**PALABRAS DE CLAUSURA A LA JORNADA
EN HOMENAJE
AL DR. LUIS HENRIQUE FARÍAS MATA
A CARGO DEL DR. ANÍBAL RUEDA,
MAGISTRADO EMÉRITO DE LA CORTE
SUPREMA DE JUSTICIA Y RECTOR EMÉRITO
DE LA UNIVERSIDAD DE CARABOBO**

La estrecha amistad que me unió al Dr. Luis Enrique Farías Mata, me compromete a participar en este sentido homenaje. Agradezco a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, y muy especialmente a su presidente Humberto Romero-Muci, y a su secretario, Rafael Badell Madrid, por haberme permitido participar con una breve semblanza del homenajeado.

Egresado de la Universidad Central de Venezuela como magna cum laude. Profesor de las universidades Central de Venezuela, Católica Andrés Bello y Margarita.

Doctorado en derecho de la Universidad de Carabobo, con la tesis aprobada con publicación, en materia de arrendamiento de inmueble, cuya tutoría me correspondió. Fue decano de la facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela y secretario de los cursos de especialización de la misma universidad. Vicepresidente de la Universidad Experimental “Simón Rodríguez”. Asesor jurídico del Congreso de la República. Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativo, siendo su presidente en los años 1.986 y 1.987. Magistrado del Tribunal de Justicia Andino. Individuo del número de esta Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Me permito presentar para los efectos consiguientes, análisis de la sentencia, dictada en fecha 03 de octubre de 1985 por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del Magistrado Luis Enrique Farías Mata, recaída en el recurso interpuesto por Iván Pulido Mora, de nulidad por ilegalidad del acto administrativo contenido en la resolución de la Contraloría General de la República, en fecha 22 de diciembre de 1980, que declaró sin lugar el recurso de reconsideración interpuesto contra la decisión contenida en el oficio del organismo contralor n° cg-427, de fecha 19 de noviembre de 1980.

A pesar del efecto, el fallo contiene aspectos importantes y trascendentes para el derecho administrativo, los cuales procedo a analizar:

1. Que la potestad investigadora de la Contraloría General de la República consagrada en su ley orgánica consiste en comprobar la existencia de irregularidades en la administración, manejo o custodia de fondos o bienes de las entidades sometidas a su control.

Tales investigaciones no tienen por objeto determinar o perseguir responsabilidades en sí misma, su objeto básico es precisar y aclarar un eventual manejo erróneo, negligente o descuidado, a los fines de determinar que efectivamente ha producido una irregularidad, en cuyo caso habrá que concretar y perseguir las responsabilidades que correspondan, pero ello será una consecuencia de las conclusiones a que la investigación haya arribado, es decir, que si la irregularidad investigada existe o no existe.

En cuanto a la iniciativa para llevar adelante investigaciones, el reglamento de la ley (art. 50), señala que, para la realización de averiguaciones, la Contraloría procederá de oficio o por denuncias de particulares, o a la solicitud de cualquier organismo o empleado público.

2. El segundo medio de proceder, la denuncia, es el medio del cual se vale la administración fiscalizadora para controlar el patrimonio público, por la vía de la cooperación de los particulares. En tales denuncias está ínsito el interés de la colectividad en el buen manejo de los caudales públicos, dado que ellos en definitiva pertenecen a la colectividad entera.

Pero la circunstancia de que se presente una denuncia ante el órgano contralor, no obliga a este a abrir en todo caso la averiguación administrativa. La potestad investigadora, es de ejercicio discrecional, por lo cual, ante una denuncia, el organismo debe analizar los hechos denunciados, y proceder en consecuencia si abre o no la averiguación administrativa solicitada.

No es que se acorte o restrinja la facultad de denunciar, se trata de rodear el ejercicio de ese derecho, de la seriedad necesaria para que no se transforme en fuente de requerimientos improcedentes.

Frente a las denuncias que se le presente, debe hacer los estudios correspondientes para precisar si tales denuncias son ciertas, o si versaren sobre hechos que ameriten una averiguación y si la sustanciación de los mismos corresponde a la Contraloría.

3. Naturaleza de la decisión de la Contraloría: en el goce de su autonomía funcional: y en ejercicio de su potestad y control estimo que no era procedente abrir la averiguación administrativa, en vista de que se trataba de interpretaciones diferentes frente a una misma norma jurídica y de que, la diversidad de interpretaciones es una consecuencia de la impresión de

los términos en que está concebido el párrafo único del artículo 3 del estatuto del fondo de inversiones de Venezuela, sobre el cual el denunciante sostiene un criterio de interpretación diferente. Según se acoja uno u otro criterio podrán darse o no los supuestos del artículo 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría y en consecuencia será procedente o no de la apertura de una averiguación administrativa.

4. No puede hablarse de abstención de decidir. Es inadmisibles la pretensión de que se decida condenando o absolviendo. La Contraloría puede pronunciarse considerando insuficientes los elementos presentados para abrir una averiguación, en cuyo caso no habría pronunciamiento de absolucón, de responsabilidad o sobreseimiento hasta tanto no se cierre el procedimiento administrativo que implica toda averiguación administrativa.

5. La legitimación para recurrir de los actos administrativos:

La impugnación de los actos administrativos de efectos particulares se encuentra librada a los titulares de derechos subjetivos administrativos y a los interesados legítimos, y que se excluya de los mismos a los simples interesados. Se trata, sin la menor duda de un contencioso administrativo subjetivo de anulacón, más amplio, sin embargo, que el proceso civil en la medida en que permite también que recurran los interesados legítimos y no solo los titulares de derechos subjetivos lesionados.

Una tradicional jurisprudencia y la doctrina sobre la materia lo han venido consagrando entre nosotros, y así lo ha recogido el derecho positivo, así en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativo respecto a los recursos administrativos por ellas regulados, el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en cuanto a lo contencioso.

Como puede observarse el artículo 121 utiliza a secas la expresón “interés personal, legítimo y directo”, no podría de ello deducirse, si no por el contrario, entenderse que quedan incluidos también como legitimados, los titulares de derechos subjetivos administrativos, entre otras por dos razones complementarias.

a. Sería inconcebible, que administrados sin vínculos jurídicos previos con la administracón, como es el caso de los interesados legítimos según lo expuesto, pudieran impugnar una decisión administrativa ilegal, con el solo fundamento de su especial y personal situacón de hecho frente a la situacón administrativa, en tanto que personas vinculadas al ente administrativo por una relacón (contrato concesión, permiso o autorizacón) jurídica previa y nítidamente establecida –caso de los titulares de

derechos subjetivos— quedarán inermes frente a la ilegitimidad contenida en esa misma actuación; en una palabra, los titulares de derechos subjetivos administrativos violados tiene, si se quiere, mayor interés legítimo, personal y directo en la anulación del acto ilegal lesivo de los mismos que los denominados por la doctrina “ interesados legítimos”; aquellos interesados legítimos aún más calificados para recurrir que estos.

b. La exclusión se tornaría aún más aberrante para los titulares de derechos subjetivos, habida cuenta de que aún los más simples interesados podrían verse proyectados en el proceso contencioso en los términos del segundo párrafo del artículo 121 a través del Fiscal General de la República y de los demás funcionarios a quienes la ley le atribuya tal facultad.

Al anterior aserto queda corroborado por las mismas expresiones del legislador venezolano cuando regula la legitimación activa en el contencioso contractual, en los términos del artículo 111. Obsérvese como en esta norma se acreditan para recurrir también implícitamente, a los titulares de derechos subjetivos (contratantes); y, expresamente, a los interesados legítimos, extraños a la relación contractual pero en especial situación de hecho frente a ella, situación de la cual surgen un interés personal legítimo y directo, como ya se ha dicho, en la anulación del contrato; y solo excluidos del acceso directo al contencioso contractual los simples interesados en la defensa del interés general —interés al cual en el texto se hace expresa alusión— por entre, otras razones, la vaguedad e imprecisión que tendrían esos administrados de concretar como una lesión del interés público repercute en su esfera jurídica subjetiva; que no es por cierto, el caso de los interesados legítimos ni mucho menos el de los titulares de derecho subjetivos administrativos, lesionados. En compensación, por imperio del legislador, se habilita mediante una norma al Fiscal General de la República para sostener la defensa del interés general.

1. “Los interesados” en el contexto del régimen legal de la Contraloría:

Toda persona natural o jurídica podrá dirigir instancias y peticiones a cualquier dependencia de la Contraloría en asuntos de su competencia. Esta resolverá las instancias y peticiones que se le dirigirán siempre que sean formuladas por personas directamente interesadas y estén concebidas en términos respetuosos y convenientes, o bien declarará, en su caso, los motivos que hubiere para no hacerlo.

La condición de “interesados” la tendrán aquellas personas a las que se dirijan determinada actividad de la Contraloría, o aquellos titulares de un

derecho subjetivo, o de un interés legítimo personal y directo, que puedan resultar afectado por la decisión del organismo.

Criterio de la Procuraduría General de la República al oponer su excepción de inadmisibilidad

1. Que el recurso no ha debido ser admitido, pues el recurrente está incurso en la causal de inadmisibilidad contenida en el ordinal 1° del artículo 124 de la L.O.C.S.J.

Que a juicio del recurrente, el hecho haber realizado una denuncia le da cualidad procesal para intentar el recurso.

Al respecto este despacho considera que tal presunción surge del error en que incurre el particular en cuanto a las consecuencias jurídicas de la denuncia.

En efecto, la denuncia, figura propia del derecho penal, es una forma de colaboración para con una autoridad pública, mediante la cual la pone en conocimiento de un hecho presuntamente irregular. La denuncia es un acto de impulsión a la iniciación de un procedimiento que puede culminar de diversa manera, según la materia objeto de la denuncia, así como la veracidad y gravedad de los hechos denunciados.

Al acoger la figura de la denuncia, la doctrina administrativa es uniforme al considerar que ella trae consigo las características que le son propias en el derecho penal, tal como lo expresa por ejemplo Jesús González Pérez, al considerar que la cualidad de denunciante no convierte al particular en interesado dentro del procedimiento administrativo.

Debe tenerse presente que la condición de denunciante es distinta a la de querellante o acusador, o recurrente en el caso de los recursos contencioso-administrativo, quien sí es parte en el procedimiento con todas las consecuencias que ello produce.

Ni siquiera en el caso de denuncia de bienes ocultos el denunciante interviene en el procedimiento de investigación, aun cuando de ella pueda derivarse para él una ventaja patrimonial de la decisión de la administración, la cual puede decidir incluso que la reclamación no conviene a los intereses de la República a pesar de que se considere fundada la denuncia y procedente el intentar la acción. En este caso el denunciante conserva sus derechos al obtener una bonificación calculada según el valor de los bienes y otras circunstancias, solo para el caso de que posteriormente fuere intentada la reclamación.

Al verificar la Sala que el impugnante carece de legitimación necesaria para intentar el recurso de anulación que ha interpuesto, la acción resulta inadmisibile en los términos consagrados en la L.O.C.S.J., y con arreglo a la excepción opuesta por el Procurador General de la República cuya resolución corresponde a hacerla precisamente en la definitiva, como previa al fondo conforme a tradicional doctrina de la Corte respecto a las excepciones, doctrina que en esta oportunidad se reitera, tal declaratoria hace innecesario cualquier otro análisis del asunto.

Dada la trascendencia y repercusión que la demanda ha tenido y tiene, se considera la Sala obligada a profundizar aún más en el análisis de la misma, al respecto observa:

1. De haberse dado en el recurrente las condiciones de legitimidad para intentar el recurso, hubiera quedado pendiente dilucidar todavía si los términos del artículo 81 de la Ley de Contraloría son constrictivos para el organismo, en el sentido de que, hecha la denuncia está obligado a proceder realizando las investigaciones.

Sin embargo, por la forma en que quedó resuelto el asunto, el análisis era innecesario, pero quiere la sala recordar que no solo debe interpretarse la expresión “podrá” en el sentido al cual apunta el artículo 13 del C.P.C., de facultad discrecional para adoptar una decisión o no, sino también el de competencia atribuida por el legislador al funcionario para actuar, de regla atributiva de competencia en suma.

Como consecuencia de todo lo cual considera, en resumen, la Corte:

1. La decisión impugnada en el presente caso sería la de la Contraloría General de la República de fecha 22 de diciembre de 1980, y no, como lo pretende el recurrente, también la que fue objeto de reconsideración por esta última.

2. Tiene la señalada resolución el carácter de acto administrativo de efectos particulares y correspondía a la Corte conocer de un proceso adecuado de anulación que se intentare contra la misma.

3. La impugnación de actos de esa naturaleza requiere de un interés legítimo, interés que no han acreditado ni el demandante ni los adherentes al recurso. El simple interés que el Dr. Pulido Mora ha alegado de venezolano contribuyente interesado en el cumplimiento de las leyes fiscales, no lo autoriza para intentar un recurso de la índole que ha propuesto; ni el hecho de que la Contraloría ordene que un acto denegatorio de la apertura

de averiguación por aquel solicitada le sea notificado, lo convierte automáticamente en el interesado legítimo a que se refiere la L.O.S.C.J.

4. Aun de haber alegado y comprobado el demandante su capacidad procesal, el pedimento final por él formulado, de que se obligue a la Contraloría a cumplir una actuación que el impugnante considere le es impuesta al organismo contralor por ley, no podría ser satisfecho por la Corte a través de la vía procesal de la anulación de actos administrativos, deliberadamente escogida por el propio recurrente.

5. Corresponde al juez que conoce de un procedimiento contencioso administrativo velar por el cumplimiento de las formalidades establecidas por el legislador para la actuación tanto de la administración como de los particulares, formalidades que arbitra el legislador como garantía recíproca del proceder de ambos, en pro de la buena marcha del estado de derecho.