverde, un caballero, un gran jurista y un extraordinario ser humano.

Hasta que nos volvamos a ver querido maestro.

## II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El control jurisdiccional de la actividad administrativa y en general de los actos y omisiones del Poder Público, -del cual los actos administrativos forman parte-, es el resultado de la juridificación del ejercicio del Poder. En efecto, el desarrollo de la ciencia jurídica, al menos en materia de Derecho Público, tiene como norte la adecuación del poder a la norma jurídica, es decir, encausar la acción de aquellos quienes detentan el poder político, dentro del ordenamiento jurídico.

Lo anterior es consecuencia de la abolición del antiguo régimen, en el cual el Rey ejercía el poder por autoridad de dios, y no existía la categoría de ciudadano, sino la de súbdito. Demás está decir, que esta circunstancia cambió producto de la Revolución Francesa de 1789.

En este sentido debemos señalar con el profesor Eduardo García de Enterría<sup>1</sup> que la revolución francesa aportó a la historia del lenguaje jurídico un discurso enteramente nuevo que permitía explicar las relaciones entre los hombres y su organización social y política, es así como aparecen íntimamente relacionados los conceptos de “ciudadano”, “derecho subjetivo”, y el de la Ley como expresión de la voluntad de los ciudadanos. Siendo ello así, el sometimiento del poder a la Ley, no es otra cosa que la subordinación del poder a los designios del ciudadano.

Ahora bien, el control del poder por el derecho, no resulta un fin en sí mismo, las limitaciones al ejercicio del poder que impone el ordenamiento jurídico tienen como finalidad garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles, y este objetivo se logra mediante un control efectivo de la actividad que desarrollan quienes en una sociedad detentan poder, limitando en mayor medida la arbitrariedad, todo lo cual se desnaturaliza si los tribules de lo contencioso administrativo, lejos de ejercer un verdadero control material de la actividad administrativa, se limitan a la revisión formal de dichos actos, sin aplicar el principio de legalidad, como se expondrá seguidamente.

### **III. EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA**

Uno de los mecanismos de juridificación del ejercicio del poder es el control judicial de la actividad Estatal, en este caso de la actividad desplegada por la Administración Pública. Sin embargo, esto no siempre fue así, de hecho, podríamos estar de acuerdo con la idea según la cual la historia del Derecho Administrativo es la constante lucha entre poder y control.

Es en este contexto que el profesor Prosper Weil<sup>2</sup>, afirmaba que la existencia del Derecho Administrativo es, en cierto modo, milagrosa, ya que resulta extraño que el Estado acepte voluntariamente someterse a la Ley, o que acepte que sus actos estén sometidos a la censura del Juez.

---

<sup>1</sup> Eduardo García de Enterría, *La Lengua de los Derechos. La Formación del Derecho Público Europeo Tras la Revolución Francesa*, Alianza Editorial, Madrid, 1999. pp. 28-29.

<sup>2</sup> Prosper Weil, *Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, Madrid, 1986. p. 35.

Precisamente, uno de los temas más tratados por la Doctrina del Derecho Administrativo y por la jurisprudencia, es el que se refiere al desarrollo de técnicas de control cada vez más intenso sobre todas las parcelas de la actividad administrativa por parte del Juez, lo que se ha denominado “la lucha contra las inmunidades del poder”<sup>3</sup>, es decir, la reducción a cero de ámbitos o parcelas de la actividad administrativa dotadas de inmunidad jurisdiccional.

En efecto, se ha consagrado de este modo el principio de universalidad del control de los actos estatales, característica del contencioso administrativo moderno y pilar fundamental del Estado de Derecho.

### **A) Reconocimiento del principio en el ordenamiento jurídico venezolano**

En este sentido la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 2 dispone que Venezuela se constituye en un “Estado Social de Derecho”, formula general empleada por el Constituyente para vincular el ejercicio del poder, con el respeto de los derechos de los ciudadanos y desarrollada en algunas otras disposiciones cuando señalan en su artículo 137 que “*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*”.

En idéntico sentido debemos interpretar declaraciones, como las contenidas en los artículos 25, 141, y 259 las cuales disponen:

*“Artículo 25. Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo, y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores”.*

*“Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.*

<sup>3</sup> Eduardo García de Enterría, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Civitas, tercera edición, Madrid, 2016.

*“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”.*

De las normas constitucionales citadas se puede concluir que en Venezuela el ejercicio del Poder Público está predeterminado por la Constitución y la Ley (bloque de la legalidad), lo que significa que todos los actos dictados por los poderes públicos deben ser conformes a derecho, es decir, tener como fundamento el ordenamiento jurídico, ya que de lo contrario el propio texto constitucional dispone la posibilidad de someter a control jurisdiccional los actos que resulten presuntamente contrarios a derecho y la consecuencia jurídica en caso de trasgredir el orden jurídico, la nulidad.

Ahora bien, en Venezuela existen tres (03) categorías de actos del Poder Público, los cuales como regla general se encuentran sometidos al control del Poder Judicial, en efecto los mencionados actos son; **i)** Los actos de rango legal (Decreto ley, Acto de Gobierno, ley formal) **ii)** La sentencia y; **iii)** El acto administrativo.

Siendo ello así, debemos señalar que la justicia administrativa en Venezuela conoce de todos los actos, hechos u omisiones en que incurra la Administración Pública, entendido esta última tanto en su sentido orgánica; es decir como el conjunto de órganos y entes de la rama ejecutiva del Poder Público, como en su concepto material, como la actividad realizada en ejecución de la ley y en tutela del interés público por órganos distintos a los del Poder Ejecutivo, incluso por particulares en ejercicio de potestades públicas encomendadas por la Ley.

En este sentido debemos señalar que el principio según el cual todos los actos administrativos son susceptibles de control judicial, es el denominado principio de “universalidad del control”, lo que por

argumento en contrario implica que no debería haber acto administrativo excluido de una eventual revisión judicial, incluso aquellos actos administrativos que la jurisprudencia ha denominado “actos preponderantemente discrecionales”. Asimismo, el control que ejercen los tribunales se ha extendido por vía de la jurisprudencia a los denominados actos de autoridad<sup>4</sup> e incluso a los actos políticos o de gobierno, que tradicionalmente no admiten control judicial<sup>5</sup>.

El principio de “universalidad de control” se encuentra recogido en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual positivizó el principio de la siguiente manera:

*“Artículo 8°—Universalidad del control. Será objeto de control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la actividad administrativa desplegada por los entes u órganos enumerados en el artículo anterior, lo cual incluye actos de efectos generales y particulares, actuaciones bilaterales, vías de hecho, silencio administrativo, prestación de servicios públicos, omisión de cumplimiento de obligaciones y, en general, cualquier situación que pueda afectar los derechos o intereses públicos o privados”.*

Ahora, este principio ya había sido desarrollado, antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. En este sentido, podemos hacer referencia a la decisión N.º 1.318 del 02 de agosto de 2001, caso: *Nicolás Alcalá Ruíz*, en donde se señaló lo siguiente:

*“Finalmente, considera esta Sala Constitucional un deber advertir a los jueces que ningún acto de la Administración Pública puede estar excluido del control jurisdiccional, por tanto, no resulta posible declarar la falta de jurisdicción frente a situaciones que, de no proveerse la actuación judicial correspondiente, constituiría una denegación de justicia, quedando una parte de la actividad*

<sup>4</sup> Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, caso SACVEN, dictada el 18 de febrero de 1986. Véase también la sentencia del mismo tribunal en el caso Criollitos de Venezuela, dictada en fecha 18 de diciembre de 1987.

<sup>5</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, en el célebre caso Hernán Gruber Odreman, dictada el 11 de marzo de 1993.

*administrativa al margen de la revisión judicial implícita en toda actividad del Poder Público. En tal virtud, los Juzgados del Trabajo cuando conozcan en lo sucesivo de situaciones como la planteada en autos, deberán acatar la doctrina contenida en el presente fallo en aras de una efectiva administración de justicia, por tanto, el presente fallo tendrá efectos ex tunc a partir de su publicación, pues las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República”.*

Posteriormente, la Sala Constitucional mediante sentencia de fecha 01 de febrero de 2006, recaída en el célebre caso: *Bogsvica* destacó lo siguiente:

*“La constitucionalización de la justicia administrativa, a partir de la Constitución de 1961, implicó la adición de su función subjetiva o de tutela judicial de los administrados a su función tradicional u objetiva de control de la legalidad de la Administración Pública. De conformidad con esa premisa y la correcta lectura de las normas constitucionales que se transcribieron, la justicia contencioso-administrativa venezolana debe garantizar los atributos de integralidad y efectividad del derecho a la tutela judicial. De esa manera, y en lo que se refiere a la integralidad, toda pretensión fundada en Derecho Administrativo o que tenga como origen una relación jurídico-administrativa, debe ser atendida o amparada por los tribunales con competencia contencioso-administrativa, pues el artículo 259 constitucional no es, en modo alguno, taxativo, sino que, por el contrario, enumera algunas –las más comunes– de las pretensiones que proceden en este orden jurisdiccional (pretensión anulatoria y pretensión de condena a la reparación de daños) y enunciativamente permite, como modo de restablecimiento de las situaciones que sean lesionadas por la actividad o inactividad administrativa, la promoción de cuantas pretensiones sean necesarias para ello. Integralidad o universalidad de procedencia de pretensiones procesales administrativas que, además, son admisibles con independencia de que éstas encuadren o no dentro del marco de medios procesales tasados o tipificados en la Ley, pues, se insiste, es el Texto Constitucional el que garantiza la procedencia de todas*

*ellas. Pero en atención a la cláusula constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 259), ésta no sólo ha de dar cabida a toda pretensión, sino que, además, debe garantizar la eficacia del tratamiento procesal de la misma y en consecuencia, atender al procedimiento que más se ajuste a las exigencias de la naturaleza y urgencia de dicha pretensión”.*

De la jurisprudencia parcialmente citada se puede apreciar como el Tribunal Supremo de Justicia ha dotado de contenido jurídico el principio de “Universalidad de Control” señalando incluso que de conformidad con el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, no solo los actos administrativos, sino las actuaciones materiales contrarias a derecho (vías de hecho) y las omisiones de la Administración Pública son controlables judicialmente, llevando de esta manera a que ningún sector de la actividad administrativa pueda considerarse judicialmente inmune.

Siendo ello así, debemos llegar a la siguiente conclusión: En Derecho Público venezolano se encuentra plenamente vigente el principio de “universalidad del control de los actos del Poder Público”.

### **B) Las dos vertientes del principio de Universalidad del Control**

Tomando en consideración las ideas anteriores, debemos aclarar que, en nuestro criterio, el control judicial de los actos administrativos debe ser concatenado con el principio de tutela judicial efectiva, con la finalidad de poder entender que el principio tiene dos derivaciones, la primera de tipo formal, entendida como la facultad de poder intentar las acciones contencioso-administrativas contra los actos presuntamente ilegales o que menoscaben derechos de sus destinatarios o de alguna persona que pueda considerarse afectada por los efectos del acto y que en consecuencia se pueda considerar en una “especial situación de hecho” frente al acto.

Y la segunda, ya de tipo material, entendida como el derecho que tiene todo ciudadano a que la controversia sea decidida “conforme a derecho”, es decir que el juez en la sentencia resuelva el problema jurídico que ha sido sometido a su consideración, más aun tomando en cuenta

los amplios poderes, preponderantemente inquisitivos, con los cuales ha sido dotado el Juez de lo Contencioso Administrativo.

Esta doble función del principio ha sido destacada, si bien no específicamente relacionada con el principio de “universalidad de control de los actos administrativos”, si se ha puesto de relieve como parte integradora del derecho a la tutela judicial efectiva, que como señaló la Sala Político-Administrativa en su celebre fallo *Bogsivica*, parcialmente citado, es enteramente aplicable a la justicia administrativa.

De este modo, el profesor Hernandez-Mendible<sup>6</sup> ha señalado lo siguiente:

*“Esta disposición permite considerar que el derecho a la tutela judicial jurisdiccional efectiva consiste en aquel que tienen todas las personas a acceder a los órganos jurisdiccionales, para solicitar la protección de sus derechos e intereses contra quienes los lesionen, debiendo en consecuencia alegar y probar todo aquello que consideren pertinente, sin que en ningún caso –estado y grado del proceso- se les pueda menoscabar el derecho a la defensa. Igualmente, supone el derecho a obtener una tutela cautelar adecuada y eficaz que garantice la eventual ejecución del fallo o evite que se continúe produciendo el daño irrogado por la otra parte, **así como a obtener un fallo fundado en Derecho**, que, de resultar favorable a sus pretensiones, permita alcanzar la ejecución de la sentencia, incluso de manera forzosa, en contra de la voluntad del perdedor”*

En este mismo sentido se ha pronunciado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia N.º 708 del 10 de mayo de 2001, caso: *Juan Adolfo Guevara*, en donde determinó lo siguiente:

*“El derecho a la tutela judicial efectiva, de amplísimo contenido, comprende el derecho a ser oído por los órganos de administración de justicia establecidos por el Estado, es decir, no sólo el derecho de acceso sino también el derecho a que, cumplidos los requisitos*

---

<sup>6</sup> Víctor Hernandez-Mendible, “Los Derechos Constitucionales Procesales” en *El Contencioso Administrativo y los Procesos Constitucionales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011. p. 95.

*establecidos en las leyes adjetivas, los órganos judiciales conocen el fondo de las pretensiones de los particulares y, mediante una decisión dictada en derecho, determinen el contenido y la extensión del derecho deducido, de allí que la vigente Constitución señale que no se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales y que el proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia (artículo 257). En un Estado social de derecho y de justicia (artículo 2 de la vigente Constitución), donde se garantiza una justicia expedita, sin dilaciones indebidas y sin formalismos o reposiciones inútiles (artículo 26 eiusdem), la interpretación de las instituciones procesales debe ser amplia, tratando que si bien el proceso sea una garantía para que las partes puedan ejercer su derecho de defensa, no por ello se convierta en una traba que impida lograr las garantías que el artículo 26 constitucional instaura.*

*La conjugación de artículos como el 2, 26 o 257 de la Constitución de 1999, obliga al juez a interpretar las instituciones procesales al servicio de un proceso cuya meta es la resolución del conflicto de fondo, de manera imparcial, idónea, transparente, independiente, expedita y sin formalismos o reposiciones inútiles.*

*En este orden de ideas, considera esta Sala, que la decisión de un tribunal de última instancia mediante la cual se declare inadmisibile una acción, basada en un criterio erróneo del juzgador, concretaría una infracción, en la situación jurídica de quien interpone la acción, del derecho a la tutela judicial efectiva”*

Este criterio fue ratificado por la misma Sala Constitucional en sentencia N.º 3013, dictada el 04 de noviembre de 2003, y recaída en el caso: Unidad Médico Nefrológica La Pastora C.A, en donde se sostuvo que:

*“El artículo 257 de la Constitución no sólo se refiere a la naturaleza instrumental simple, uniforme y eficaz que debe observar todo proceso judicial llevado a cabo ante los Tribunales de la República, sino que además establece de manera clara y precisa que el fin primordial de éste, es garantizar a las partes y a todos los interesados en una determinada contención, **que la tramitación de la misma y las decisiones que se dicten a los efectos de resolverla no sólo estén fundadas en el Derecho, en atención a lo alegado y***

*probado en autos, sino también en criterios de justicia y razonabilidad que aseguren la tutela efectiva de quien haya demostrado su legítima pretensión en el asunto a resolver. Desde tal perspectiva, el debido proceso, más que un conjunto de formas esenciales para el ejercicio del derecho a la defensa, tal y como se desprende de las disposiciones consagradas en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deviene, conforme al citado artículo 257, en derecho sustantivo, regulador de las actuaciones y decisiones de los órganos jurisdiccionales en su misión constitucional de otorgar tutela efectiva a toda persona que vea amenazados o desconocidos sus derechos o intereses, sean éstos individuales o colectivos”*

De los criterios parcialmente transcritos podemos concluir que al hacer una interpretación concatenada del “principio de universalidad del control de los actos administrativos” con el derecho a la “tutela judicial efectiva”, podemos concluir que el primero está compuesto principalmente por dos (02) elementos, a saber: **I)**- El Derecho de Acceso a los Órganos Jurisdiccionales, y **II)**- El derecho a obtener una decisión fundada en derecho, y en criterios de justicia y razonabilidad.

#### **IV. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CONTENIDO AMBIENTAL. UNA NUEVA CATEGORÍA DE ACTOS EXCLUIDOS DE CONTROL JUDICIAL**

De todo cuanto venimos exponiendo podemos observar que el principio de universalidad de control de los actos administrativos puede ser vulnerado por el Juez de lo Contencioso Administrativo, no solo al negarse a controlar la legalidad de un acto administrativo por considerarlo, por ejemplo, un “acto discrecional”, tesis afortunadamente superada hace casi treinta (30) años por la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia<sup>7</sup>, sino también cuando al conocer el fondo, en la sentencia definitiva omite analizar los vicios del acto administrativo y los evade con argumentos,

<sup>7</sup> En este sentido puede verse la sentencia recaída en el célebre caso “Depositaria Judicial” dictada en fecha 02 de noviembre de 1982.

tales como que un órgano o ente de la Administración Pública en ejecución de sus potestades, actúa en procura del interés general no viola derechos constitucionales.

En este caso el Juez de lo Contencioso Administrativo deja sin contenido jurídico la naturaleza del control judicial sobre la actividad administrativa, desdibujándola.

Es en este segundo supuesto en el cual, a nuestro juicio, ha incurrido la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo en una violación al principio de universalidad del control de los actos administrativos al resolver acciones contencioso administrativas de nulidad contra actos administrativos de contenido ambiental, dictados por el Instituto Nacional de Parques (IMPARQUES).

**A) Recursos o acciones contencioso administrativas de nulidad intentadas contra actos administrativos dictados por el Instituto Nacional de Parques (IMPARQUES)**

A los efectos de exponer como la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo desconoce el principio de universalidad de control en los términos hasta ahora expuestos, creando por vía de consecuencia una nueva categoría de actos administrativos excluidos de control judicial, expondremos dos (02) casos resueltos de manera idéntica por el mismo tribunal.

El primero de los mencionados recursos o acciones contencioso administrativo de nulidad es el intentado por el ciudadano EMILIO JUAN BALI ASAPCHI contra la Providencia Administrativa N.º 008/2008, de fecha 19 de febrero de 2008, dictada por el Presidente del Instituto Nacional de Parques (INPARQUES)”.

El segundo de los mencionados recursos contencioso administrativo de nulidad es el interpuesto por la empresa COMPACTADORA DE TIERRA C.A. (CODETICA), contra el acto administrativo contenido en la Providencia Administrativa Número 54 de fecha 5 de septiembre de 2007, emanada del INSTITUTO NACIONAL DE PARQUES (INPARQUES).

En este sentido, y para la cabal comprensión de lo que se pretende, es fundamental tener en consideración que en ambos casos se denunciaron como lesionados derechos constitucionales, como el derecho a la

propiedad, el derecho a la defensa, el derecho al debido procedimiento administrativo y derecho a la libertad económica.

En efecto, en la sentencia dictada por ese importante Tribunal en el caso *Emilio Juan Bali Asapchi*<sup>8</sup>, de fecha 05 de octubre de 2010, se desestimó el alegato de la parte actora consistente en la violación del derecho a la defensa y al debido proceso, bajo los siguientes argumentos:

*Al respecto debemos destacar que los Parques Nacionales son áreas de gran importancia ecológica, geográfica y ambiental para el Estado, en cuanto a su protección y preservación, constituyéndose así en áreas sometidas a un régimen de administración especial, donde su dirección, manejo, regulación de las actividades y modalidades de administración propiamente dicha, están sometido a estrictos controles por parte de éste; controles estos que se fundamentan en los principios de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.*

*Por consiguiente por ser los Parques Nacionales áreas de interés general, toda actividad que vaya a desplegarse en el, por parte de particulares e incluso órganos de la propia Administración, requiere cumplir estrictamente con los requisitos legales o reglamentarios que haya establecido ese régimen de administración especial, incluso cabe destacar que es tal la importancia de la preservación y mantenimiento de los Parques Nacionales, que en aquellos casos donde se haya autorizado el despliegue de determinada actividad, la Administración Pública puede revocar esa autorización, si la actividad resulta lesiva a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.*

*De manera que, si la Administración constata que el ejercicio de esa actividad lesiona el interés general tutelado, puede revocar la autorización, sin que tal proceder pueda ser considerado como una violación del derecho de los particulares, y así expresamente lo señaló la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, mediante la sentencia Número 01352 de fecha 5 de noviembre de 2008 (Caso: Asociación Civil "MISIÓN NUEVAS TRIBUS DE VENEZUELA" vs. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia).*

---

<sup>8</sup> La sentencia puede ser consultada en el siguiente enlace: <http://apure.tsj.gob.ve/DECISIONES/2010/OCTUBRE/1478-5-AP42-N-2008-000212-2010-1299.HTML>

*Dentro de este contexto, tenemos al Parque Nacional Archipiélago Los Roques, el cual de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, se encuentra sujeto a un régimen de protección especial por parte del Estado dada su importancia ecológica, geográfica y ambiental; regido así por la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio del 26 de febrero de 1983, publicada en la Gaceta Oficial N.º 3.238 Extraordinario, de fecha 11 de agosto de 1983 y el Plan de Ordenación y Reglamento de Uso del Parque Nacional Archipiélago de Los Roques, contenida en el Decreto N.º 1.213 del 2 de noviembre de 1990, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 4.250 del 18 de enero de 1991 y el Decreto N.º 1.214 de fecha 2 de noviembre de 1990.*

*Siendo ello así, aprecia esta Corte que la Administración recurrida fundamentó el acto administrativo impugnado en que dadas las condiciones de la Isla y a las previsiones contenidas en el Plan de Ordenamiento de Uso del Parque Nacional Archipiélago Los Roques, las rancherías no podrán ser extendidas o modificadas, ya que ello implicaría la transformación o el trastorno de las bases de la vida social en el Parque Nacional Archipiélago Los Roques y, en particular, del equilibrio ecológico del Parque, preservado en beneficio del interés colectivo de las generaciones actuales y futuras, cuyo garante es el Instituto Nacional de Parques por ser la autoridad rectora de las políticas públicas orientadas hacia la protección y manejo del Sistema de Parques Nacionales, a través de las cuales se busca preservar la vida en los espacios protegidos, garantizar el vínculo entre el ser humano y la naturaleza, y la conservación del ambiente. Ello es tan así, que el Instituto Nacional de Parques a fin de garantizar el vínculo entre el ser humano y la naturaleza, el equilibrio ecológico y al vida social del Parque Nacional Archipiélago Los Roques, sometió la validez de la autorización administrativa revocada por la providencia administrativa objeto del presente recurso contencioso administrativo de nulidad, "(...) a la conformación por parte de la Coordinación del Parque Nacional Archipiélago Los Roques", incluso estableció que previo al inicio de los trabajos de la "sustitución de materiales", el hoy recurrente debía presentar un lista de los materiales a utilizar a fin de que la Coordinación del Parque los aprobara; al respecto cabe destacar que no consta en autos que*

*tales condiciones se hubiesen cumplido. Es decir, no consta en autos que el recurrente haya dado cumplimiento a las condiciones que la Administración le impusiera para que desplegara válidamente su actividad -sustitución de materiales de una ranchería de pescadores en el Parque Nacional Archipiélago Los Roques-, esto es, no consta en las actas procesales que la autorización administrativa fuera aprobada para su validez por la Coordinación del mencionado Parque; razón por la cual tal autorización nunca tuvo eficacia.*

*Siendo esto así, en criterio de esta Corte la actuación del Instituto Nacional de Parques (INPARQUES) fue realizada con base al artículo 127 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, norma ésta que consagra la obligación por parte del Estado Venezolano de proteger el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica.*

*Así lo ha señalado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, con relación al artículo 127 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, mediante sentencia del 20 de diciembre de 2000 (caso: Melchor Flores y otros) en donde se señaló:*

*“(...) el artículo 127 constitucional consagra el derecho que individual y colectivamente tiene toda persona a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado, así como el deber del Estado de proteger el ambiente, la diversidad biológica y genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales, y demás áreas de especial importancia ecológica. Consagra asimismo el deber colectivo de protección especial, de conformidad con la ley, del aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono y las especies vivas.*

*De la disposición que antecede cabe destacar el reconocimiento de que los elementos que integran el ambiente no son únicamente res extensa, sino que constituyen soporte de valores colectivos dignos de tutela constitucional, lo cual implica el establecimiento ex nunc de límites mucho más rigurosos a la acción humana sobre el ecosistema, puesto que el ambiente es, en definitiva, ambiente de vida”. (Negrillas de esta Corte).*

*Con base a la normas anteriormente señalada, entiende esta Corte que la Administración consideró la importancia ecológica, geográfica y ambiental el Parque Nacional Archipiélago de Los Roques; de manera que en el caso de autos la intención de la Administración, era proteger el ambiente, en ejercicio de sus potestades y con fundamento en la normativa legal y sublegal, aplicadas en ejecución de las normas constitucionales que consagran los derechos ambientales, establecidos en el capítulo IX, del título III relativo a los Derechos Humanos y Garantías, Deberes de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.*

***De manera que la protección del ambiente consagrada constitucionalmente en el artículo 127, en modo alguno puede entenderse como violatoria de los derechos particulares, en este caso el derecho al debido proceso, el derecho a la defensa, ni mucho menos “la prohibición de no modificar los criterios administrativo, establecida en el artículo 11 de la ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”; pues el reconocimiento constitucional de todos a disfrutar de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado, individual y colectivo, priva sin que ello implique arbitrariedad alguna por parte de la Administración en ejercicio de las potestades de control o de policía, sobre los derechos individuales no absolutos y que por tanto están sujetos a garantizar la protección del interés general. (Vid. Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, Nro. 01414 del 1 de junio de 2006, caso: INVERSIONES F-2000, C.A. contra la Resolución N.º RI-491 dictada por la Ministra del Ambiente y de los Recursos Naturales).***

Posteriormente, la misma Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo mediante sentencia recaída en el expediente número AP42-N-2008-000099, caso: *Codetica*<sup>9</sup>, señaló:

*“De la disposición que antecede cabe destacar el reconocimiento de que los elementos que integran el ambiente no son únicamente res extensa, sino que constituyen soporte de valores colectivos dignos de tutela constitucional, lo cual implica el establecimiento ex*

<sup>9</sup> La referida sentencia puede ser consultada en el siguiente enlace: <http://jca.tsj.gob.ve/DECISIONES/2011/OCTUBRE/1478-10-AP42-N-2008-000099-2011-1411.HTML>

*nunc de límites mucho más rigurosos a la acción humana sobre el ecosistema, puesto que el ambiente es, en definitiva, ambiente de vida". (Negrillas de esta Corte).*

*Partiendo de lo anteriormente expuesto, entiende esta Corte que la Administración consideró la importancia a ecológica, geográfica y ambiental del Parque Nacional Morrocoy, en la protección de derecho colectivo tiene toda persona a disfrutar de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado, establecido en el artículo 127 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en razón de que el mencionado parque nacional de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, se encuentra sujeto a un régimen de protección especial por parte del Estado; regido por la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio del 26 de febrero de 1983, publicada en la Gaceta Oficial N.º 3.238 Extraordinario, de fecha 11 de agosto de 1983 y el Plan de Ordenación y Reglamento de Uso del Parque Nacional Morrocoy, publicado en la Gaceta Oficial Número 4.911 Extraordinario de fecha 26 de mayo de 1995.*

*En razón de ello, esta Corte considera que en el caso de autos la Administración protegió el medio ambiente, en ejercicio de sus competencias y con fundamento en la normativa legal y sublegal, aplicadas en ejecución de las normas constitucionales que consagran los derechos ambientales, establecidos en el capítulo IX, del título III relativo a los Derechos Humanos y Garantías, Deberes de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, frente a aquellos sujetos que estaban llevando a cabo sin la permisología correspondiente actividades degradan el medio ambiente del Sector Las Luisas del Parque Nacional Morrocoy.*

*De manera que la protección del ambiente consagrada constitucionalmente en el artículo 127, en modo alguno puede entenderse como violatoria de los derechos particulares, en este caso el derecho al debido proceso, el derecho a la defensa, pues el reconocimiento constitucional de todos a disfrutar de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado, individual y colectivo, priva sin que ello implique arbitrariedad alguna por parte de la Administración en ejercicio de las potestades de control o de policía, sobre los derechos individuales no absolutos y que por tanto están sujetos a garantizar la protección del interés general. (Vid. Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de*

*la República Bolivariana de Venezuela, Nro. 01.414 del 1° de junio de 2006, caso: INVERSIONES F-2000, C.A. contra la Resolución N.° RI-491 dictada por la Ministra del Ambiente y de los Recursos Naturales).*

*Siendo ello así,—se recalca— que en el caso de autos la intención de la Administración al dictar el acto administrativo impugnado es proteger el ambiente, en ejercicio de sus potestades y con fundamento en la normativa legal y sublegal aplicable, como se estableció en párrafos anteriores, en ejecución de las normas constitucionales que consagran los derechos ambientales, artículos 127, 128 y 129 eiusdem, aunado al hecho de que la parte recurrente no contaba con la permisología correspondiente para el momento en que se dictó el acto administrativo impugnado, el cual debe destacarse no obedeció a una sanción por parte del Instituto Nacional de Parques (INPARQUES), sino que fue una Providencia dirigida a proteger el medio ambiente dado que las actividades como las de fondeo de embarcaciones, limpieza y mantenimiento de estas así como el anclaje y descarga de sentinas (botes de aceites o lubricantes), están expresamente prohibidos de conformidad con los numerales 25 y 26 del artículo 32, del Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso del Parque Nacional Morrocoy; razones por las esta Corte que la denuncia de violación de los aludidos derechos resulta infundada, en virtud de lo cual se desestima. Así se declara”.*

De las sentencias citadas se puede apreciar como la Corte a los efectos de evadir las denuncias de violación del derecho a la defensa y al debido proceso analiza la supuesta primacía que en el ordenamiento jurídico tiene el derecho constitucional a un medio ambiente sano, lo cual le lleva a ponderar con mayor valor este último que los derechos denunciados como presuntamente infringidos y en consecuencia a afirmar que el Instituto Nacional de Parques (INPARQUES) en ejercicio de las competencias que le ha sido conferidas por el ordenamiento jurídico para la protección del derecho de todos a disfrutar un medio ambiente sano no puede vulnerar el derecho al debido proceso y a la defensa.

En este sentido debemos advertir que, a nuestro juicio, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo lo que afirma es que los actos administrativos de INPARQUES no son susceptibles de violar derechos constitucionales, ya que su función es proteger el medio ambiente.

Siendo ello así, estaría creando la jurisprudencia de este importante tribunal una nueva categoría de “actos administrativos exentos de control judicial”, ya que sin importar la entidad de las denuncias o vicios que puedan invocarse contra actos administrativos evidentemente ilegales, los mismos a juicio de la corte siempre serán conformes a derecho.

En este sentido debemos concluir que en el derecho administrativo venezolano se encuentra tambaleante el principio de universalidad del control de los actos administrativos, ante el inminente resurgimiento de ámbitos de inmunidad jurisdiccional como el constituido por los actos administrativos de contenido ambiental.