

## ACTOS ADMINISTRATIVOS EMANADOS DE CORPORACIONES DE DERECHO PRIVADO \*

Adela Vivas Arizaleta  
*Abogado*

### INTRODUCCION

En fecha 7 de agosto de 1984, el Juzgado de Sustanciación de la Corte Accidental admitió recurso de nulidad contra el acto administrativo o acto-poder de fecha 13-12-83, dictado por el Consejo Universitario de la Universidad Católica Andrés Bello que negaba el registro del tema de la Tesis Doctoral de la Lic. María Josefina Bustamante.

La recurrente solicitó el restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada, es decir, se ordenara el registro del tema de su Tesis Doctoral.

Expresa la actora:

a) El Reglamento General de Estudios de Post-Grado de la Universidad Católica Andrés Bello dispone en su artículo 14:

“El aspirante al Título de Doctor podrá una vez obtenida la maestría, solicitar por escrito el registro del tema de su Tesis Doctoral al Consejo de los Estudios de Post-Grado...”

Con este fundamento la recurrente dirigió la comunicación exigida al Director General de los Estudios de Post-Grado de esa Universidad.

b) El Reglamento General de Estudios de Post-Grado de la Universidad Católica Andrés Bello, artículo 17, literal f), establece como atribución del Consejo General de Estudios de Post-Grado:

f) “...el aprobar o improbar el plan provisional de la Tesis Doctoral”.

Con este argumento la recurrente disiente de la comunicación enviada por ese Consejo donde se le informa que dicho organismo conoció el veredicto emitido por la Comisión designada para examinar el Proyecto de Tesis Doctoral presentado; se le indica igualmente que se le anexa dicha decisión para que tome las medidas pertinentes.

c) La actora ocurrió por vía de reconsideración ante ese Consejo de ese acto administrativo y recibió como respuesta que el Consejo de Estudios para Graduados, en su sesión del miércoles 2-11-83, ratificó las condiciones que se le exigieron con anterioridad.

d) La recurrente interpuso recurso jerárquico contra la decisión anterior ante el Consejo Universitario de la Universidad Católica Andrés Bello. El Consejo Universitario decidió que no tenía competencia sobre la aprobación o improbación del esquema de Tesis Doctoral por cuanto la competencia para conocer esta materia está atri-

\* Comentario parcial de la sentencia de fecha 24-11-86, dictada por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en relación al recurso de nulidad formulado por la Lic. María Josefina Bustamante Díaz, contra el acto administrativo que negó registro del tema de su Tesis Doctoral, dictado en fecha 13-12-83 por el Consejo Universitario de la Universidad Católica Andrés Bello. Trabajo presentado en el curso de postgrado del Profesor Allan R. Brewer-Carías, Universidad Central de Venezuela.

buida reglamentariamente al Consejo General de Estudios de Post-Grado. Igualmente afirmó que el acto de improbación del esquema de Tesis es un acto legal y queda firme.

Considera la recurrente que el Consejo General de Estudios de Post-Grado de la Universidad Católica Andrés Bello, infringió el artículo 49 del Reglamento General de Estudios de Post-Grado de esa Universidad, que establece:

“Los casos dudosos o no previstos serán resueltos por el Consejo General de Estudios de Post-Grado o por el Consejo Universitario, según su respectiva competencia”.

Y expresa asimismo que ese Consejo General ni tomó en cuenta los argumentos expuestos por ella en su escrito de Reconsideración, ni se pronunció sobre la incompetencia de la Comisión Asesora.

A juicio de la actora, el Consejo Universitario de la Universidad Católica Andrés Bello sí tiene competencia para conocer del Recurso Jerárquico por expreso mandato de los artículos 21, ordinal 20 y 79 del Estatuto Orgánico de la Universidad Católica Andrés Bello.

e) En fecha 31 de marzo de 1984, la Lic. Bustamante presentó ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo Recurso de Nulidad contra el Acto Administrativo o acto-poder dictado por el Consejo Universitario de la Universidad Católica Andrés Bello en fecha 13-12-83 y solicitó se ordene el registro del tema de su Tesis Doctoral.

Para resolver el fondo de la demanda que origina la sentencia que vamos a comentar, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo resolvió pronunciarse sobre su competencia para conocer un Recurso de Nulidad contra el acto dictado por la Universidad Católica Andrés Bello, ente de Derecho Privado; éste es el sujeto sobre el cual centraremos nuestro estudio.

Consideramos oportuno destacar que con la admisión de este recurso de nulidad, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, reitera el criterio que ha sostenido sobre la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación del Contencioso-Administrativo. En virtud de que aprecia en atención a lo previsto en el ordinal 3 del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia como actos administrativos aquellos emanados de autoridad, sin entrar a considerar la naturaleza pública o privada del órgano que los dicta. Se exige únicamente que hayan sido dictados actuando como autoridad, esto es en el ejercicio de potestades o atribuciones públicas por Ley.

En efecto, es conocida la sentencia del 15 de marzo de 1984, referida a un recurso de nulidad contra un acto administrativo de la Asociación de Autores y Compositores de Venezuela, que expresa:

“Esta Corte observa que el enunciado de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en la norma atributiva de la competencia que se analiza, emplea un término que tiene un significado más amplio y expreso que el de la simple calificación de ente público. En efecto, la Ley ha mencionado a los “actos administrativos” emanados de “autoridades” sin calificar a tales “autoridades” como públicas.

Esto quiere significar que el Legislador concibió una ampliación del Contencioso-Administrativo tradicional en el sentido de que tal sistema se refiere no simplemente al control de los actos administrativos de la Administración del Estado, y de los entes territoriales menores, sino que se extiende a los actos emanados de las Organizaciones dotadas de autonomía y de autarquía, es decir del poder de emanar actos válidos para el ordenamiento jurídico del Estado (Auto-

nomía) y el Poder de dictar actos individuales constitutivos de situaciones jurídicas subjetivas (Autarquía).

De allí que el control jurisdiccional que ejercen los Tribunales Contencioso-Administrativos no es sólo sobre las mencionadas administraciones tradicionales sino que se extiende a todos los organismos que han sido dotados por la Ley del Poder de dictar normas jurídicas y actos (proveimientos) dotados de Ejecutoriedad y de imperatividad. En el presente caso, esta Corte, sin pronunciarse sobre la naturaleza jurídica y competencia de la Sociedad de Autores y Compositores de Venezuela, estima sin embargo que por cuanto el acto que se impugna de dicho organismo es un acto "de autoridad" por cuanto tiene las características que precedentemente se señalaron, está sometido a su competencia de anulación prevista en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia".

En ese mismo año, el 14-5-84 el Juzgado de Sustanciación de la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo, aunque no admitió Recurso de Nulidad contra el Comité Olímpico Venezolano, se pronunció en los términos siguientes:

"La sola naturaleza privada de un ente no es suficiente para excluir de la competencia genérica de esta Corte, prevista en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las acciones de nulidad de los actos que produzca cuando éstos en verdad sean dictados en ejercicio de potestades públicas que le han sido delegadas y constituyan, por lo tanto, actos administrativos sustancial y formalmente dotados de autoridad, es decir, de ejecutoriedad y ejecutoriedad".

Estos precedentes nos permiten señalar con la Dra. Hildegard de Sansó, en su artículo titulado "Ampliación del Ambito Contencioso-Administrativo"<sup>1</sup>, que la Jurisprudencia Venezolana recoge en esas decisiones la moderna tesis de los actos de autoridad, esto es actos emanados de entes de naturaleza mixta públicos o privados "susceptibles de incidir sobre la esfera jurídica de otros sujetos particulares afectándola en forma decisiva".

Con la noción de acto de autoridad se amplía y permite al administrado una mejor protección de sus intereses.

"Admitir la ampliación del Contencioso de anulación a todos los actos de autoridad significa un paso importante y trascendental por cuanto protege a los administrados contra la fuerza de los actos administrativos viciados".

En fecha muy reciente el 10-01-88, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, frente al recurso intentado por el abogado Ramón Escovar León contra la decisión del Consejo Universitario de la Universidad Católica Andrés Bello el 17-12-86 que confirmó el acto del Consejo de Facultad que propuso al Rector el nombramiento del profesor Hugo Nemirovsky para la Cátedra de Derecho de Pruebas del 4º año de la Escuela de Derecho para el "curso académico 1985-1986" declaró parcialmente con lugar el Recurso formulado e igualmente decidió nulo con efectos a partir de la publicación de la sentencia la decisión del Consejo Universitario de la Universidad Católica Andrés Bello el acto de nombramiento del citado profesor Nemirovsky. Con esta decisión la Corte reitera su criterio de admitir actos de autoridad emanados de Corporaciones de derecho privado, fundamentándose en la ampliación de competencia prevista en el artículo 185, ordinal 3º) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

1. *Revista de Derecho Público*, Nº 22, abril-junio 1985, pp. 34 y ss.

Conozcamos seguidamente el criterio sostenido por el Ponente de la Sentencia, Dr. Pedro Miguel Reyes, así como la opinión expresada en voto salvado por el Dr. Jesús Caballero Ortiz, sobre si están sometidas o no las Universidades Privadas a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Señala la Corte:

“La efectiva naturaleza de una Universidad Privada no es otra que la de una *persona jurídica* de derecho privado, creada conforme a la forma asociativa o fundacional que ésta adopta de acuerdo a su acta constitutiva y normas estatutarias”.

“Ciertamente las Universidades Privadas no son *per se* establecimientos del Derecho Público”.

“Lo que determina que una Universidad Privada esté sometida a esta Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es la posible actuación de este establecimiento mediante *delegaciones que la Ley* hace y que las habilita para dictar providencias administrativas”.

“Nos encontramos ante un ente de Derecho Privado que en ejercicio de prerrogativas delegadas cumple funciones propias de los Organos Públicos; observamos que la Universidad Católica Andrés Bello es una Universidad Privada que tiene su origen en un acto de Derecho Privado”.

Señala el Magistrado disidente:

“La calificación de personas jurídicas de Derecho Privado debe acordársele a las Universidades Privadas colocadas fuera del ámbito de la Administración”.

“Las Universidades Privadas, por el contrario, no están dotadas de prerrogativas de poder público, ni se encuentran habilitadas para dictar actos que puedan calificarse como administrativos”.

Llama nuestra atención que la Corte, para analizar el fundamento de los actos administrativos dictados por una Universidad Privada, utilice la figura de la delegación, como la clave para sustentar el ejercicio de Potestades Públicas; y así, para aclarar dudas en cuanto a esta primera apreciación, definiremos someramente qué entendemos por delegación: La atribución otorgada por un órgano superior a otro de inferior jerarquía; dicho de otra manera, es la transferencia de sectores de la competencia y de la responsabilidad de un Organo Superior a otro inferior<sup>2</sup>.

De esta definición se infiere que no puede haber delegación entre dos entes que no tienen ninguna relación de jerarquía entre ellos.

De otra parte no pareciera que estemos frente a la figura de la delegación si se tomá en cuenta que la posibilidad de que personas naturales o jurídicas puedan crear establecimientos de Educación Superior tiene rango constitucional; en efecto señala el texto fundamental en su artículo 79:

“Toda persona natural o jurídica podrá dedicarse libremente a la Ciencia o a las Artes y, previa demostración de su capacidad, fundar Cátedras y Establecimientos Educativos bajo la surema inspección y vigilancia del Estado.

El Estado estimulará y protegerá la Educación Privada que se imparta de acuerdo a los principios contenidos en esta Constitución y en las Leyes”.

La Ley Orgánica de Educación recoge y desarrolla este principio en sus artículos 4 y 14 cuando rezan:

2. Allan R. Brewer-Carías, *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa*. Caracas, 1984, p. 77.

“La Educación, como medio de mejoramiento de la comunidad y factor primordial del desarrollo nacional, es un servicio público prestado por el Estado, o impartido por los particulares dentro de los principios y normas establecidas en la Ley bajo la suprema inspección y vigilancia de aquél y con su estímulo y protección moral y material”.

“El sistema educativo es un conjunto orgánico integrado de políticas y servicios que garanticen la unidad del proceso educativo tanto escolar como extra-escolar y su continuidad a lo largo de la vida de la persona mediante un proceso de educación permanente”.

Es evidente que los artículos transcritos otorgan un tratamiento paritario a los Institutos de Educación, independientemente de que éstos tengan una naturaleza jurídica pública o privada.

Asimismo, la ley especial que nos atañe en este trabajo, Ley de Universidades, atribuye competencias comunes a las Universidades Nacionales y a las Privadas, sin mencionar en parte alguna de su articulado el término delegación. Por lo expuesto, el argumento de la Corte que considera que el ejercicio de potestades públicas viene dado en este caso por delegación, pareciera un tanto vulnerable por cuanto nos podría llevar a concluir que cada vez que las personas jurídicas de derecho privado ejercen simultáneamente con el Estado obligaciones que en principio son atribuidas a éste por la Constitución, lo hacen en virtud de esa figura jurídica. Asimismo corresponde a los principios fundamentales de la delegación que ésta tiene que ser expresa y atribuida por la Ley<sup>3</sup>; sin embargo, insistimos: cuando revisamos el articulado de la Ley de Universidades, no encontramos ninguna mención en ese sentido. Por lo tanto, expresar que el sometimiento de una Universidad Privada al Contencioso-Administrativo se deriva de las delegaciones que por Ley le permiten dictar providencias administrativas, no pareciera en este caso acertado; visto que la Ley de Universidades no delega potestades públicas en las Universidades Privadas, sino que por el contrario desde el comienzo de su articulado se establecen atribuciones comunes. En efecto, para abundar lo señalado: el artículo 8, Disposiciones Fundamentales, “Las Universidades son Nacionales o Privadas. . .”; artículo 19: Conformación del Consejo Nacional de Universidades integrado por los Rectores de Universidades Nacionales o Privadas, y en el Título IV, “De las Universidades Privadas”, los artículos 177, 178, 179 y 181 evidencian que en el ánimo del Legislador privó la voluntad de darles un tratamiento común en cuanto a materia académica se refiere, salvo las dos limitaciones contenidas en el artículo 182 *ejusdem*, que revisaremos posteriormente.

La figura de la delegación supone una distribución de la competencia al transferirse el ejercicio de determinadas atribuciones de un Superior Jerárquico a un funcionario inferior<sup>4</sup>; cabría preguntarse, ¿son acaso las Universidades Privadas funcionarios inferiores u organismos inferiores, cuando tenemos que es la propia Ley de Universidades la que les asigna atribuciones y organización comunes con las Universidades Nacionales? En nuestra opinión, el ejercicio de la competencia se perfecciona ciertamente con el Decreto del Ejecutivo Nacional que autoriza el funcionamiento de las Universidades Privadas (173 L.U.). En efecto, cumplidas las exigencias de Decreto autorizador y protocolizado el instrumento jurídico, el Ejecutivo Nacional homologa y de alguna manera iguala las Universidades venezolanas. Por supuesto, no nos es ajeno que subsiste la categorización de Nacionales y de Privadas por cuanto son distintas las voluntades que les dieron origen: en las Nacionales es la voluntad del Estado y en las Privadas es la iniciativa particular, lo cual conlleva que las primeras son establecimientos públicos corporativos, adscritos a la Administración Pú-

3. Allan Brewer-Carías, *cit.*

4. Allan Brewer Carías, *cit.*

blica descentralizada, y las segundas establecimientos corporativos de Derecho Privado, a los cuales por disposición expresa del Legislador Universitario una vez cumplidos los requisitos de autorización por Decreto y de Protocolización, se le otorgan en materia académica potestades públicas. Es aquí donde debe ubicarse el fundamento que permite a las Universidades Privadas dictar actos de autoridad en los términos previstos en el artículo 185 ordinal 3 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Creemos en consecuencia que de la figura de la delegación no podría inferirse la facultad de dictar actos administrativos por parte de las Universidades Privadas.

Preguntémosnos seguidamente, de dónde podría emanar la facultad de las Universidades Privadas de dictar Providencias Administrativas; una respuesta legal la encontramos en los artículos 173 y 175 de la Ley de Universidades que establecen respectivamente:

173. "El Ejecutivo Nacional, previa la opinión favorable del Consejo Nacional de Universidades podrá autorizar, mediante Decreto y en cada caso, el funcionamiento de Universidades fundadas por personas naturales o jurídicas de carácter privado".
175. "Autorizado el funcionamiento por el Ejecutivo Nacional, las Universidades Privadas adquirirán la personalidad jurídica con la protocolización en la Oficina Subalterna de Registro del lugar donde funcionará, de la solicitud al Ministerio de Educación, los correspondientes documentos determinados en el artículo anterior, y la autorización del Ejecutivo Nacional".

Se aprecia entonces del articulado de la Ley de Universidades ubicado en Título IV artículos 173 al 183, ambos inclusive, que el Estado en relación al funcionamiento de las Universidades Privadas distingue dos actos fundamentales:

- a) El Decreto de autorización de funcionamiento que permite cumplir con los requisitos subsiguientes previstos en el artículo 175 (L.U.) para que comience la gestión de una Universidad Privada.
- b) El acto del Ejecutivo Nacional que refrenda por órgano del Ministerio de Educación los títulos y certificados que expidan las Universidades Privadas (182 L.U.).

Pareciera evidente que el primero de estos actos, Acto Administrativo, emanado del Poder Ejecutivo Nacional, es el que permite a las Universidades Privadas dictar Actos de Poder o Actos de Autoridad. Para ahondar este punto de vista, traeremos a colación la opinión sobre corporación de Derecho Público expresada por el Profesor ERNST FORSTHOFF en su *Tratado de Derecho Administrativo*<sup>5</sup>; así, subraya este autor la dificultad que significa definir una corporación de Derecho Público en razón del objeto de la misma.

"Las entidades investidas del carácter jurídico de corporaciones públicas eran tan variadas y tan distintas estructuralmente que parecía imposible agruparlas bajo un concepto general".

Sin embargo logra peculiarizar un elemento esencial a este concepto, como es lo que él llama:

"La transferencia de medios soberanos" "así mismo es immanente al concepto de corporación pública... el que ésta abarque una parcela de la administración del Estado, que actúe con medios coactivos y soberanos. Si bien todas las

5. Ernst Forsthoff, *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid, 1958.

funciones que comprenda hayan de tener el carácter de soberanas, no en cada acto necesita destacarse el poder coactivo, cosa que ocurre también con el mismo Estado. Es, sin embargo, necesario que estos medios soberanos y esta coacción superior estén a su alcance. Finalmente, tampoco es necesario que la representación de la aprobación pública revista la apariencia de funcionarios o de autoridades. La corporación de Derecho Público surge por medio de un acto soberano del Estado y solamente por él. Los miembros de una asociación no pueden hacer que adquiera el carácter de una corporación pública ni aun en el caso en que dichos miembros sean personas Jurídicas de Derecho Público, ni es posible que una asociación jurídico-privada, por el mero hecho de que cumpla fines regulados por el Derecho Público, pase a la situación jurídica de una corporación pública; no se deduce de la naturaleza de una asociación sino que necesita de un acto concreto de otorgamiento”.

En nuestro criterio, cuando el Ejecutivo Nacional autoriza mediante Decreto, el funcionamiento de una Universidad Privada, esta Universidad independientemente de la figura jurídica de Derecho Privado que la crea es homologada en su tratamiento en cuanto a aspectos académicos se refiere con una Universidad Nacional, confiriéndole en consecuencia este Acto Administrativo del Ejecutivo una condición de ente cooperativo igual al que ha venido sosteniendo la Doctrina y la Jurisprudencia Venezolanas para las Universidades Nacionales cuando en reiteradas ocasiones las califica como Establecimientos Públicos Corporativos. En efecto, a partir de la fecha del Decreto y una vez cumplida la Protocolización en la Oficina Subalterna de Registro de la copia certificada del título jurídico por el cual se crea la Universidad, de la solicitud al Ministerio de Educación y demás recaudos y la autorización del Ejecutivo Nacional, podrán las Universidades Privadas dictar actos de autoridad.

El segundo de estos actos (artículo 182 L.U.) pareciera corresponderse con las llamadas formas complementarias, consideradas por la Doctrina Administrativa como aquellos actos que sin afectar la validez del acto administrativo condicionan su eficiencia; valga como ejemplo ilustrativo la misma previsión del 182 *ejusdem* que exige que los títulos expedidos por Universidades Privadas deben ser refrendados por el Ministerio de Educación, para poder alegar los efectos jurídicos que produce un título universitario. Para finalizar nuestro comentario, queremos señalar que sorprende lo que pareciera una contradicción de la Corte, así como se señaló en la primera parte de este estudio: el Ponente fundamenta gran parte de su argumentación en la figura de la delegación, son abundantes sus afirmaciones expresando que las actuaciones de las Universidades Privadas se realizan conforme a delegaciones que la Ley hace; nos reiteramos su opinión de que “un ente de Derecho Privado en ejercicio de prerrogativas delegadas cumple funciones propias de los organismos públicos”, para luego concluir subrayándolo, inclusive que

“Ciertamente, el Régimen del Personal Docente y de Investigación y Universitaria tiene un carácter general y uniforme, tanto para las Universidades Nacionales o Privadas; y *la Universidad Privada cuando actúa en este ámbito lo hace con idéntica competencia, poderío y facultades a la forma como lo haría una Universidad Nacional*, establecimiento público que ejerce tales competencias como fundamento del ejercicio del imperium del Estado”.

En virtud de que creemos, como se ha venido expresando a lo largo de este escrito, que si la competencia es la misma y en la Ley de Universidades el tratamiento es homogéneo, mal puede hablarse paralelamente de delegación y de competencia porque son conceptos con contenidos jurídicos distintos y excluyentes.

Es nuestra conclusión que los actos de autoridad emanados de las Universidades Privadas se fundamentan en la competencia que atribuye a estos entes la Ley de Universidades directamente, no en la figura de la delegación. En consecuencia podrán las Universidades Privadas dictar actos administrativos que produzcan efectos jurídicos para los administrados, actos que se regirán por los principios recogidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y que podrán ser recurridos ante el Contencioso-Administrativo en razón de la ampliación de competencia contenida en el Artículo 185 ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.