

# La Teoría de los Actos Separables en el Derecho Administrativo Venezolano

Giuseppe Rosito Arbia  
Abogado

## SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. TEORIA DE LOS ACTOS SEPARABLES
- III. LA TEORIA DE LOS ACTOS SEPARABLES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO
  - 1. *Consideraciones Previas*. A. Teoría General. B. Verdadero sentido de la teoría del acto separable. C. No distinción entre contratos administrativos y contratos de derecho privado celebrados por la administración. D. La formación de la voluntad en los contratos de la administración. E. De los efectos de la nulidad de los actos separables.
  - 2. *¿Existencia o inexistencia de la teoría de los actos separables en el Derecho Administrativo venezolano?* A. Legislación. B. Doctrina. C. La Jurisprudencia.
  - 3. *Necesidad de la teoría en nuestro país*.
  - 4. *Actos separables y servicios alegables*. A. Actos separables. B. Vicios.
  - 5. *Recursos y procedimientos aplicables*. A. En vía administrativa. B. Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- IV. CONCLUSIONES

## BIBLIOGRAFIA

### I. INTRODUCCION

Si bien es cierto que la actividad administrativa se desarrolla fundamentalmente a través de actos administrativos, ellos no son la única forma del actuar de la administración, el cual incluye también la forma contractual y la de los hechos administrativos. Así, la Administración Pública puede relacionarse con los particulares de dos formas: por la vía unilateral y la bilateral.

Siendo que la administración está situada en un plano de superioridad en las relaciones con los particulares o administrados, es menester que su actividad pueda ser fiscalizada, controlada, en pro de compensar la desigualdad en que se encuentran los administrados frente a este órgano viviente y complejo (Hauriou) que es la administración. Es así que la actividad administrativa deviene en una actividad reglada, de rango sub-legal (Araujo-Brewer-Hildegard), regida por toda una serie de normas, en beneficio del particular que, de otro modo, se vería indefenso frente a ese gigante que es la administración.

Posibilidad de control que debe quedar referida entonces, no sólo a las relaciones unilaterales (forma más frecuente del actuar administrativo) sino a las bilaterales, es decir, la contratación. Sin embargo, es en el campo de las relaciones bilaterales donde se suscitan un gran número de controversias respecto a esta posibilidad de control.

En efecto, la relación contractual quedaba referida exclusivamente a las partes contratantes de donde, sólo a éstas le estaba permitido solicitar que tal actividad fuese controlada; ¿cómo podían los terceros ajenos a esa relación tener acceso a ella y controlar aquella actividad que los excluía? Igualmente, la actividad contractual no quedaba referida únicamente a aquellos contratos que podían ser calificados de administrativos, sino que la administración celebraba contratos sometidos a normas de Derecho Privado y los cuales, lógicamente entonces, debían ser conocidos por el juez ordinario aun a pesar de que existía todo un procedimiento completo administrativo para su formación, pues se consideraba el contrato y los actos que los precedían como un todo indivisible. Así las cosas, la actividad contractual de la administración parecía estar limitada en la posibilidad de su control siendo que la jurisdicción contenciosa-

administrativa, llamada a controlarla, se encontraba con grandes obstáculos a la hora de querer controlarla.

La jurisprudencia francesa (como tantas otras veces) consciente de esta situación se abocó a la búsqueda de una solución efectiva que permitiera controlar la actividad de la administración, dándose lugar entonces al surgimiento de la “Teoría de los actos separables”. Por esta teoría se consideran los distintos actos unilaterales que han intervenido en oportunidad de la formación de un contrato, con aquellos que condicionan su formación, como susceptibles de ser aislados y atacados (Díez, Manuel María. *Derecho Administrativo*, T. II; Buenos Aires, 1972, p. 494), dando lugar entonces a la posibilidad de que los terceros puedan impugnar tales actos, así como que la jurisdicción contencioso-administrativa pueda conocer de los contratos de Derecho Privado celebrados por la administración. Vemos entonces cómo a través de esta teoría se superan los obstáculos que se presentaban para controlar la actividad administrativa contractual.

La idea de control de toda la actividad administrativa, es una idea fundamental que debe prevalecer en todo país donde se encuentre organizada la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que la teoría tiene carácter general y universal. Así lo han entendido España, Italia, Argentina, Colombia y muchos otros países que han incluido la teoría dentro de su Derecho Administrativo, algunos inclusive por la vía legislativa y reglamentaria y con efectos más concretos (como lo es el caso español). Nos preguntamos entonces: ¿cuál es la situación de Venezuela?; ¿existe la teoría consagrada dentro de nuestro Derecho Administrativo?; ¿existen los supuestos necesarios para su existencia o por el contrario, ella no es necesaria? Poder contestar estas interrogantes es lo que nos ha movido a la realización del presente trabajo.

Para ello dividimos nuestro estudio en dos partes fundamentales; una primera parte donde nos dedicamos a un estudio general de la teoría, su origen, su evolución, su situación en los distintos países, para poder comprenderla; y una segunda parte donde la estudiamos referida a nuestro Derecho Administrativo: nuestra legislación, doctrina y jurisprudencia; tratando de determinar su existencia o inexistencia, las razones en cada caso, los posibles vicios y las competencias, así como los posibles recursos y sus efectos. Finalmente, tratamos de dejar establecidas algunas conclusiones concretas, para colaborar con un tema escasamente tratado en nuestro país.

## II. LA TEORIA DE LOS ACTOS SEPARABLES

Siendo que el objetivo de nuestro trabajo no es otro que el estudio de esta teoría en el Derecho Administrativo venezolano, creemos conveniente referirnos en esta primera parte a cuál ha sido su origen, las razones que dieron lugar a su surgimiento, su objeto, su evolución y su existencia en distintos países. Se trata de comprender claramente dicha teoría y delimitar la noción de actos separables en un contexto general, para luego poder estudiarla de manera concreta dentro de nuestro derecho.

El origen de la teoría de los actos separables radica en Francia, cuna del Derecho Administrativo y país al que se le atribuye el surgimiento de otras tantas teorías de esta rama del derecho, siendo la jurisprudencia del Consejo de Estado la encargada de admitirla y desarrollarla a través de sus fallos.

En un primer momento es admitida en Francia la teoría del “tout indivisible” (el todo indivisible): los actos de tutela administrativa cuando son previos o “a posteriori” a contratos que aprueban o autorizan, forman un todo indivisible con el contrato y no pueden ser atacados ni por recursos administrativos ante el órgano del cual emanan, ni

ante la jurisdicción contencioso administrativa<sup>1</sup>. Como vemos, esta teoría supone un todo indivisible entre procedimiento y contrato y considera incorporados a este último los actos administrativos integrantes del procedimiento de contratación<sup>2</sup>. De acuerdo con ella los actos previos al contrato no pueden independizarse de él y en consecuencia, tampoco pueden ser impugnados de modo autónomo<sup>3</sup>.

El supuesto de la individualidad de los actos pre-contractuales restringe el círculo de los legitimados a impugnar la ilegitimidad de los procedimientos de contratación, pues las partes contratantes serán las únicas habilitadas para ello y lo harán ante el juez del contrato, dejándose sin protección los intereses de los demás licitadores una vez realizada la perfección contractual<sup>4</sup>.

Así las cosas, vemos que la teoría del “tout indivisible” presenta dos inconvenientes fundamentales, los cuales se presentan como dos grandes obstáculos en relación a la jurisdicción contencioso-administrativa: sólo los contratantes podían tener acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, quedando excluidos los demás licitantes; es el juez del contrato el que conoce de la validez del mismo y de los actos administrativos que le precedieron y no el Juez Contencioso-Administrativo, dejándolos fuera de la jurisdicción contencioso administrativa. En efecto, siendo que en Francia la idea del contrato era compleja y unitaria, no se comprendía que contra los actos administrativos que precedían a la celebración de cualquier contrato se pudiesen interponer recursos de anulación o exceso de poder (cuya legitimación para interponerlo es mucho más amplia que en el de plena jurisdicción); puesto que el contrato formaba parte de los actos llamados subjetivos, que creaban situaciones jurídicas individualizadas, el recurso para obtener la anulación o para obtener cualquier ventaja en materia contractual administrativa, debía siempre deducirse ante la jurisdicción a través de un recurso de plena jurisdicción y no de un recurso de anulación<sup>5</sup>. Consecuencia de ello, los licitantes —excepción hecha al contratante—, al no ser titulares de derechos subjetivos, se veían privados de acciones contra los actos administrativos, que precedieron al contrato y que ellos consideraren viciados<sup>6</sup> igualmente, cuando se impugnaba cualquier acto administrativo que precedía a un contrato, bien de Derecho Público o Privado, con un recurso por exceso de poder (anulación), inmediatamente se oponía la excepción de recurso paralelo por la existencia del recurso de plena jurisdicción<sup>7</sup>.

En la búsqueda de proteger los intereses legítimos de los terceros, surge entonces por parte del Consejo de Estado Francés la teoría de los actos separables (*actes détachables*) expuesta por primera vez en el *arrêt Commune* de Gore dictado por el Consejo de Estado en 1903 y consagrada definitivamente en el *arrêt Martin* del 4 de

1. Jurisprudencia establecida por el Arret Institut Catholique de Lille, marzo 1897, Consejo de *Administrativo*, Talleres de la Caja de Trabajo Penitenciario, San Juan de los Morros, 1989, p. 110. Teoría presente en la obra clásica de La Ferrière, a decir de Garrido Falla en su *Tratado de Derecho Administrativo*, V. 1., 7e, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, p. 96.
2. Colliard, La notion d'acte detachable et son rôle dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, en *L'Evolutione due Droit Public*, París, Sirey, 1956, p. 117 La Ferrière, *Trait- de la Jurisdiction Administrative et du Recours contentieux*, París, 1986, t. 2, p. 470. Ambos citados por José Roberto Dromi, *La licitación Pública*, 2 e (r), Buenos Aires, 1980, p. 422.
3. *Ibidem*.
4. Lamarque, J. Boquera Oliver. Lauhadere. Diez. Cammeo. Todos citados por Dromi, *ob . cit.* p. 422.
5. García Trevijano - Fox. Principios sobre los Contratos de la Administración con especial referencia a la esfera local, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 87, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1956, p. 403.
6. Iraida Fermín de Izaguirre, *ob. cit.* p. 110.
7. García Trevijano - Fox, *ob. cit.*, p. 304. Adolfo Corretero Pérez, la *Teoría de los Actos Separados*, en *Revista de Administración Pública (RAP)*, N° 61, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970, p. 110.

agosto de 1905<sup>8</sup>. “El señor Martin era un consejero general del Departamento de Loire et cher, que ejerció un recurso ante el Concejo de Estado contra varios actos adoptados por el Concejo General de ese Departamento sobre la concesión de tranvías. El Prefecto del departamento consideró que la vía y el juez competente eran los del contrato. El Concejo de Estado al admitir el recurso se pronunció implícitamente sobre el recurso contra un acto separable”<sup>9</sup>.

Por esta teoría se consideran los distintos actos unilaterales que han intervenido en oportunidad de la formación de un contrato, con aquellos que condicionan su formación, como susceptibles de ser aislados y atacados por la vía de recurso por exceso de poder, no solamente en los supuestos de que el contrato no estuviera definitivamente concluido, sino también aun en el caso de que el contrato se hallara definitivamente realizado. Se da entonces a los distintos actos unilaterales, que sirven de sostén o de soporte al contrato, una cierta individualidad jurídica que permite impugnarlos cuando están viciados<sup>10</sup>.

Así nos dice el profesor Andrés de Laubadère al explicar la teoría del acto separable: “La jurisprudencia admite en efecto la teoría de los actos separables, según la cual las decisiones administrativas unilaterales que pueden ser aisladas de la conclusión misma del contrato en el conjunto del procedimiento contractual, son susceptibles de ser atacadas directamente”<sup>11</sup>.

La separabilidad de los actos administrativos pre-contractuales hace posible su impugnación por terceros ajenos al contrato (Ofertantes) en defensa de sus derechos e intereses, superándose así la teoría de “tout indivisible”<sup>12</sup>. Vemos cómo a través de esta teoría se elimina el primer obstáculo que, habíamos señalado supra, se presentaba en relación al acceso de los terceros a la jurisdicción contencioso administrativa en materia contractual. En cuanto al segundo obstáculo, también señalado, relativo a que es el juez del contrato el que conoce de la validez de los actos administrativos que lo precedieron, la teoría de los actos separables implica no sólo la separación de derecho material de los actos, sino también una separación procesal. En este sentido la solución de los bloques de competencia que llevaba aparejada la teoría del “tout indivisible” en relación a los contratos de Derecho Privado de la Administración, cuya competencia para conocer tanto del fondo del asunto, como de las formalidades administrativas que sean antecedentes de su validez o de alguna forma influyan en el fondo del asunto, correspondía a la jurisdicción ordinaria, se ve superada por la separabilidad procesal de los actos administrativos<sup>13</sup>, según la cual no existe en bloque una relación de Derecho Privado de las entidades públicas, sino momentos separables, que deben fiscalizarse ante las jurisdicciones respectivas: la competencia de la jurisdicción ordinaria, para conocer del fondo del asunto, no es obstáculo a la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer de los actos separables; la primera tendrá competencia para conocer las cuestiones contractuales, o de otro tipo; a la jurisdicción contencioso administrativa se le atribuye para fiscalizar las formalidades antecedentes o subsiguientes que puedan influir sobre el fondo de la relación<sup>14</sup>. La doctrina y la propia

8. Vid. Long, Weill et Braibant, *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*, Teme, édition 1983, p. 50, citado por Díez Manuel María, *Derecho Administrativo*, t. II, Buenos Aires, 1972, p. 494.

9. Vid. Long, Weill et Braibant, *ob. cit.*, pp. 65-66, citado por Iribarren en: *Régimen Jurídico de los Contratos Administrativos*, Fundación Procuraduría General de la República; *El contencioso de los Contratos Administrativos*, P.G.R Caracas, 1991, p. 254.

10. Díez, *ob. cit.*, p. 494, a su vez cita a Lamarque, Auby y Drago y Pequinot.

11. De Laubadère, André: *Traité de Droit Administratif*, t. 5, París, 1984, p. 576

12. Cilliard, *ob. cit.*, p. 117, citado por Dromi, *ob. cit.*, p. 422.

13. Auby y Drago, obra citada por Colliard y a su vez citada por Adolfo Carretero Pérez, *ob.cit.*, p. 107.

14. *Ib.*, pp. 102 a 209.

jurisprudencia establecen que la teoría es aplicable tanto a los contratos privados como a los contratos administrativos <sup>15</sup>.

Con posterioridad a las dos sentencias citadas, se han producido toda una serie de fallos, los cuales se encargan de desarrollar la teoría estableciendo su alcance, así tenemos <sup>16</sup>:

1. Los recurrentes pueden invocar contra un acto separable, la ilegalidad del contrato en sí mismo (C.E., 18-7-1981, caso Lefébre).

2. El acto mismo de la firma de un contrato (C.E., 9-11-1934, caso Cámara de Comercio de Tamave, y 4-2-1936, caso Departamento de la Creuse).

3. Decisiones relativas a la habilitación de la autoridad competente para concluir el contrato (C.E., 13-12-1939, caso Seguinaud).

4. Decisiones que se relacionan con la autorización de un contrato (C.E., 20-1-1950, caso Municipalidad de Tignes).

5. Decisiones relativas a la selección del contratante por la administración (C.E., 28-7-1952, caso Gueudet).

6. La teoría es aplicable incluso a los contratos de Derecho Privado celebrados por la administración (C.E., 26-11-1954, caso Syndicat de la Raffinerie de Sabre Française ).

7. Hoy día el recurso por exceso de poder está abierto no sólo a terceros, sino a los propios contratantes (C.E., 5-12-1958, caso Secretarie d'Etat a L'agriculture).

Conjuntamente con la jurisprudencia la doctrina francesa también ha venido desarrollando la teoría de los actos separables, estableciendo que el acto separable debe ser un acto administrativo decisorio, no siendo objeto de recurso los actos simplemente preparatorios, y que debe tratarse de actos cuyo cumplimiento haya sido impuesto a la administración bajo pena de nulidad <sup>17</sup>; se admite igualmente, como ya hemos señalado, que la teoría le es aplicable tanto a los contratos privados como a los contratos administrativos; cuando el contrato viola la ley, existe un concepto amplio de acto separable y no se da la existencia de recurso paralelo, pudiendo impugnar no solamente las partes, sino los terceros interesados<sup>18</sup>; el contrato en sí mismo no es separable ni puede ser objeto de recurso <sup>19</sup>.

Finalmente nos toca decir que un sector de la doctrina, fundamentalmente Péquignot y Godinec dan una gran destrucción a esta teoría, en razón de que, aun cuando se consiga la anulación de uno de los actos anteriores, no cae automáticamente el contrato, sino que es preciso después acudir al recurso de plena jurisdicción para que se declare anulado totalmente <sup>20</sup>. En este sentido el comisario de gobierno Romieu, en las conclusiones del *arrêt Martin* dice: "No disimulamos que algunas veces sólo tendrá carácter platónico; la administración podrá regularizar el acto viciado de nulidad pero el contrato subsistirá entre las partes a pesar de la anulación de los actos que han servido para su formación, si los cocontratantes no piden al juez del contrato, o no obtienen de él, la resolución de sus recíprocas obligaciones. En todo caso la anulación que habrá pronunciado tendrá siempre por efecto declarar el derecho; no cerrar el pretorio a los ciudadanos que usen de la facultad que la ley les otorga de reconocer la ilegalidad;

15. Sentencia del Concejo de Estado del 26-11-1954, Caso Syndicat de la Raffinerie de Sabre Francaise.

16. Todas citadas por Iribarren, *ob.cit.*, pp. 254-255, e Iraida Fermín de Izaguirre, *ob.cit.*, pp.110-111.

17. Díez, *ob.cit.*, p. 494.

18. Trevijano - Fox, *ob.cit.* p. 306.

19. Díez, en cita hecha a Laubadére y Auby y Drago. Ver *ob.cit.*, p. 495.

20. Péquignot, *Théorie générale du contrat administratif*, 1945, pp. 590 y ss. Godinec, *Contrat et recours pour excés de pouvoir*, *Revue de Droit Public*, enero-marzo 1950, pp. 58 y ss. Ambos citados por Trevijano -Fox, *ob. cit.*, p. 305.

esclarecer la opinión pública y prevenir la vuelta a prácticas condenadas”<sup>21</sup>. Vale decir entonces, sin perjuicios de que las nuevas decisiones jurisprudenciales establezcan lo contrario, que en Francia la nulidad del acto separable no determina la nulidad del contrato, lo cual supone un nuevo procedimiento.

Visto como ha quedado el origen de la teoría de los actos separables, su concepción, evolución y alcance en el Derecho Francés, pasamos de seguida a su análisis en relación a otros países en los que también ha sido reconocida.

En España al igual que en Francia, en un primer momento se considera el contrato como un todo unitario y complejo, sin darse cuenta de que existen actos administrativos anteriores y posiblemente posteriores que tienen y mantienen su propia individualidad jurídica, aun cuando el contrato sea de Derecho Privado”.<sup>22</sup> La jurisprudencia solía concebir cada contrato celebrado por una entidad administrativa como una operación compleja que participa en bloque de una misma naturaleza jurídica<sup>23</sup> (Sentencias del Tribunal Supremo del 26-10-1943; 26-5-1953; 19-12-1958, Hotel Andalucía Palace). Sin embargo, esta posición duramente criticada por la doctrina<sup>24</sup> desaparece para dar paso a la teoría de los actos separables, así, en autos del Tribunal Supremo del 21-2-1961 y de la Sala 4ª del 17-10-1961, declaró que la facultad de la jurisdicción contencioso-administrativa, para conocer los defectos de orden público de procedimientos de los expedientes administrativos, lo es en todo caso, cualquiera que sea la materia de fondo, lo que hace que pueda conectarse con los actos separables, distinguiendo en un contrato civil de la administración entre actos formativos de la voluntad administrativa y la estipulación concreta del contrato de que se trate, puesto que unos se rigen por el derecho administrativo y son fiscalizables ante la jurisdicción contencioso-administrativa y otros son actos civiles, impugnables ante la jurisdicción ordinaria, pudiendo los actos administrativos, independientes y separables del contrato civil, ser impugnados en vía contencioso-administrativa por los terceros interesados, aunque no hayan sido parte en el contrato, quedando el contrato falto de base si fuesen anulados los actos separables<sup>25</sup>. Criterio que se mantiene ya consagrado en sentencias del 6-6-1963; 27-12-1963 y 4-2-1965.

Más aún, el artículo 18 de la Ley de Contrato del Estado da estado legal a la “separabilidad” de las cuestiones de competencia y procedimientos y a su sujeción al ordenamiento jurídico administrativo<sup>26</sup>. Por su parte, el Reglamento de Contratos del Estado (RCE) establece en su artículo 40:

“Los contratos regulados en el presente libro (Contratos Administrativos y de Derecho Privado celebrados por la Administración) serán inválidos cuando lo sean los actos administrativos que les sirven de soporte o alguno de ellos o cuando la invalidez derive de su propio clausulado. Los contratos pueden quedar también inválidos por las causas reconocidas en el derecho civil”.

El precepto enuncia entonces en su primer supuesto la nulidad de los actos preparatorios y del acto de adjudicación, actos separables cuya condición es la de actos administrativos, cualquiera que sea su calificación, pública o privada, que corresponda

21. Cita hecha a Romieu por Díez, *ob.cit.*, p. 497; en idéntico sentido Vid. Iraida Fermín de Izaguirre, *ob. cit.*, p. 113.

22. Trevijano - Fox, *ob.cit.*, p. 307.

23. Garrido Falla, Tratado de ..., *ob.cit.*, p. 94.

24. García Trevijano - Fox, contratos y actos ante el Tribunal Supremo: La explotación del Hotel “Andalucía Palace”, *Revista de la Administración Pública*, Nº 28, Madrid, 1959, pp. 147 y ss, y también en *Principios sobre los contratos administrativos*, *ob. cit.*, pp. 306 y ss. Ver también: Boquera la selección del contratista, Madrid, 1962, pp. 185 y ss., y Parada Vázquez, “la lucha de las jurisdicciones por la competencia sobre los contratos de la Administración, en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, I, Madrid, 196, p. 165.

25. Caretero Pérez, *ob. cit.*, p. 114.

26. Tomás Ramón Fernández, *Nulidad de los actos Administrativos*, Caracas, 1987, p. 95.

al contrato subsiguiente; impugnabilidad de los mismos en la vía administrativa (con arreglo “a los requisitos y plazos establecidos en las normas generales de procedimiento administrativo”, art. 46 RCE) y contencioso-administrativa; revisión de oficio de acuerdo con lo establecido con carácter general en los arts. 109 y 110 LPA (arts. 42, 44 y 46, párrafo segundo, RCE)<sup>27</sup>.

Igualmente, el art. 14 del referido reglamento establece:

“...No obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con la preparación, competencia y adjudicación del contrato, y en consecuencia, podrán ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Los actos administrativos separables podrán también ser anulados de oficio. La anulación de tales actos llevará consigo la del contrato, que entrará en fase de liquidación sin necesidad de plantear proceso ante la jurisdicción civil”.

Finalmente, en su artículo 40 nos indica:

“Los contratos regulados en el presente libro serán inválidos cuando lo sean los actos administrativos que le sirven de soporte o algunos de ellos...”.

Vemos así como en España la teoría de los actos separables, aún cuando inicialmente es producto de la jurisprudencia, luego es recogida por el ordenamiento jurídico quien la regula de manera mucho más amplia que Francia, y donde la nulidad del acto sí conlleva necesariamente a la del contrato.

En Argentina la ley 3.909 de Procedimientos Administrativos, art. 112, dice: “Los actos administrativos dictados en el procedimiento para la formación de los contratos en la función administrativa y en la ejecución de éstos, están sujetos a las disposiciones de esta ley”.

La ley 3.918 de Procesos Administrativos, art. 2, expresa: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, son impugnables por las vías que este código establece:... inc. b) los actos separables de los contratos en la actividad administrativa.

En Colombia, la teoría de los actos separables había sido acogida y expresamente consagrada a través del art. 87 del Código Contencioso-Administrativo: “...Los actos separables del contrato serán controlables por medio de las acciones previstas en este Código. “Sin embargo, modificado dicho artículo por el art. 17 del Decreto 2.304 de 1989, desaparece de su texto esta consagración expresa de los actos separables, aún así la doctrina sostiene que para los actos separables del contrato podrán ejercerse las acciones de nulidad y plena jurisdicción (restablecimiento, art. 85 del Código)<sup>28</sup>, en donde la acción de restablecimiento llevará consigo no sólo la nulidad del acto, sino también la del contrato.

En Portugal, Yugoslavia, el Gran-Ducado de Luxemburgo y Grecia, se ha consagrado por la vía Legislativa la posibilidad de impugnar los actos previos, separables del contrato<sup>29</sup>. En Bélgica el Consejo de Estado se ha declarado competente en lo relativo a la regularidad del acto administrativo que precede a las convenciones; en Italia, también la teoría de los actos separables es aceptada por la doctrina y la jurisprudencia<sup>30</sup>.

### III. LA TEORIA DE LOS ACTOS SEPARABLES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO

#### 1. *Consideraciones previas*

Antes de abordar el estudio de la teoría de los actos separables dentro de nuestro Derecho Administrativo, creemos conveniente hacer algunas consideraciones previas necesarias para la mejor comprensión del tema propuesto.

27. García de Enterría, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, sf., p. 643.

28. Luisa Fernández Mejía, *La Responsabilidad Contractual del Estado*, Bogotá., 1987, p. 138.

29. Flamme, Maurice André. Los contratos de obras públicas de la Administración. *Revista de la Administración Pública (RAP)*, N° 21, Madrid, 1969, pp. 74 y ss.

30. Trevijano - Fox, *Principios sobre los contratos ...*, ob. cit., p. 306.

### A. *Teoría general*

Desde nuestro punto de vista, la teoría de los actos separables se constituye en una teoría general que, como tal, puede ser aplicable en cualquier país en donde exista constituida la jurisdicción contencioso administrativa. De suerte que siendo teoría general no sería necesario su reconocimiento por vía legislativa, sino que bastaría que la misma fuese desarrollada por la jurisprudencia. Sin embargo, es evidente que para que pueda ser considerada como una verdadera teoría sería necesario no solamente que fuera admitida, sino que se determinara claramente todo lo relativo a su objeto, su finalidad y su alcance, ello para poder aplicarla correctamente en aras de que pueda corresponderse con el verdadero sentido que tiene atribuida. Vemos que en Francia, país donde tiene su origen, a pesar de no tener consagración positiva, la misma ha sido perfectamente delimitada por la jurisprudencia.

### B. *Verdadero sentido de la teoría del acto separable*

Si atendemos a las razones que dan lugar al surgimiento de dicha teoría, veremos que el verdadero sentido u objeto perseguido por ella obedece específicamente a la necesidad de proteger los derechos de los administrados; ello se logra, precisamente, permitiéndoles el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, cuya finalidad no es otra que controlar el ejercicio de la actividad administrativa. Así las cosas, la importancia de dicha teoría resulta fundamental al permitirle a los terceros ajenos a la relación contractual y cuyos derechos se veían afectados por la actuación administrativa ilegal, poder acudir a la jurisdicción contenciosa, y más aún, al permitir llevar a dicha jurisdicción los contratos de Derecho Civil celebrados por la Administración. En consecuencia, todo país que se precie de tener establecida una jurisdicción contencioso-administrativa debe tomar el ejemplo francés en la búsqueda de salvaguardar los derechos de sus administrados frente a la actividad contractual administrativa ilegal, de otro modo, que sentido tendría dicha jurisdicción la cual deja fuera de su control una de las actividades administrativas que más se ha venido desarrollando en los últimos tiempos.

### C. *No distinción entre contratos administrativos y contratos de Derecho Privado celebrados por la administración*

Tal y como ha quedado establecido, la jurisprudencia y la doctrina en Francia y España, en donde también se le suma la legislación, no establecen diferencias entre uno y otro tipo de contratos a efectos de la aplicación de la teoría de los actos separables. Se trata de una diferencia superada a efectos de dicha teoría y en donde, es precisamente frente a los contratos de Derecho Privado celebrados por la administración que cobra mayor importancia la aplicación de la teoría, en razón de su sustracción de la jurisdicción ordinaria a efectos de su fiscalización por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>31</sup>.

En Venezuela, donde a doctrina se ha pronunciado sobre una fase común (de formación) en ambos tipos de contratos<sup>32</sup>, creemos que se encuentra superada

31. Carretero Pérez, *ob. cit.*, p. 100.

32. Lares Martínez, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*, 6. e., Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas UCV, Caracas, 1986, pp. 239-295. También ver Brewer-Carías, La evolución del concepto de contrato administrativo, en *Libro Homenaje al profesor Antonio Moles Caubert*, T.I., UCV, Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas, Caracas, 1981, p. 59; y Eloy Lares Martínez, *Contratos de Interés Nacional, Libro Homenaje al profesor... ob. cit.*, p. 130.

igualmente la distinción a efectos de la aplicación de la teoría de los actos separables y en consecuencia, ella le sería aplicable indistintamente a estos dos tipos contractuales<sup>33</sup>.

#### D. *La formación de la voluntad en los contratos de la administración*

Todo contrato adquiere existencia en el momento en que se produce el acuerdo de voluntades mediante la concurrencia del consentimiento de las partes contratantes sobre la materia de la negociación<sup>34</sup>. Sin embargo, la declaración de la voluntad de la administración se expresa frecuentemente bajo la forma de una operación compleja<sup>35</sup> integrada a través de diferentes actos, que emanan de órganos administrativos diferentes<sup>36</sup> y los cuales responden a la naturaleza de actos administrativos<sup>37</sup>. En este sentido la teoría de los actos separables está referido precisamente, a la “separabilidad” de tales actos del contrato celebrado por la administración.

Pensamos entonces que la teoría sólo es aplicable en relación a aquellos actos administrativos contenidos en contratos que ya han sido celebrados, pues si aún no ha quedado perfeccionado el contrato no puede hablarse de actos que sean separables de él, se trata en todo caso de simples actos administrativos. Así las cosas, si se atacase un acto previo, necesario para la formación de la voluntad de la administración, antes de que dicha voluntad quede perfeccionada, no se estaría atacando un acto separable del contrato (que aún no existe) sino un acto administrativo puro y simplemente. En Venezuela encontramos una decisión en este sentido contenida en sentencia de la CSJ/SPA del 11-8-1988, URBAPSA: “...al no existir constancias en autos de que se hubiese celebrado contrato alguno, resulta imposible para esta Corte conocer del presente asunto... es al juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Nor-Oriental, al que le corresponde hacerlo...”.

#### E. *De los efectos de la nulidad de los actos separables*

En relación a este punto nos gustaría dejar señalado que los efectos de dicha nulidad dependerán en cada caso, de lo que al respecto establezca la jurisprudencia (por elaboración de la teoría) o la legislación, donde exista, de cada país. Igualmente, ellos podrán derivarse de las normas que, aun sin ser expresas, permitan implícitamente solicitar la nulidad de actos separables del contrato.

#### 2. *¿Existencia o inexistencia de la teoría de los actos separables en el Derecho Administrativo Venezolano?*

Para poder llegar a una respuesta sobre la interrogante que ha quedado planteada en este punto, pensamos que es fundamental hacer un análisis de la legislación, la doctrina y la jurisprudencia patria, lo cual hacemos de seguida:

##### A. *Legislación*

Del análisis de nuestro ordenamiento jurídico podemos deducir que no existe como en España y otros países, norma positiva alguna que se refiera expresamente a

33. En este sentido se pronuncia Iraida Fermín de Izaguirre, Vid. *ob.cit.*, p. 148.

34. Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, *ob. cit.*, p. 295.

35. Díez, *ob. cit.*, p. 464.

36. Enrique Rivero Ysern, *La Interpretación del Contrato Administrativo*, se., sf., p. 54.

37. Tal es la naturaleza que ha quedado establecida perfectamente por la doctrina. Vid: Díez, *ob. cit.*, p. 491; Dromi, *ob. cit.*, p. 426; Garrido Falla, *ob.cit.*, p. 96, entre otros.

los actos separables, sin embargo existen todo un conjunto de normas las cuales nos deben llevar irreduciblemente a considerar la existencia de tales actos y la posibilidad de su impugnación.

En Venezuela la contratación por parte de la administración está sujeta a una serie de normas en relación a la competencia de la autoridad contratante, formalidades previas a la contratación, formalidades posteriores al otorgamiento del contrato y reglas para la selección de los contratistas.

En materia de competencia es evidente que el contrato celebrado por autoridad incompetente es un contrato nulo y en consecuencia, su nulidad podrá ser demandada directamente, no existiendo acto separable alguno. Nos preguntamos sin embargo, ¿qué pasaría si se trata de un acto delegatorio el cual autoriza a determinado órgano de la administración para celebrar un contrato cuya competencia no tiene atribuida? Siendo que en materia administrativa la competencia debe ser expresa y atribuida a través de actos normativos, es evidente que se trata de un acto delegatorio viciado que, sin embargo, gozará de una presunción de validez hasta tanto sea anulado. De celebrarse el contrato en estas condiciones es evidente que estaremos ante un acto separable del contrato, el cual es susceptible de ser impugnado. En igual sentido, cuál sería la suerte de un contrato celebrado por una autoridad cuya competencia le ha sido atribuida en razón de un reglamento dictado en franca contradicción con normas legales determinadoras de competencia en materia contractual. Estaremos nuevamente ante un acto separable, esta vez de efectos generales, susceptible de ser anulado.

En cuanto a las formalidades previas tenemos toda una serie de normas relativas a autorizaciones presupuestarias (art. 227 CRV y 18 LOCGR), autorizaciones para contratar (Legislativas: 126, 150 Ord. 2 y 231, CRV; De la Contraloría: art. 18 LOCGR; del Ejecutivo: art. 44 LOPC) y votos consultivos (art. 24 y 25 LOHPN). Dado que no pretendemos estudiar la naturaleza de estas autorizaciones, sólo queremos señalar que en los casos en que las mismas se constituyan en verdaderos actos administrativos autorizatorios, ellos podrían ser separados del contrato, pudiendo ser susceptible de impugnación. En igual sentido nos pronunciamos respecto a los actos aprobatorios posteriores al otorgamiento del contrato, cuando los mismos tengan atribuida naturaleza de actos administrativos.

En lo que respecta a las reglas para la selección de contratistas, ellas son para nosotros las más evidentes en la determinación de la existencia de actos separables, contenidas actualmente en la Ley de Licitaciones del 10-8-1990 (*G.O.* N° 34.528). Dicha ley establece toda una serie de procedimientos los cuales son necesarios para la formación de la voluntad administrativa, y que culminan en una serie de actos, cuyo carácter administrativo es deducible de la propia ley, de donde, estamos en presencia de actos susceptibles de ser separados del contrato.

El art. 62 de la referida ley establece:

“Cuando la buena pro se hubiese otorgado, incurriendo en vicios de forma o de datos falsos aportados por su beneficiario, el ente promovente declarará el procedimiento o cuando la decisión de otorgarla se hubiese tomado, partiendo nulidad del acto”.

Se trata de un acto previo, necesario para la formación de la voluntad administrativa, cuya nulidad puede ser declarada, y aún cuando no lo diga la norma, podría ser solicitada probando la existencia de vicios de forma.

Nos preguntamos entonces, ¿qué sentido tendrían la existencia de todo un conjunto de actos previos a la formación de los contratos, si los mismos no pueden ser atacados? La respuesta no puede ser otra que considerar la etapa de formación de los contratos como una etapa compleja, formada por toda un serie de actos administrativos separables del contrato, independientemente de su carácter administrativo o de Derecho

Civil, cuyo control permite fiscalizar la actividad administrativa contractual, aun por terceros ajenos al contrato —siempre que sus intereses se vean afectados—, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Otra norma fundamental dentro del orden de ideas que venimos sosteniendo, la constituye el art. 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (LOCSJ):

“Se tramitarán y sustanciarán conforme a las disposiciones de esta sección, las demandas de nulidad, por ilegalidad o inconstitucionalidad, de contratos o convenciones celebrados por la Administración Pública, intentadas por personas extrañas a la relación contractual, pero que tengan un interés legítimo, personal y directo en la anulación del mismo...”.

Pensamos que esta norma se encuentra en total consonancia con el verdadero sentido de la teoría de los actos separables. En efecto, al permitir la posibilidad de impugnación del contrato a los terceros ajenos a la relación contractual, vendría a satisfacer uno de los objetivos primordiales de dicha teoría. Por otro lado, al no distinguir entre contratos administrativos y contratos civiles celebrados por la administración (lo que no dice el legislador no puede decirlo el intérprete) le estaría abriendo la puerta a la jurisdicción contencioso-administrativa a los contratos de Derecho Civil, en lo que respecta a su fase de formación. Por último, establece claramente la nulidad del contrato como consecuencia de la acción. Mal podría decirse en contra de la posición que veníamos sosteniendo que dicha norma no se refiere a los actos previos, pues de otro modo, ¿cómo podrían los terceros extraños solicitar la nulidad si no es, precisamente, alegando vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad en su etapa de formación? En cuanto al interés legítimo, personal y directo que se requiere, el mismo puede derivarse de la exclusión de que fue objeto un tercero licitante por la ilegalidad de la administración en la emisión de un acto previo a la celebración del contrato. Bien nos dice la profesora Hildegard Rondón de Sansó al estudiar la norma citada, que los vicios de ilegalidad pueden ser tanto los que enuncia el art. 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, como los del art. 20 de dicha ley<sup>38</sup>, es evidente entonces que tales vicios no pueden estar referidos al contrato sino a los actos administrativos previos en su etapa de formación.

Igualmente nos señala la profesora Hildegard con relación a esta norma, que podrían acumularse la pretensión de nulidad con la reparación<sup>39</sup>, lo cual permitiría una verdadera utilidad práctica para el impugnante en el caso de que el contrato se encuentre en vías de ejecución.

Pretender que el conjunto de normas señaladas resulta suficiente para aceptar la existencia por vía legislativa en Venezuela de la teoría de los actos separables, sería desconocer la realidad, máxime cuando tenemos un claro ejemplo de ello en el Derecho Administrativo Español, que sí lo ha hecho sin reservas. Sin embargo, la existencia de actos separables es un hecho palpable, a todas luces evidente, y creemos que tales normas constituyen la herramienta y punto de partida para la construcción de la teoría en nuestro Derecho Administrativo.

#### B. *Doctrina*

Lamentablemente no existe, desarrollada a nivel de la doctrina venezolana, ninguna posición en relación a la teoría de los actos separables en nuestro Derecho Administrativos; los pocos autores que se refieren a ella lo hacen a modo general en

38. Hildegard Rondón de Sansó, la acción de nulidad contractual prevista en el artículo 111 de la LOCSJ, en *Régimen Jurídico de los Contratos Administrativos* PGR, Caracas, 1991, p. 213.

39. *Ibidem*, pp. 219-220.

relación con Francia, España y Colombia, pero sin referirse a nuestro país. Únicamente Iribarren señala vagamente, y no en forma directa, que el art. 111 de la LOCSJ se refiere a los actos separables<sup>40</sup>. Así mismo, el ilustre Magistrado de la Corte, Luis Henrique Farías Mata nos dice que “justamente en Venezuela es donde podría tener éxito la teoría del acto separable”<sup>41</sup>, con lo cual admite implícitamente la no existencia en nuestro país de dicha teoría. La explicación la encuentra Farías en que la doctrina dominante considera que en razón de que el Ord. 14 del art. 42 de la LOCSJ le da competencia a la Corte (en Sala Político Administrativa —por concatenación con el art. 43—) para conocer de todo lo relativo a la materia contractual, la teoría de los actos separables no tendrían vigencia entre nosotros<sup>42</sup>.

Es evidente entonces que la doctrina no pareciera considerar la existencia de la referida teoría en nuestro Derecho Administrativo.

### C. *La jurisprudencia*

Nos toca ahora hacer un análisis de los distintos fallos que se han producido dentro de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa y que guardan relación con la teoría de los actos separables, para determinar cuál es el tratamiento que se le ha dado.

a) Sentencia de la Corte Federal 3-12-1959. Caso Domingo Mucciarelli: se demandó ante la Corte la nulidad por inconstitucionalidad de un decreto dictado por el Gobernador del Estado Zulia que declara resuelto un contrato de arrendamiento de inmueble. La Corte lo declaró inadmisibles por cuanto se trataba de un contrato de índole civil, la administración obró como sujeto de derecho, cualquiera haya sido la forma que revistió tal rescisión.

b) Sentencia CSJ/SPA del 14-6-1983. Caso Acción Comercial, S.A.: Solicitud de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad, de Resolución dictada por Concejo Municipal que declara recuperados de pleno derecho para el Municipio una serie de terrenos de co-propiedad de la solicitante. La Corte declara sin lugar la solicitud, pero admite implícitamente en una de sus conclusiones la posibilidad de impugnar actos separables. Se señala en su conclusión 5: “...no cabe a la impugnante en el caso de autos, imputar a la recuperación... el denunciado vicio de inconstitucionalidad... ni tampoco el de exceso de poder... pues la venta estuvo sometida a condición contractual de interés general, no cumplida cabalmente por la recurrente...”.

c) Sentencias CSJ/SPA del 11-8-1988: Caso Industrias Mito Juan, C.A.: Recurso de nulidad de Resolución del Concejo Municipal la cual ordena recobrar conforme a derecho terrenos propiedad de la recurrente. Declinada la competencia por parte del Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Nor-Oriental, la Corte se declaró competente para conocer sobre la validez o invalidez de dicha resolución en virtud de los artículos 42, numeral 14, y 43 de la LOCSJ, previo examen, realizado en la oportunidad pertinente, tanto de la naturaleza como del contenido del contrato (dado que la municipalidad lo califica como administrativo, por la naturaleza ejidal de los terrenos). Caso Cementerio Monumental Carabobo: Solicitud de nulidad por parte de un miembro del Concejo Municipal de la nulidad de acto mediante el cual la municipalidad aprobó el proyecto de contrato a celebrarse con la firma Cementerio Monumental Carabobo. Declinado el conocimiento del asunto por el Juzgado Supremo en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo, ante el cual se presentó inicialmente, la Corte se declaró competente para decidir acerca de la

40. Iribarren, *ob.cit.*, p. 254.

41. FARIAS MATA, Luis Henrique, Conferencia dictada en la SPA de la CSJ el 4-9-89.

42. *Ibidem*.

validez o invalidez de dicho acto en virtud de lo dispuesto en los arts. 42, numeral 14 y 43 de la LOCSJ.

d) Sentencia CSJ/SPA del 8-3-1990. Caso Ricardo Lalaguna Padilla: Solicitud de nulidad del acto administrativo emanado de una municipalidad a través de Resolución, que acordó resolver de pleno derecho un contrato de compra-venta de una parcela de terreno ejido, suscrito por el recurrente y la municipalidad. Declinada la competencia por el Tribunal Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro-Norte, la Corte se declaró competente para conocer. Sostiene la Corte en este caso: “no podría un juez pronunciarse, en casos como el presente, sobre la validez o anulación del acto sin que su decisión, confirmatoria o anulatoria de ésta, deje de incidir a su vez sobre la revocatoria o vigencia, respectivamente, del contrato sobre el cual versa la actuación municipal impugnada; *lo que revela la inseparabilidad de la misma respecto de aquél* y, por tanto, la imposibilidad en que se encontraría un tribunal que no fuera la sala, para conocer de materia contractual administrativa atribuida a ésta, en forma exclusiva, por el legislador”. (Subrayado nuestro).

e) Sentencia CSJ/SPA (Accidental) del 26-6-1990. Caso Karl Wulff: Recurso de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad contra acuerdo dictado por Concejo Municipal, mediante el cual se declaró la nulidad absoluta de la venta de un terreno propiedad municipal. Declarada inadmisibile por el juzgado de sustanciación al considerar competente al Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo, la Sala accidental constituida a efectos de la apelación revocó la decisión apelada y ordenó admitir el recurso, el estimar que la recurrente había denunciado fundamentalmente inconstitucionalidad y sólo subsidiariamente ilegalidad. Señala la Corte: “El acuerdo impugnado se dirige en realidad a revocar el acto autorizatorio de la celebración de la venta... y la nulidad de la venta es sólo una resultante de esa revocación. La solución de la controversia, por tanto, se encuentra condicionada por la potestad que tiene la administración de revocar un acto autorizatorio dictado por ella misma, pero afectado de nulidad absoluta, *ab initio*.”

La expuesta forma de razonar, encuentra su fundamento en la llamada por la doctrina: “Teoría de los actos separables... si bien esta teoría ha sido elaborada por el Derecho Administrativo clásico extranjero, cabe igualmente poner de manifiesto como los principios relativos a la contratación administrativa reconocidos por la jurisprudencia de este Alto Tribunal (Sentencia de esta Sala 14-6-3, caso **!Error de sintaxis, COMERCIAL**; «Acción Comercial»), admiten plenamente dentro de su contexto la «Teoría del acto separable»; y muy recientes son todavía los fallos de esta Sala que implícitamente patentizan la incorporación de aquélla al acervo jurisprudencial venezolano (decisiones, de 11-8-88, en los casos «Mito Juan», «URBAPSA», «Cementerio Monumental Carabobo» y de 8-3-90, caso «Lalaguna»)” **!Error de sintaxis,**

~

f) Sentencia CSJ/SPA del 14-3-1991. Caso Asociación Cooperativa Mixta “La Salvación R. L.”: Se intenta acción conjunta de anulación y amparo por parte de terceros interesados contra concesiones mineras otorgadas por el Ministerio de Energía y Minas. Declarada improcedente la acción de amparo, la Corte sólo se pronunció sobre la de anulación la cual declara sin lugar, siendo que “los actos impugnados son los títulos... y no aquellas Resoluciones, que han podido ser impugnadas independientemente de tales títulos, como actos separables de sus correlativos contratos” y, siendo que los recurrentes son terceros respecto a los contratos de concesión (contenidos en los títulos), la acción que han debido intentar es la ordinaria de anulación de tales contratos (art. 111 LOCSJ) y no la del recurso contencioso administrativo de anulación.

g) Sentencia CSJ/SPA del 11-4-1991. Caso Expresos Ayacucho, S.A. Recurso de nulidad contra Resolución del Ministerio de Transporte y Comunicaciones con la cual se revoca una concesión. El problema planteado a juicio de la Corte es saber si

¿Pertenece el acto de revocación de la concesión a la esfera contractual o debe ser considerada la revocatoria como un acto administrativo unilateral, separable del contrato celebrado. Se señala expresamente la posibilidad de impugnar directamente decisiones administrativas unilaterales si el acto respectivo resulta ser separable del contrato, se enumeran toda una serie de actos separables de la concesión y se dice: “Estos actos son impugnables con base a los posibles vicios del acto administrativo y no por violación de reglas contractuales y ello porque a pesar de su separación del contrato son, en algunos casos, condiciones de su validez o vigencia, es decir, guardan una unidad irrevocable... sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, si el acto administrativo forma un todo indivisible con el contrato, se relaciona con su ejecución y cumplimiento, y al atacar dicho acto, en realidad lo que se cuestiona es la existencia jurídica del contrato por lo cual, el acto resulta ser impugnable *per se*... Tratándose, pues, de un acto contractual, no procede en su contra el recurso contencioso-administrativo de anulación... al no tratarse de un acto administrativo, y ni siquiera de “un acto separable” de un contrato administrativo, sino de un acto de naturaleza contractual, en contra del cual existen otras acciones principales, el recurso de anulación intentado, resulta inadmisibles... “En voto salvado de los Magistrados Cecilia Sosa Gómez y Luis H. Farías Mata se estima que resultaba procedente el recurso por cuanto se trataba de un acto sometido a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y sujeto al control del Contencioso-Administrativo de anulación.

h) Sentencia CSJ/SPA del 9-5-1991. Caso Milton Mujica Campins: Recurso de nulidad contra acto administrativo contenido en Resolución de un Concejo, la cual acuerda recuperar de pleno derecho parcelas de terreno ejidal. El Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro-Occidental, ante el cual se intentó dicho recurso, declinó su competencia a la Corte la cual se declara competente en virtud del numeral 14 del artículo 42 de la LOCSJ.

i) Sentencia CSJ/SPA del 30-5-1991. Caso Juan Riverola - Acaban: Solicita la nulidad de una resolución de la Gobernación del Territorio Federal Amazonas, acto que ordena la ejecución de la rescisión de un contrato de arrendamiento de un hotel propiedad de dicha gobernación. La cual en este caso entra a analizar los fundamentos de los vicios alegados para declarar sin lugar el recurso.

Como vemos la jurisprudencia ha venido aceptando, primero implícitamente y luego en forma expresa (Caso Wulff) la existencia de actos separables del contrato, los cuales pueden ser controlados por la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, pensamos que aun cuando se ha hecho dicho reconocimiento y se ha enunciado la teoría de los actos separables dentro de nuestro derecho administrativo, la misma no ha sido consagrada definitivamente; se trata de un primer esbozo hacia la aproximación del verdadero sentido que debe dársele a dicha teoría.

En efecto, si analizamos detalladamente los fallos citados nos daremos cuenta que la mayoría, si bien aceptan que hay actos administrativos separables, se circunscriben únicamente a determinar cuestiones de competencia para conocer respecto a tribunales de la misma jurisdicción contencioso administrativa, estableciendo el criterio de que todo lo que tenga que ver con contratos administrativos debe ser conocido por la Sala Político Administrativa en virtud del art. 42 ord. 14 de la LOCSJ, criterio que como lo señalaba Farías Mata deja sin sentido práctico la necesidad de considerar la vigencia de la teoría en nuestro país. Tan sólo en el caso Wulff se acepta que debe conocerse por la naturaleza del vicio y no por la disposición señalada.

En otras no se entiende el verdadero sentido del acto separable o el alcance de la teoría: En el caso Cementerio Monumental se acepta conocer de un acto “supuestamente separable”, cuando aún el contrato no existe; en el caso Lalaguna, luego de aceptarse el carácter separable del acto impugnado, se dice que no podría el Tribunal Superior conocer de él dada la inseparabilidad del acto con el contrato, lo cual, además de

contradictorio atenta contra el sentido mismo de la separabilidad que supondría que dicho tribunal podría conocer del recurso por la naturaleza del vicio (Se trata de forzar la aplicación del art. 42 ord. 14, LOCSJ).

Se ha negado igualmente la posibilidad de recurrir de actos posteriores (plegándonos al voto salvado en el caso Expresos Ayacucho).

Vale decir finalmente que ninguno de los casos planteados se refiere a actos administrativos previos a la formación del contrato, así como tampoco se resuelve la cuestión de los contratos no administrativos o la impugnación por parte de terceros (salvo en el caso Cementerio Monumental, donde, como dijimos, al no existir aun contrato no existía acto separable alguno).

Del análisis que ha quedado expuesto en relación a la legislación, la doctrina y la jurisprudencia vemos que, si bien en Venezuela se admite la existencia de actos separables del contrato, así como la necesidad de su control, no podemos concluir que existe consagrada en nuestro derecho administrativo la “Teoría de los Actos Separables” la cual, a la luz de la jurisprudencia citada, pareciera que está comenzando a esbozarse.

### 3. *Necesidad de la teoría en nuestro país*

Si bien se ha señalado que la teoría de los actos separables no tendría vigencia en nuestro país, en virtud de que por intermedio del art. 42, ord. 14 de la LOCSJ le está dado a la Corte: “Conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos en los cuales sea parte la República, los Estados o las municipalidades”.

Norma que permitiría conocer de todas las cuestiones que se planteen en relación a los contratos, inclusive las relativas a las etapas de formación, y en consecuencia, carecería de sentido la teoría, pensamos con Fariás Mata que la consagración de dicha teoría es necesaria en nuestro Derecho Administrativo.

Al respecto hacemos las siguientes consideraciones:

- a) De consagrarse expresamente la teoría de los actos separables permitiría diversificar la competencia dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa; en efecto no sería sólo la Sala Político-Administrativa (por concatenación del art. 42, ord. 14 y 43 de la LOCSJ) la que conocería de los recursos contra tales actos, sino que la competencia quedaría atribuida a cada tribunal contencioso según la naturaleza del vicio y el órgano del que emanan, pues no se está revisando un contrato sino un acto separable del mismo. Descongestionándose así la Sala Político Administrativa.
- b) La norma citada sólo se refiere a los contratos administrativos dejando fuera el supuesto más importante de la teoría, como lo son los erróneamente llamados contratos de Derecho Privado celebrado por la administración, los cuales, en virtud de la teoría podrían ser sometidos al control de la jurisdicción contencioso administrativa, sustrayéndolos de la jurisdicción ordinaria en beneficio de los administrados. Más aún se permitiría conocer a dicha jurisdicción de contratos celebrados entre particulares en los cuales uno de ellos preste un servicio público o ejerza una actividad en condiciones de monopolio.
- c) El referido art. 42 excluye de su supuesto a los contratos celebrados por los institutos autónomos y las empresas en las que el Estado tenga participación decisiva, por lo cual quedarían fuera los actos separables de los contratos celebrados por alguno de ellos, lo cual no sería así de aplicarse la teoría de los actos separables.

d) Igualmente la teoría permitiría controlar todos los actos dictados con posterioridad al contrato, si se deduce su naturaleza administrativa.

e) Por último, la teoría permitiría determinar claramente la situación de los terceros ajenos a la relación contractual, en relación a los contratos de la administración (administrativos y no), la cual no ha sido dilucidada hasta los momentos. En este sentido el art. 111 de la LOCSJ sería una herramienta fundamental siempre que dentro del marco de dicha teoría se estableciera claramente su sentido y alcance.

Existen pues a nuestro entender sobradas razones para considerar la eficacia de la teoría de los actos separables en nuestro Derecho Administrativo, en contra de quienes sostienen su ineficacia.

#### 4. *Actos separables y vicios alegables*

Veamos ahora brevemente cuáles serían los actos que deben considerarse como separables del contrato, así como los vicios que podrían alegarse para su impugnación:

##### A. *Actos separables*

En materia de competencia lo serían las decisiones relativas a la habilitación de la autoridad para concluir el contrato. Por ejemplo, el acto delegatorio de competencia.

En cuanto a las autorizaciones previas y aprobaciones posteriores en el proceso de formación ya hemos dicho que serán aquellos actos autorizatorios o aprobatorios que pueden ser considerados como verdaderos actos administrativos.

- En materia de licitaciones tendríamos:
- El pliego de condiciones generales (reglamento administrativo).
- El pliego de condiciones particulares (acto administrativo).
- Llamado a licitación o concurso (acto administrativo).
- Exclusión de oferente (acto administrativo).
- Recepción de ofertas (acto administrativo).
- Negativa a recibir ofertas (acto administrativo).
- Admisión (acto administrativo).
- Desistimiento del licitante (acto administrativo).
- Adjudicación (acto administrativo).
- Notificación y aprobación de la adjudicación (acto administrativo).

Igualmente resultan separables del contrato todos los actos posteriores, independientemente de la denominación o forma que se utilice, que tengan carácter de actos administrativos.

##### B. *Vicios*

Pueden ser alegados con relación a tales actos tanto vicios de inconstitucionalidad, fundados en la violación directa de la Constitución, como los de ilegalidad previstos en los arts. 19 (nulidad absoluta) y 20 (nulidad relativa) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente podrían alegarse en sede contenciosa aquellos admitidos por la jurisprudencia dominante aún cuando no figuren expresamente en la ley, a saber: abuso de poder, ausencia de causa, falso supuesto, desviación de poder y vicio grave de procedimiento; ello por cuanto, como dice Meier respecto a los señalados taxativamente por la LOPA, “ese listado debe operar como número cláusula, causales taxativas de nulidad, en lo que respecta a la Administración Pública, y no en relación al juez de lo Contencioso-Administrativo. Y esto por cuanto

la LOPA es vinculante, de observancia ineludible, para los órganos de la Administración Pública; no para los jueces de lo Contencioso-Administrativo<sup>43</sup>.

Finalmente nos gustaría señalar respecto a los vicios de nulidad absoluta que, tal como lo sostiene la doctrina y la jurisprudencia, los mismos pueden ser anulados por la administración en cualquier tiempo, bien sea de oficio o a instancia de parte<sup>44</sup>.

### 5. *Recursos y procedimientos aplicables*

Veamos por último, cuáles serían los recursos que podrían intentarse contra los actos separables, así como los procedimientos a seguir en cada caso; para ello nos referiremos en primer lugar a la vía administrativa, para luego ver lo pertinente en la vía judicial del contencioso-administrativo.

#### A. *En vía administrativa*

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ha previsto expresamente que la administración puede anular o declarar nulo un acto administrativo (v. g. un acto separable).

Así las cosas, la ilegalidad de los actos separables es controlada por la propia administración bien de oficio, mediante la posibilidad de revisión que le ha sido otorgada (arts. 21 y ss., LOPA), o a instancia de parte, mediante el ejercicio de los recursos de reconsideración o jerárquico previstos en los arts. 94 y ss., de la LOPA).

En España, en virtud del Reglamento de Contrataciones del Estado (RCE), la nulidad del acto se constituye en la del contrato por lo que se distinguen cuatro fases sucesivas en relación con la pretensión de invalidez del acto en vía administrativa<sup>45</sup>, a saber:

1. Invalidez del acto; 2. Invalidez del contrato celebrado en base a dicho acto; 3. Liquidación del contrato; y finalmente, 4. Ejecución de la liquidación del contrato. En nuestro país no existe como en España una norma expresa que se refiera a los efectos de la nulidad del acto separable, por lo cual pareciera que tales efectos, en ausencia de norma expresa, deberían quedar limitados únicamente a declarar la nulidad del acto, lo cual supondría un paso posterior para obtener la nulidad del contrato ante el tribunal competente.

Sin embargo creemos que en sana lógica, y en atención al principio de la celeridad y economía procesal, en los casos que el acto suponga un paso previo para la formación de la voluntad de contratación, debería determinarse la nulidad del contrato, especialmente por el hecho de que al juez del contrato no le quedará otro camino más que pronunciarse sobre la nulidad del mismo, luego ¿para qué iniciar esta segunda etapa cuyo resultado se conoce *ab initio*?

#### B. *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*

- a. *Recurso contencioso de nulidad (procedimiento previsto en los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia):*

43. MEIER ECHEVERRIA, Henrique, *Teoría de las Nulidades en el Derecho Administrativo*, Caracas, 1991, pp. 150-151. En idéntico sentido: Tomás Ramón Fernández, *ob. cit.*, p. 221.

44. Vid: Meier, *ob. cit.*, pp. 174 y 22., y Antonio de Pedro y Alirio Naime, *Manual Contencioso-Administrativo*, I, Caracas, 1992, p. 158. Igualmente sentencias de la CSJ/SPA del 24-7-84, “Despachos Los Teques” y “Raufast”; 14-5-85, “Unellez”, y, 31-1-90, “Farmacia Unicentro”.

45. Manuel Francisco Clavero Arévalo, El estudio actual de la doctrina de los separables, *Revista estudios de la Vida Local*, N° 164, Madrid, 1969, pp. 550 y ss.

—Actos que provengan del Congreso (arts. 215 ord. 3, y 11, CRV, en concordancia con 42, ord. 11 y 43 LOCSJ). Vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad. Competencia CSJ/SPA (única instancia).

—Actos de personas de origen constitucional (Arts. 215 ord. 11, CRV, en concordancia con 42, ord. 12 y 43, LOCSJ). Vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad. Competencia CSJ/SPA (única instancia).

—Actos del Poder Ejecutivo Nacional (art. 215, ord. 11, CSV y 42, ord. 11 y 43, LOCSJ). Vicios inconstitucionalidad e ilegalidad. Competencia CSJ/SPA (única instancia).

—Actos Estadales y Municipales:

Inconstitucionalidad, CSJ/SPA, única instancia (art. 181 LOCSJ).

Ilegalidad, TSCA en primera instancia, y CPCA en segunda (arts. 181 y 185, LOCSJ).

Sin embargo, en caso de que se solicite también la nulidad del contrato, la competencia en estos casos pasaría a ser de la CSJ/SPA (art. 42, ord. 14 LOCSJ). Nulidad que sólo puede pedirse en los casos de que los actos separables provengan de la República, los Estados o lo Municipios, sólo por las partes<sup>46</sup> y siempre que se trate de un contrato administrativo<sup>47</sup>.

—Actos de autoridades diferentes: CPCA en primera instancia (art. 182, ord. 3, LOCSJ) CSJ/SPA en segunda instancia (art. 42, ord. 18 y 43 LOCSJ).

Si bien pareciera que la nulidad del contrato no podría solicitarse conjuntamente con la del acto separable, sino en los casos previstos por el ord. 14, art. 42 de la LOCSJ, pensamos que en todos los demás casos también podría solicitarse. Si el acto que determina la formación de la voluntad de la administración en la contratación es nulo, debe serlo también el contrato sin necesidad de que ello sea determinado por un juez diferente al que determinó la nulidad del acto y el cual deberá pronunciarse necesariamente a favor de la nulidad. Vale señalar además que al no existir verdaderamente en la LOCSJ acciones para demandar la nulidad del contrato, debería aceptarse la posibilidad de anular el contrato por el juez que conoce del acto separable, si no de oficio (aunque creemos que debería hacerlo) por lo menos a instancia de parte, si tal nulidad es solicitada. Claro, que a ello nos podrían oponer el carácter unilateral de la acción de nulidad, pero creemos que frente a éste debe privar el principio de la celeridad y economía procesal, no olvidemos que el interés fundamental de la jurisdicción contencioso-administrativa es, precisamente, la protección de los administrados.

b. *Recurso de plena jurisdicción (art. 206 CRV y 131, LOCSJ):*

Pensamos que por esta vía sí es perfectamente posible obtener la nulidad del contrato, además de la del acto separable del mismo, dado que aquí el juez tiene plenos poderes para el restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada y siendo que, en el caso de contratos celebrados en virtud de actos formativos de la voluntad administrativa ilegales, lo que se lesiona es el derecho de

46. Para Iraida Fermín de Izaguirre, a la cual nos plegamos, en virtud de que el art. 111 de la LOCSJ se refiere exclusivamente a los terceros, debe deducirse, por exclusión, que el art. ord. 14 de la ley debe referirse necesariamente a las partes. Vid. *ob. cit.*, p. 149.

47. El art. 42, ord. 14 de la LOCSJ se refiere exclusivamente a los contratos administrativos, excluyendo a los contratos que no tengan dicho carácter. Vid. Iraida Fermín, *ob. cit.*, p. 151, e Hildergard, *ob. cit.*, pp. 211-212.

otra persona a intervenir en el contrato (pues se vulneró su mejor derecho), el restablecimiento de la situación jurídica sólo podría derivarse de la anulación del contrato. En tales casos, creemos entonces, es procedente la nulidad del contrato.

También sería procedente este recurso cuando además de la nulidad del acto separable se persiga obtener una indemnización por el daño que el mismo ha causado, lo cual resulta de una mayor utilidad práctica, especialmente en los casos en que el contrato se encuentre en vías de ejecución o ya se hubiese cumplido.

El procedimiento a seguir en estos casos (según nos lo dice la doctrina y ha venido siendo práctica de la jurisprudencia, por aplicación del art. 102 LOCSJ), es el de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, previsto en los arts. 121 y siguientes de la LOCSJ; el tribunal competente quedará determinado en atención al órgano del que emana el acto y la naturaleza del vicio impugnado.

c. *Acción de nulidad contractual (art. 111 LOCSJ):*

Es la que debe intentarse cuando la impugnación proviene de terceros y se pide expresamente la nulidad del contrato.

Puede acumularse con la pretensión de condena, se refiere tanto a los vicios de inconstitucionalidad, como los de ilegalidad.

La competencia será determinada por la cuantía<sup>48</sup>:

CSJ/SPA, contrato mayor de cinco millones de bolívares (art. 42, ord. 15, LOCSJ — única instancia—).

CPCA, en primera instancia, contrato mayor de un millón y hasta cinco millones de bolívares (art. 185, ord. 6, LOCSJ). En segunda instancia SJ/SPA.

TSCA, en primera instancia, contratos inferiores a un millón de bolívares (art. 182, ord. 2, LOCSJ). En segunda instancia CPCA.

Si en cambio, el tercero no pretende la nulidad del contrato sino únicamente la del acto separable, creemos que debería intentar el recurso contencioso-administrativo de anulación, en los términos que hemos señalado, o el de plena jurisdicción cuando quiera obtener reparación del daño causado por el acto separable viciado.

Excluimos los contratos autorizados o aprobados por ley, pues es evidente que en este caso la formación depende de una ley y no de un acto administrativo separable, ley cuya nulidad debe ser solicitada ante la Sala Plena de la Corte en virtud del art. 216 de la CRV.

El esquema que hemos dejado planteado no es más que una simple elaboración teórica de lo que a nuestro entender deberían ser las competencias, recursos y procedimientos a seguir, en relación a los actos separables dentro de nuestro Derecho Administrativo, así como sus efectos. Corresponderá en todo caso a la jurisprudencia determinar y delimitar todo lo relativo a tales actos, lo cual es menester hacerlo a través de una verdadera teoría de los actos separables en nuestro país, realmente necesaria para aclarar todas las dudas y controversias que existen y pueden existir en ausencia de ésta, en perjuicio de los administrados, cuya protección debe ser eficazmente garantizada por la jurisdicción contencioso-administrativa, máxime cuando la actividad contractual se ha convertido en una de las formas normales del actuar de la administración.

---

48. Así lo ha determinado Hildegard luego de un extenso análisis del art. 111. Vid. *ob. cit.*, pp. 215-216.

#### IV. CONCLUSIONES

1. La “teoría de los actos separables” tiene su origen en Francia para contraponerse a la del *Tout Indivisible*, dándole así a los terceros ajenos a la relación contractual la posibilidad de acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa, a la vez de permitirle a ésta conocer no sólo de los contratos administrativos, sino de todo contrato celebrado por la administración, a través de la separabilidad de los actos administrativos.

2. La teoría ha sido recogida por España así como por otro gran número de países, en muchos de los cuales no sólo ha quedado en una elaboración jurisprudencial, sino que se le ha dado base legal.

3. Por ser teoría general, ella podría perfectamente existir en nuestro país sin necesidad de estar consagrada en el ordenamiento jurídico, basta que sea desarrollada por la jurisprudencia.

4. El verdadero sentido que tiene atribuida la teoría hace que la misma deba estar vigente en cualquier país en que exista una jurisdicción contencioso-administrativa, como es el caso de Venezuela.

5. La distinción entre contratos administrativos y contratos de Derecho Privado celebrados por la administración, que, creemos superada en nuestro país (por lo menos en la fase previa de formación), permitiría cumplir con uno de los objetivos más importantes de la teoría cual es, llevar a la jurisdicción contencioso-administrativa los contratos privados de la administración.

6. El análisis de la legislación, doctrina y jurisprudencia de nuestro país, permite concluir que no existe realmente consagrada en Venezuela la “teoría de los actos separables”. Sin embargo, están dadas todas las condiciones para su existencia y ya la jurisprudencia ha sentado las bases para su desarrollo.

7. En cuanto al criterio sostenido por la doctrina dominante, creemos que dicha teoría no carece de eficacia, ya que la misma es necesaria dentro de nuestro Derecho Administrativo, si se quiere dar una verdadera protección al particular por la actividad contractual de la administración.

#### *Conclusión final:*

La “teoría de los actos separables” no es obra de la casualidad ni del capricho de unas cuantas personas, sino que es la respuesta a una situación planteada, la cual hacía imperiosa la necesidad de llegar a una solución efectiva. Surge entonces como producto de una realidad histórica con miras a lograr objetivos concretos, ello gracias a que la jurisdicción contencioso-administrativa francesa siempre ha tenido como norte velar por los intereses de los administrados, frente a la gran desigualdad en que se encuentran respecto a la administración. Así las cosas, nuestra jurisdicción contencioso-administrativa no podría desconocer la realidad existente en nuestro país ante el auge de la actividad contractual por parte de la administración, y de allí que deba buscar la manera de proteger efectivamente a los administrados frente a esta actividad, buscando cubrir todas las posibles situaciones que puedan presentarse en el ejercicio de esta; en donde la “teoría de los actos separables” aparece como la forma más efectiva de enfrentar la situación. Cuestionar su eficacia así como la necesidad de su existencia, en razón de una norma que, hemos demostrado, no resulta suficiente para cubrir todos los supuestos o situaciones que puedan presentarse, sería desconocer el deber de tutela y protección de los intereses de los administrados que tiene atribuida la jurisdicción contencioso-administrativa, protección esta que, en ausencia de normas concretas en la materia, supone toda una elaboración jurisprudencial. Pensamos que así lo ha entendido nuestra jurisprudencia y de allí que haya comenzado a sentar las bases para el desarrollo de dicha teoría en nuestro país, las cuales, aun cuando imprecisas,

supone un primer paso de fundamental trascendencia, que debe llevar finalmente a su consagración como teoría.

Las herramientas existen, es sólo cuestión de saberlas utilizar en la búsqueda de darles el verdadero sentido y alcance que debe tener.

#### BIBLIOGRAFIA

- ARAUJO JUAREZ, José. *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*. Vadell Hermanos Editores, Valencia, 1989.
- BETANCURT CUANTAS, Jaime. *Nuevo Código Contencioso-Administrativo*. e., Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, col., 1991.
- CALCAÑO DE TEMELTAS, Josefina y BREWER-CARIAS, Allan-R. *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*. Colección textos legislativos N° 8, eju., Caracas, 1989.
- CARRETERO PEREZ, Adolfo. "La Teoría de los Actos Separables". *Revista de la Administración Pública*, N° 61, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970.
- CLAVERO AREVALO, Manuel Francisco. "El estudio actual de la doctrina de los actos separables". *Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 164, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1969.
- COMPILACIONES DE LEYES FISCALES DE VENEZUELA. Paz Pérez, C.A., Caracas, sf.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA. *Constitución de la República de Venezuela*. G.O. N° 3.251, Extraordinario, 19-9-1983.
- : "Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República". G.O. N° 27.921, 22-12-1965.
- : "Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos". G.O. N° 2.818, Extraordinario, 1-7-1981.
- : "Ley Orgánica de Crédito Público". G.O. N° 3.253, Extraordinario, 14-9-1983.
- : "Ley de Licitaciones". G.O. N° 34.528, 10-8-1990.
- DE PEDRO, Antonio y NAIME, Alirio. *Manual de Contencioso-Administrativo*. Librería La Lógica, C.A., Caracas, 1992.
- DE LAUBADERE, André. *Traité de Droit Administratif*. T. 5, París 1984.
- DIEZ, Manuel María. *Derecho Administrativo*. T. 11, Plus velsa, Buenos Aires, 1972.
- DROMI, José Roberto. *La Licitación Pública*. 2 e. (r), Editorial Astrea, Buenos Aires, 1980.
- FLAMME, Maurice André. "Los Contratos de Obras Públicas de la Administración". *Revista de la Administración Pública*, N° 21, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.
- FERMIN DE IZAGUIRRE, Iraida. *Temario de Derecho Administrativo*. Ediciones Tacarigua, Caracas, sf.,
- : *Hacia un nuevo diseño del Contrato Administrativo*. Talleres de la Caja de Trabajo Penitenciario, San Juan de los Morros, 1989.
- FERNANDEZ MEJIA, Luisa. *La Responsabilidad contractual del Estado*. Jurídica Radar, Bogotá, 1987.
- FERNANDEZ, Tomás Ramón. *Nulidad de los Actos Administrativos*, Colección Monografías Jurídicas, N° 11, Z e., eju., Caracas, 1987.
- FUNDACION PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. *Régimen Jurídico de los Contratos Administrativos*. PGR, Caracas, 1991.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y ERNANDEZ, Tomás R. *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, Madrid, sf.

GARCIA TREVITANO - FOX, José Antonio. "Principios sobre los contratos de la administración con especial referencia a la esfera local". *Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 87, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1956.,

———: "Contratos y actos ante el Tribunal Supremo: la explotación del Hotel «Andalucía Palace» de Sevilla". *Revista de Administración Pública*, N° 28, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959.

GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. V. 1, 7 e., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976.

LARES MARTINEZ, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo y Jurídicas*, UCV, Caracas, 1986.

MEIER ECHEVERRIA, Henrique. *Teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo*. Editorial Jurídica Alva, SRL., Caracas, 1991.

PARADA VASQUEZ. *La Lucha de las Jurisdicciones por la competencia sobre los contratos de la administración*. Estudios en homenaje a Jornada de Pozas, T. 1, Madrid. 1961. PGR, Caracas, 1984.

RIVERO YSERN, Enrique. *La interpretación del contrato Administrativo*. Se. Sf.

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA (varios). *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*. T. I y 11, UCV, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1981.