

COMENTARIOS ACERCA DEL ARTICULO 42 DE LA LEY ORGANICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN SU COMPETENCIA DE ANULACION

Gustavo Briceño

*Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Católica Andrés Bello*

INTRODUCCION

La competencia de la Corte Suprema de Justicia es uno de los temas más importantes y controversiales del contencioso-administrativo venezolano¹. En ella, convergen, digamos así, los problemas confrontados cuando un administrado o particular desea de la Corte la solución a un problema planteado. Dado que la Corte, como más alto Tribunal de la República, se encuentra parcelada en Salas, el estudio de la competencia atribuida a la Sala Político-Administrativa, parece la más aconsejable en este trabajo, fundamentalmente, por dos razones. Una, principalmente, la dificultad para comprender su competencia para conocer, debido a la enumeración hasta cierto punto confusa de varios ordinales del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte y, en segunda razón, porque ello representa, es decir, la Sala Político-Administrativa, al máximo Tribunal en la especialidad contencioso-administrativa. Hemos considerado que la competencia de la Sala Político-Administrativa del alto Tribunal está concebida dentro del texto que la regula, en una descripción tan amplia, que no garantiza ni al Magistrado ni al intérprete, una idea verdaderamente cónsona con lo que debe conocer esta Sala de rango tan importante. Así observamos una dilatada y extensa enumeración de ordinales, además, por supuesto, de los dispersos en otras leyes, que entre unos y otros se contradicen, entre la competencia de la Sala y, por ejemplo, aquella de la Primera Corte de lo Contencioso-Administrativo. Quizás seamos injustos en esto reconocer, dado el carácter provisional de la actual Ley que rige nuestra máxima jurisdicción y, fundamentalmente, el carácter de "experimentación" de la misma. Esto demuestra aún más, la urgente necesidad de emprender el estudio de una Ley que tenga por finalidad, regular la jurisdicción contencioso-administrativa. Afirmación respaldada por la seguridad de que en nuestro país existen valiosos trabajos presentados en jornadas sobre la interpretación acerca de la competencia de la Corte en su Sala Administrativa, y con el hecho cierto de encontrarnos con el apoyo de una excelente jurisprudencia emanada de los Tribunales de la República. Jurisprudencia recopilada, seleccionada y recogida en los boletines de jurisprudencia en sus diferentes números, hasta los momentos, publicada por la propia Corte. Es difícil, realmente, explicar en términos sencillos, cuál es la competencia de la Corte Suprema de Justicia, sobre todo aquella de la Sala Político-Administrativa. Sin embargo, y tomando en consideración el aspecto general del contencioso-administrativo venezolano, observamos elementos identificadores que generan la competencia de la Sala en estudio². Bajo esta perspectiva, el Derecho Administrativo Venezolano, en su parte

1. A tal efecto, el Instituto de Derecho Público de la UCV recopiló numerosas conferencias dictadas en la sede de la Procuraduría General de la República en 1979, obra sistematizada por la Dra. Hildegard Rondón de Sansó. *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, 1979.
2. Nos referimos, como lo indica el título del trabajo, en su competencia de anulación de actos administrativos.

contenciosa, basa sus argumentos en la idea de que los tribunales contenciosos especializados deben conocer tomando en consideración tres elementos, y con ello, nos indica el camino necesario para observar la competencia de un determinado Tribunal. La Corte, en su Sala especial administrativa, no podía escapar del camino trazado por la doctrina y la jurisprudencia en general. Aquí, el Alto Tribunal, ha marcado con más fuerza la senda y ha logrado identificar los tres elementos o luces para guiar el camino; con esto, indicamos un símil que nos parece el más adecuado. Hay entonces, elementos que generan competencia y ellos son: en primer lugar, la Autoridad que emite la actuación jurídica, esto es, la personificación pública que con su manifestación de voluntad va a generar una transformación en la esfera jurídica del particular o administrado. En segundo lugar, ese acto de la autoridad si afecta al particular va a estar perjudicado de componentes anti-jurídicos, es decir, en vicios, bien de ilegalidad o de inconstitucionalidad. Y, por último, el acto emitido por la autoridad, además de estar viciado, corresponderá producir determinados efectos horizontales, que serán de contenido particular o de contenido general³. Vemos, entonces, un trípode o soporte en el cual se encuentra situado el problema de la competencia de la Corte. Autoridad, vicio y efectos, son entonces, los elementos generadores de la dicha competencia. Según este punto de vista, el problema que se encara en nuestro estudio sería: ¿En qué la competencia actual de la Corte, está bien estructurada? ¿Es que dicha competencia facilita a los Magistrados que aplican la solución cónsona con el Derecho? La respuesta, seguramente, es múltiple, en tanto y en cuanto las interpretaciones son difíciles por cada autor. Analicemos pues, cada uno de los elementos identificadores y generadores de la competencia de la Sala Político-Administrativa, en su competencia de anulación.

I. LA AUTORIDAD AUTORA DEL ACTO

La Autoridad Pública o Administrativa, es un elemento fundamental para conocer la competencia de la Corte. Hagamos una vista general de las autoridades que en Venezuela pueden y emiten actos jurídicos, muy en especial, actos administrativos. Así, a nivel de la Administración Pública Nacional tenemos al Presidente de la República y sus Ministros; dentro de la Administración Pública descentralizada a los Presidentes de los Institutos Autónomos, y a la estructura de entes de carácter asociativo, el Presidente del Banco Central y otras personas creadas en forma de Derecho Público. Pero en forma de compañía anónima. A los titulares de órganos dependientes de los poderes clásicos con cierta autonomía funcional, son: El Contralor, Fiscal, Presidente del Consejo Supremo Electoral y del Consejo de la Judicatura. A nivel de la Administración Pública Estatal, tenemos los Gobernadores y los Presidentes de las respectivas Asambleas Legislativas. A nivel de la Administración Pública Municipal, los Presidentes de los respectivos Concejos Municipales y sus máximas autoridades. A nivel del Poder Judicial, a sus jueces, desde el más alto Tribunal, la Corte, hasta la Jurisdicción de más pequeña jerarquía y, por último, dentro del Poder Legislativo, los Presidentes de ambas Cámaras Legislativas. En Venezuela se encuentra descartada, por los momentos, la posibilidad de que determinadas "personas privadas" puedan emitir actos administrativos, por cierto, situación que no es la misma, en lo que se refiere al Derecho Administrativo Francés⁴.

3. Briceño, Gustavo. *La Cour Suprême de Justice du Vénézuéla et le contentieux administratif*; thèse pour le Doctorat d'Université en Droit. Présenté à Paris. II. Diciembre 1983.

4. Ver Lárrét Peyrot 8-julio 1963 en *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. M. Long, P. Weil, G. Braibant. 7 édition.

1. *La Administración Pública Nacional. Poder Ejecutivo*

A. *El Presidente de la República*

Esta autoridad dicta actos administrativos en uso de las atribuciones y deberes que posee en atención a lo dispuesto en el artículo 190 de la Constitución Nacional. Así, puede emitir actos administrativos en cumplimiento de la Constitución y las leyes (ordinal 1); administrando la Hacienda Pública Nacional (ordinal 12); nombrando al ciudadano Procurador General de la Nación (ordinal 16); a los gobernadores de Estados (ordinal 17); a otros empleados nacionales (ordinal 18); reglamentar las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón (ordinal 10); en fin, las demás que le señalen la Constitución y las leyes (ordinal 18). Es de destacar, que este funcionario dicta actos administrativos, reglamentando leyes, en forma colegial en Consejo de Ministros, las demás las realiza él solo, sin la aprobación colegial. Pensamos que la Constitución a los actos administrativos de efectos generales, les da una emisión formal distinta a los actos administrativos de efectos particulares, dada su importancia y los efectos que éstos producen en la esfera jurídica de los administrados y público en general.

La Corte es competente, entonces, para conocer de los Reglamentos del Ejecutivo Nacional, firmados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros (ordinal 6 del artículo 215, CN) y declara también la Corte, la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, esto es, aquellos emanados del Presidente como de sus Ministros (ordinal 7 del artículo 215 CN). Esta misma competencia la repite en forma por demás innecesaria, la enumeración extensiva del artículo 42 en sus ordinales 4 y 10 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Constatamos entonces, que la Corte Suprema de Justicia, en su Sala Político-Administrativa, conoce de los actos administrativos del Presidente de la República por fuente, tanto de la Constitución, como de la Ley. La atribución de la Corte para conocer en materia emanada del Presidente de la República, debiera mantenerse en un solo texto, señalando, que la Corte es competente para conocer de actos administrativos emanados del Presidente de la República; así evitaríamos las variadas interpretaciones que subsisten en la materia en cuestión. Además, la Ley de Carrera Administrativa dice que el Presidente de la República es competente para todo lo relacionado en materia de administración de personal. Nos preguntamos, ¿es o no competente el Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer de la remoción o destitución de un funcionario público cuando el Presidente de la República decide remover o destituir? ¿Por qué, si la Ley de Carrera Administrativa le confiere facultades a este alto funcionario, la competencia la tiene la Corte, cuando un funcionario es removido por el Presidente de la República? Esta situación debe ser corregida y unificada en su criterio, y no dispersa como se encuentra hoy en día.

B. *Los Ministros*

En cuanto a estos funcionarios, dictan en uso de atribuciones constitucionales y legales, actos administrativos y la Corte conoce de dichos actos. En efecto, la Corte, en su Sala Político-Administrativa, es competente para anular los actos administrativos del Ejecutivo Nacional cuando sea procedente (artículo 215, ordinal 6 CN); mas la Ley Orgánica de la Corte lo señala expresamente en su ordinal 10, artículo 42. Aquí indicamos que tanto la Constitución como la Ley Orgánica, engloban en una sola normativa cada una, tanto los actos administrativos dictados por el Presidente de la República, como por aquellos de los Ministros, generalizando, desde luego, a dos altos funcionarios, donde uno, toma las decisiones y otro lo ejecuta, en una misma con-

sideración normativa. Por otra parte, en la realidad, el tratamiento es desigual, en lo que se refiere a la función pública, porque los actos administrativos emanados de los Ministros, regulando la administración de personal, el Tribunal competente no es la Corte, sino el de la Carrera Administrativa (artículo 6 LCA). Aquí la Ley de Carrera actúa como una excepción al principio general de que los actos de los Ministros los conoce la Corte Suprema de Justicia.

C. *Los Presidentes y altas autoridades de los entes funcionales en forma de Institutos Autónomos, Entes corporativos y asociativos*

En el ordenamiento jurídico-público venezolano, existen personas jurídicas de derecho público no territorial, esto es: se caracterizan principalmente, por tener unas competencias especializadas y no genéricas, como aquéllos de los entes territoriales. Personas descentralizadas, que el Estado ha creado, a los fines de descongestionar actividades de los entes descritos anteriormente. La creación de las mismas es de reserva legal, pues la Ley los crea, en virtud de una autorización legal, por lo que adquieren su correspondiente personalidad jurídica, siempre en atención de la Ley. Ellos son, principalmente, los Institutos Autónomos, dentro de su variedad de tipo corporativa, como las universidades nacionales; y, por último, existen los llamados entes asociativos cuya primordial característica está en que son personas de derecho público, creadas por Ley; sin embargo, son entes constituidos sobre la forma de sociedades mercantiles. Pues bien, los actos administrativos emanados de estas distintas autoridades son conocidos por la Corte Suprema de Justicia en casos excepcionales. Es claro que, a pesar de la variedad de formas jurídicas de éstos, tienen en común la potestad reglamentaria, es decir, la facultad de emitir actos administrativos de efectos generales. Si dichos actos administrativos son impugnados por razones de inconstitucionalidad, el Tribunal competente viene a ser la Corte Suprema y no ningún otro Tribunal; así parece de la normativa del ordinal 11 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema. El ordinal 11 del artículo 42, trata de incluir a los actos administrativos dictados por estos entes descentralizados en un solo ordinal, el 11. Esta atribución excepcional de la Corte Suprema de Justicia, de conocer sobre los actos de estos entes, ha creado, según lo expresado, confusiones no menos complicadas. En primer lugar, el enunciado del ordinal 11 está descrito en forma residual, dice "... en los casos no previstos...", narración que somete al juzgador a una interpretación que pudiera ser errada en determinados momentos. Si tomamos en consideración el vicio denunciado, bien inconstitucional o ilegal, para de allí enunciar la competencia, nos limitamos simplemente a decir, lo inconstitucional es aquello que contradice una norma de la Constitución; lo ilegal es aquello que contradice a la Ley. Pues bien, este razonamiento, además de simplista, parece errado, en cuanto a la consideración de lo que significa un acto inconstitucional o ilegal; la inconstitucionalidad, no sólo significa la violación por parte de una autoridad de una norma concreta de la Constitución, y lo ilegal, no sólo simboliza la transgresión concreta, pura y simple de la Ley. A un entender más cónsono y actualizado, lo inconstitucional es aquella actuación de una autoridad pública que desconoce, desafía, se insubordina, reta a un Estado de Derecho, con su actuación. Por ejemplo, la actividad de la autoridad pública que realiza una actuación así descrita, indiferentemente que viole a una norma concreta de la Constitución o a una norma concreta de la Ley. Por ejemplo, cuando un acto del Poder Público desconoce el contenido de la Ley de Ejercicio de la Profesión del Periodista, a pesar de estar violando un artículo de la dicha Ley, sin querer, la Autoridad Pública está desafiando un determinado Estado de Derecho. Está violando la Constitución. Por ello, a nuestro juicio, la Jurisprudencia debería ampliar y aclarar qué significa la violación constitucional, para indicar la mejor interpretación de lo que significa la competencia de la Corte en este sentido. En Venezuela ha habido una

tradición, de considerar a los fines de delimitar el objeto del recurso de inconstitucionalidad, contra actos del Poder Público, vigencias demasiado estrictas; así, se considera que en el libelo del recurso deben concentrarse las normas legales impugnadas, para que proceda el recurso de inconstitucionalidad; igualmente, que las denuncias de infracción a la Constitución, deben hacerse de manera clara y sencilla detallando en qué consiste la infracción y qué norma constitucional ha sido violada, para que la Corte Suprema pueda entrar a conocer del caso. Muy especialmente, en cuanto al recurso de inconstitucionalidad de actos administrativos (que es el caso que nos atañe), debe expresarse para su admisibilidad, las normas infringidas. Pues bien, el juez administrativo mayor, ha sido muy exigente, y pensamos que podría darse el caso de que una "norma" constitucional, su violación no acarrea verdaderamente la violación a un Estado de Derecho, sino, a un simple enunciado constitucional, pero en el fondo de contenido legislativo. Viceversa, la violación de una norma de texto legal, bien podría ser un acto violatorio de una norma constitucional, pero de contenido legislativo. La Jurisprudencia tendrá necesariamente que cambiar de actitud, con respecto a los vicios denunciados y delimitar a través de normas jurídicas, lo que realmente es un acto violatorio o no de un Estado de Derecho.

D. *Organismos funcionales sin personalidad jurídica*

Estos entes administrativos, como bien lo señala el Prof. Brewer-Carías, no pueden ubicarse en sentido clásico, ni dentro de los órganos del Poder Legislativo ni dentro de los órganos del Judicial ni dentro de los órganos del Poder Ejecutivo y que, sin embargo, forman parte de la organización administrativa y de la administración del Estado⁵. Agregamos entonces, que aun cuando no son jerárquicamente dependientes (salvo la Procuraduría General) de los poderes clásicos, dictan en el ejercicio de sus funciones y atribuciones actos administrativos susceptibles de impugnación por ante los Tribunales contencioso-administrativos. Ahora bien, la Corte conoce de estos actos emanados por la Fiscalía, Contraloría, Consejo de la Judicatura, Consejo Supremo Electoral, por disposición legislativa y nunca constitucional. En efecto, la Constitución, en su artículo 215, ignora por completo la atribución de conocer los actos de las autoridades dichas. Disposición que parece contradictoria, porque, al mismo tiempo, dichos entes "especiales" se encuentran consagrados en los Capítulos III, IV y VI del Título VIII de la Constitución. Así, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el artículo 42, ordinal 12, atribuye competencia a la Corte, para declarar la nulidad cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad de los actos administrativos generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional. Primero, la norma parece ser enunciativa, en el sentido de que sólo hace mención al Consejo Supremo Electoral, lo cual nos hace suponer que se encuentran incluidos la Fiscalía, Consejo de la Judicatura, Contraloría, etc., lo que nos haría pensar que en la futura y posible creación del Ombudsman, sus actos podrían ser apelables ante la Corte, en virtud de esta disposición comentada.

A nuestro modo de apreciar este ordinal 12 del artículo 42, ha debido haberse normativizado en forma indicativa al órgano sometido y no en forma meramente enunciativa. Dada la situación dispersa en que se encuentra nuestra organización administrativa venezolana y la posibilidad de "descubrir" órganos con autonomía funcional, distintos a los clásicos ya dichos, quedarían, quizás, huérfanos de una norma jurídica que nos señale cuál sería el órgano competente para conocer de sus decisiones. Pongamos como ejemplo la creación del ya enunciado Ombudsman. Segundo, el ordinal

5. Brewer-Carías, Allan R. *Introducción al estudio de la Organización Administrativa Venezolana*. Colección Monografías Administrativas. Nº 1. E.J.V., Caracas, 1980. pp. 12 y 13.

12, englobó el trípede mencionado en nuestra introducción. Acto de las autoridades, vicios tanto de inconstitucionalidad como de ilegalidad y de efectos generales o individuales. ¿Por qué no se diseñó una norma que hubiese expresado que la Corte es competente para conocer de todos los actos administrativos emanados de los organismos funcionales descritos?

E. *Personas jurídicas asociativas, creadas por Ley y Contrato.*
Caso del Banco Central de Venezuela

Estas personas de carácter asociativo, son aquellas donde dos instrumentos jurídicos, uno, la Ley, y el otro, un acuerdo de voluntades de personas de derecho privado, se unen para la creación de una persona jurídica de derecho público. Es el nacimiento gestado a través de dos ordenamientos, uno público y el otro privado. Normalmente, la Ley le da existencia al ente, desde el punto de vista material, sustancial y el contrato le confiere su naturaleza jurídica. Así, ha tenido lugar, en los casos del Banco Industrial de Venezuela y, muy especialmente, el Banco Central de Venezuela. Pues bien, en lo que se refiere al Banco Central de Venezuela, sus decisiones las consideramos actos administrativos susceptibles de impugnación por la vía contencioso-administrativa. Por ejemplo, el Banco Central fija tasas máximas y mínimas de interés a los bancos e institutos de crédito privados y públicos, de acuerdo a la Ley General de Bancos; éstos sometidos en sus actuaciones administrativas a la Ley, tal cual lo ordena en cumplimiento del Principio de la Legalidad. La Corte, en su Sala Político-Administrativa parece competente para conocer de actos emanados del Presidente del Banco Central. Ahora bien, a falta de una norma expresa, tanto en la Constitución como en la Ley, la cual nos indique que el Tribunal competente es la Corte, para conocer de actos administrativos del Presidente del Banco Central, se considera que un acto del Banco Central es un acto administrativo que emana del Poder Nacional; en consecuencia, la Corte es competente, en virtud del artículo 42, ordinal 10, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, el único vínculo jurídico que une al Presidente del Banco Central con el Poder Nacional, es en el sentido de que el Presidente del Banco es designado por el Presidente de la República, según lo dispone el artículo 19 de la Ley que lo crea. Es cierto, la designación es un acto fundamental para configurar una relación jerárquica; pero no es suficiente, a los fines de considerarlo como una entidad que depende en su totalidad del Poder Nacional superior máximo, más si se trata de un ente creado en forma de compañía anónima, como es el Banco Central. El Banco Central de Venezuela es una entidad crediticia muy importante dentro de la Organización General del Estado; sin embargo, por el solo hecho de que su Presidente es designado por el Jefe de Estado, se le considera a los fines contenciosos su decisión como emanada del Poder Nacional. Muy al contrario, el Banco Central es una entidad con cierta autonomía funcional, lo cual se demuestra del enunciado del artículo 2 de la Ley que lo crea. Por ello, la competencia de la Corte, para conocer de sus actos administrativos, la confiere en virtud del artículo 42, ordinal 12, y no del ordinal 10. Igualmente se podría impugnar los actos administrativos emanados del Presidente de una compañía anónima, lo cual le daría al sistema contencioso-administrativo venezolano una fase más modernizada con las circunstancias actuales y dejaríamos un poco de lado el criterio organicista que tantas dificultades ha encontrado el contencioso-administrativo en nuestro país.

2. *La Administración Pública Estatal y Municipal*

Venezuela tiene una estructura general jurídica presumiblemente federal⁶, por lo cual se considera que existe una distribución de los poderes expandidos a todo lo largo del territorio geográfico de la República. Así, existen tres niveles de organizaciones administrativas. Una Administración Nacional, Estatal y Municipal. Pareciera que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se hizo con la finalidad de conocer sólo los actos administrativos del Poder Nacional. Pues bien, los Gobernadores y los Presidentes de las Asambleas Legislativas locales, cuando dictan actos administrativos en contradicción con el ordenamiento jurídico, sólo con impugnables ante la Corte, si la denuncia es por vicio de inconstitucionalidad (artículo 181 LOCSJ). Aquí nos tropezamos con lo expuesto en el punto C de este trabajo. Esta competencia residual de la Corte, es debido a lo que expresamente preceptúa el artículo en cuestión, "...mientras que se dicte la Ley que organiza la Jurisdicción contencioso-administrativa". Nos preguntamos, ¿qué va a suceder cuando se dicte la Ley que organiza la Jurisdicción contencioso-administrativa con los tribunales civiles, que conocen en materia contencioso-administrativa? Por otra parte, ¿qué significación tiene el artículo 42, ordinal 3, de la LOCSJ cuando dice declarar la nulidad total o parcial de la Constitución o leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos generales de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que coliden con la Constitución?... A nuestro entender, "...demás actos generales..." son actos administrativos de efectos generales; ¿por qué se le incluyó en el artículo 18, si ya estaba expresamente la competencia de la Corte en el ordinal 3 del artículo 42?

3. *El Poder Legislativo*

En lo que atañe al Poder Legislativo, se encuentra suficientemente aceptada tanto en la doctrina, como en la Jurisprudencia, que el órgano legislativo no sólo tiene una competencia única y excluyente para dictar actos jurídicos de efectos generales, como las leyes. Es constante la Doctrina, y así se encuentra establecido en nuestro orden jurídico, que el Estado, a través de la atribución legislativa, puede emanar actos administrativos. Al Poder Legislativo se le confiere la facultad de regular derechos subjetivos a particulares, en ejercicio de una función administrativa al igual que lo hace el Poder Ejecutivo. Pues bien, en principio, los actos administrativos emanados del Presidente del Senado o de Diputados, si son contradictorios con la Constitución o la Ley, el órgano competente para dictaminar es la Corte Suprema de Justicia. Ahora bien, en este punto, se hace necesario aclarar que no existe ningún ordinal del artículo 42 que señale la necesidad de acudir a la Sala Político-Administrativa para solicitar la nulidad de un acto administrativo, cuando dicha decisión afecta a un particular por razones de ilegalidad. Sólo se puede acudir a la Corte si el vicio que afecta al acto, es por razones de inconstitucionalidad. Así se desprende del enunciado del ordinal 1 del artículo 42 de la LOCSJ. A esta apreciación llegamos por simple intuición, ya que la norma dice: "...demás actos generales de los cuerpos legislativos nacionales...".

Por otra parte, la falta de indicación en cuanto a los actos administrativos del Congreso por razones de ilegalidad contradice abiertamente los postulados de los artículos 206 y 215 de la Constitución Nacional al no permitir la Constitución dejar fuera del control contencioso-administrativo a ningún acto administrativo de efectos particulares.

6. Nos referimos a la forma peculiar del federalismo en Venezuela.

4. *El Poder Judicial*

El Poder Judicial realiza su función propia cual es la de dictaminar los casos expuestos, cuando ello resulta de la interpretación de las normas jurídicas. Pero también los tribunales ejercen claramente la función administrativa, cuando, por ejemplo, dictan sus reglamentos internos y administran su personal subalterno mismo, cuando ejercen tareas de carácter disciplinario, a través de los llamados actos administrativos sancionatorios. Pues bien, tanto la Constitución como la Ley Orgánica, dejan al administrado o particular desamparado cuando el Poder Judicial emite un acto administrativo en cuanto al vicio de ilegalidad, porque cuando el vicio es de inconstitucionalidad compete a la Corte Suprema conocer del acto inconstitucional. Sin embargo, el convenimiento que tiene la Corte "por razones de inconstitucionalidad", no es debido a una norma expresa, porque no la existe. Solamente por el solo hecho de ser inconstitucional es que la Corte conoce. Situación por demás absurda, cuando la competencia debe ser expresada en una norma jurídica, más cuando se trata de actos del Poder Judicial.

II. LOS EFECTOS DEL ACTO

La competencia de la Corte no sólo se encuentra determinada por la autoridad pública que emite el acto administrativo; los efectos de los actos juegan un papel fundamental, los cuales van a generar la competencia o no de la Corte. Al interior de las múltiples clasificaciones de los actos administrativos, aquella adoptada por el legislador venezolano es la relativa a los efectos que producen la emisión de los actos administrativos. En tal sentido y expresamente lo señala la Constitución en su artículo 206, cuando dice: "los órganos de la Jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho...". Esta misma distinción prevaleció en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Resulta importante para una comprensión global del campo de competencia de la Corte, tener la idea clara sobre lo que son actos generales y actos individuales, y los efectos que éstos producen. Es de la naturaleza del acto y su inserción dentro de la categoría, que dependerá el proceso a aplicar del contencioso, y así determinar su competencia. La oposición entre actos generales y actos individuales está basada en el hecho de que los primeros afectan una pluralidad de personas y en casos indeterminados o indeterminables. En cambio, los individuales afectan a una persona o más personas, pero individualmente determinadas y consideradas. El tratadista y administratista francés M. Waline, dice que lo que caracteriza al reglamento en relación al acto individual o particular, es el carácter anónimo de las personas que van a ser obligadas por el acto público reglamentario, la imposibilidad de ser nombrados por sus nombres, el carácter impersonal de la regla. La categoría de los actos individuales, contiene actos administrativos que tocan a un individuo (ejemplo típico la nominación de un funcionario) o a un número limitado de individuos, esto es, lo que la doctrina española denomina "acto plural". Este punto es determinante en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al someter estas dos categorías de actos a tratamientos diferentes, en lo que se refiere, al procedimiento contencioso.

¿Cómo juega la competencia de la Corte según esta apreciación expuesta? Pongamos como ejemplos, los actos generales de poderes distintos al Poder Ejecutivo.

1. *Actos administrativos de efectos generales y particulares emanados del Congreso*

Según el artículo 42, ordinal 1, de la LOCSJ, la Corte es competente para conocer de los actos administrativos de efectos generales y no particulares. Un acto administrativo emanado del Congreso de efectos particulares se encuentra excluido de la competencia de la Corte. Pensamos que debe conocer la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo sólo por razones de ilegalidad.

2. *Actos administrativos de efectos generales y particulares emanados de los Tribunales*

En cuanto a los actos del Poder Judicial, igual que en el caso expuesto, sólo si son de efectos generales, porque no existe norma alguna que reconozca a ningún tribunal la facultad de conocer de actos administrativos de efectos particulares emanados de órganos del Poder Judicial. La Corte Primera debe ser entonces, la competente.

III. LOS VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. *La noción de vicio en el Derecho venezolano y en el Derecho francés*

Señala el Diccionario de Cabanellas que vicio, además de las múltiples acepciones, es una mala conducta, con probables o seguros perjuicios para el cuerpo o el espíritu. Es también un defecto que anula o invalida a un contrato o a un acto jurídico. Así, el vicio como tal, y tomado en su acepción genérica, resulta un defecto del cual adolecen los actos administrativos cuando son emitidos por las diversas autoridades.

Los vicios, vienen a corresponder a la enfermedad padecida por la Administración, cuando ésta se propone ejercer la función administrativa. Con el vicio, la conducta de la Administración contradice la existencia del Principio de la legalidad, su conducta se hace patológica y afecta y lesiona los derechos subjetivos de los administrados o particulares. Por ello, el Ordenamiento Jurídico le confiere a los particulares los medios de impugnación para atacar la actuación de la Administración, cuando consideren lesionados sus derechos e intereses. En Venezuela, el término vicio, es puramente civilista; según esto, se dice que el consentimiento dentro del contrato puede estar viciado por dolo, error y violencia. En este nivel, el derecho venezolano establece un paralelismo entre el acto civil y el acto administrativo. Lo que justifica, hasta cierto punto, la adopción del término "acto viciado de". Recordemos que el derecho administrativo venezolano es muy civilista (sobre todo en materia de jurisdicción) y que la separación y el tabique entre derecho privado y público no existe de razón tan distante como en otros Derechos (desde luego, el hecho de que todos los litigios sean sometidos a un solo orden de jurisdicción, lo prueba bien). A este respecto, por ejemplo, en Francia el término vicio se utiliza únicamente para calificar un tipo de ilegalidad "Le vice de forme"; los otros elementos que constituyen ilegalidades de los actos, son calificados por sus nombres propios (Incompetence, détournement de pouvoir, etc.) y constituyen cada uno una categoría abstracta. El Derecho Administrativo francés enuncia, entonces, una clasificación de las infracciones y por cada recurso, el carácter ilícito denunciado debe encuadrar dentro de una categoría expuesta y específica. Así cuando se habla en Francia, por ejemplo, de desviación de poder, no se le llama vicio. Sin embargo, siempre es posible clasificarlo inevitablemente con el término

de vicio. En contradicción con la doctrina general francesa, Rivero, cuando define la incompetencia, dice: "... es el vicio que mancha una decisión cuando su autor no tenía el poder legal de tomar⁷. Creemos también, que se justifica la adopción del término, por la amplitud de sus elementos a recubrir. Una clasificación de tipo francés no puede hacerse en el contencioso-administrativo venezolano, pues las categorías son más extensas y numerosas. En Venezuela debemos encuadrar a niveles de la generalidad, para poder clasificar sobre dos grandes tipos. Aquellos que constituyen una ilegalidad en sentido estricto, es decir, aquella actuación que enfrenta un texto legislativo y aquellas que comportan una inconstitucionalidad, una actitud contraria al texto mayor. Por esta consideración, en el Derecho Administrativo Venezolano, un acto administrativo puede ser atacado por violación de la Constitución y, al contrario del sistema francés, forma parte integrante del contencioso-administrativo. Por la ausencia entonces, en Venezuela, de un Consejo Constitucional, la Corte Suprema de Justicia asegura el control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos administrativos. Son dos las grandes categorías de vicios que puedan dañar los actos administrativos en Venezuela: la inconstitucionalidad y la ilegalidad.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia hace una misma división entre la inconstitucionalidad y la ilegalidad de la siguiente manera:

2. *Los actos inconstitucionales*

En todos los actos administrativos dictados por las autoridades de cualquiera de los poderes, que estén viciados por inconstitucionalidad, está⁷ es, por usurpación de una función o inconstitucionalidad propiamente dicha, el tribunal competente resulta ser la Corte Suprema de Justicia. Los actos generales (no leyes) de los cuerpos legislativos nacionales (artículo 42, ordinal 1). 2. Actos generales (no leyes) de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios (artículos 42, ordinal 3, y 181). 3. Actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo Nacional (artículo 42, ordinal 10). 4. Los actos administrativos emanados de los establecimientos públicos (artículo 42, ordinal 11). 5. Actos administrativos emanados de los entes con autonomía funcional (Fiscalía, Consejo de la Judicatura, Procuraduría, Consejo Supremo Electoral, etc.) (artículo 42, ordinal 12). Por último, actos administrativos emanados del Poder Judicial (ausencia de norma expresa) o en atención a la descripción residual del artículo 42, ordinal 11.

3. *Los actos ilegales*

Concluimos que cuando un acto administrativo está viciado de ilegalidad, la Corte no conoce. Sin embargo, es competente cuando el acto administrativo proviene de dos tipos de autoridades. Los actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo Nacional, y aquellos provenientes de los órganos con autonomía funcional.

IV. CONCLUSIONES

Como consecuencia de lo antes expuesto, puede señalarse en conclusión respecto al sentido de la competencia de la Corte Suprema para conocer de actos administrativos, lo siguiente:

7. Rivero, Jean. *Droit Administratif*. 10 edition Daloz, 1983. p. 255.

1) La competencia de la Corte, en lo que se refiere a la actuación contra actos administrativos, descansa sobre un trípode bien delimitado, que denominamos elementos generadores de dicha competencia, ellos son: la autoridad, los efectos y los vicios.

2) Todas las autoridades públicas en Venezuela dictan actos administrativos, y la Corte conoce siempre, cuando el vicio es de inconstitucionalidad.

3) La Ley Orgánica de la Corte, no atribuye competencia expresa para conocer de los actos administrativos emanados del Congreso Nacional, cuando son impugnados por razones de ilegalidad.

4) El sistema contencioso-administrativo venezolano acogió el criterio de los efectos del acto administrativo y les da un tratamiento distinto, en cuanto al procedimiento ante la Corte.

5) Dadas las imperfecciones vistas en el artículo 42, motivo de estudio, nos demuestra que la competencia actual de la Corte no se manifiesta bien estructurada, lo cual se constata en la repetición innecesaria de artículos idénticos en la Constitución Nacional.

6) Urge el interés de someter al Congreso Nacional el Proyecto de Ley que regule la Jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual se deberá delimitar en primer lugar, las diferentes disposiciones donde se define en propiedad, a quién corresponde la Jurisdicción contencioso-administrativa, señalando la noción de lo que es Administración Pública, quiénes pueden ser partes y, en fin, el objeto de los recursos contenciosos. En segundo lugar, definir cuáles son los órganos de carácter contencioso-administrativo que tendrán por misión conocer en la materia conflicto Administración-particulares; muy especialmente, se tendrá que definir la competencia de los tribunales especiales, sobre todo aquella jurisdicción civil, que provisionalmente conoce en materia contencioso-administrativa. En tercer lugar, la parte procedimental de los recursos, su interposición, admisión, contestación y decisión definitiva y, por último, los procedimientos especiales, sobre todo en materia fiscal.

Por ello consideramos que entre los modos de protección de las libertades públicas, aquel que aparece al administrado como el más próximo y accesible es el control jurisdiccional. La reacción hasta psicológica del administrado o particular, cuando su derecho es desconocido por un acto autoritario, es de dirigirse hacia un juez, a exponer sus críticas y demandar una reparación justa y equitativa. Antes de esto hacerse realidad, se suponen resueltas las dificultades, dentro de un clima jurídico particular que necesariamente y en lo que se refiere a la competencia de la Corte Suprema de Justicia debe ser muy bien precisada.