

# *La Causa del Acto Administrativo y el Vicio de Falso Supuesto*

Luis Fraga Pittaluga

*Abogado*

## SUMARIO

### I. INTRODUCCION

### II. LA CAUSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

*1. Consideraciones Generales sobre la Causa del Negocio Jurídico. 2. La Causa del Acto Administrativo en la Doctrina y la Jurisprudencia patrias.*

### III. EL VICIO DE FALSO SUPUESTO

*1. Consideraciones Generales. 2. El Vicio de Falso Supuesto del Acto Administrativo en la Doctrina y la Jurisprudencia. 2.1. Visión Doctrinal 2.2. Tratamiento Jurisprudencial 2.2.1. Antecedentes. 2.2.2. Tratamiento del falso supuesto con posterioridad a la LOPA.*

## CONCLUSIONES

## BIBLIOGRAFIA

### I. INTRODUCCIÓN

Numerosas son las instituciones del Derecho Administrativo que han recibido una profunda y rica influencia del Derecho Civil. Incluso algunas de ellas son oriundas del Derecho Procesal y todo ello revela que, por autónoma que sea una rama de las ciencias jurídicas, su aislamiento de las demás no sólo es imposible, sino absolutamente indeseable.

El obstinado empeño de olvidar el origen de las cosas, conduce con frecuencia a los mayores desatinos en el tratamiento de ciertos conceptos jurídicos y sorprende advertir que estas inveteradas equivocaciones llegan a convertirse, por el sólo transcurso del tiempo, en dogmas incommovibles que rechazan cualquier revisión verdaderamente científica. Señalar que el Derecho es un todo parece una “perogrullada”, pero resulta verdaderamente llamativo constatar la facilidad con que ello suele olvidarse.

Las precisiones que anteceden no desconocen, en forma alguna, que la autonomía de una rama del Derecho reclama que la mayoría de sus conceptos puedan ser explicados con otros elaborados dentro de ella misma. Asimismo, tal autonomía supone que la rama independiente no subordine sus construcciones a las teorías fraguadas en otra disciplina.

Pero, lo cierto es que la investigación científica de cualquier institución del Derecho, exige ante todo una actitud cautelosa frente a las verdades incontrovertibles y un enfoque de los problemas planteados que no pierda de vista su integralidad y, a la vez, las peculiaridades propias de cada una de sus ramas.

Bajo esta perspectiva nos proponemos abordar uno de los temas más interesantes de la teoría general del acto administrativo, específicamente el referido a la causa o motivo de éste y, correlativamente, a los vicios que pueden afectarle.

En nuestro desarrollo se tendrán en cuenta las instituciones del Derecho Civil y del Derecho Procesal que son el origen remoto de la causa del acto administrativo y del vicio de falso supuesto, respectivamente, y se privilegiará el análisis de la abundante y valiosa producción jurisprudencial que ha habido al respecto en los últimos 30 años.

## II. LA CAUSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

### 1. *Consideraciones Generales sobre la Causa del Negocio Jurídico*

Tal como será desarrollado más adelante, la causa del acto administrativo es un concepto profundamente influenciado por la teoría general de la causa del negocio jurídico, de tal manera que una aproximación hacia la misma pareciera un preámbulo necesario en estas breves notas.

Sobre las reflexiones de Domat y Pothier se construyó lo que se ha llamado el causalismo clásico, de acuerdo con el cual toda obligación debe tener una causa honesta; en los contratos interesados ( u onerosos), la causa de la obligación que contrae una de las partes es aquello que la otra parte le da o se obliga a darle, o el riesgo que aquella parte asume; en los contratos de beneficencia, la liberalidad que una de las partes quiere hacer en favor de la otra, es una causa suficiente de la obligación que contrae frente a ella<sup>1</sup>.

Según refiere el profesor Melich Orsini<sup>2</sup> esta doctrina de la causa sirvió de base a los redactores del Código Napoleón y sentó los siguientes principios:

a.- La causa es un elemento que no puede faltar en ningún contrato, desde el momento en que todo el que presta su consentimiento para asumir en virtud de ello una obligación, lo hace para obtener un fin.

b.- Entendida como finalidad perseguida por quien consiente en obligarse, la causa es la causa finalis o próxima, el fin inmediato perseguido por quien se obliga.

c.- La causa rectamente entendida resulta un elemento objetivo, diferente del motivo que es la razón contingente, variable de cada individuo que se anima a celebrar un concreto tipo de contrato.

En el neocausalismo de Capitant, doctrina surgida como reacción al anticausalismo, destaca la postura de Messineo<sup>3</sup>, quien enseña que se puede hablar de causa del negocio jurídico como resultado jurídico objetivo que -al sujeto- le es posible conseguir valiéndose del negocio. Así, puede decirse que por la adopción el adoptante consigue el resultado de tener un hijo; en el arrendamiento, el arrendador alcanza el resultado de obtener una utilidad de la cosa arrendada, bajo la forma de canon, mientras el arrendatario consigue el resultado de obtener el goce temporal de una cosa ajena. Sin embargo, el maestro italiano advierte que con esta definición no se obtiene gran cosa puesto la causa así concebida no dice nada que no esté implícito en el concepto que, de cada negocio concreto, ofrece el ordenamiento jurídico. La causa sería pues una descripción parcial del contenido del negocio.

En consecuencia, la causa del negocio jurídico habrá de definirse partiendo del concepto de fin o finalidad. Dice Messineo que el negocio jurídico no entra en su momento dinámico, a menos que sea puesto en movimiento por un sujeto quien se vale de él para conseguir el efecto propio del negocio. Entonces, la causa del negocio es, en efecto, su finalidad, en el sentido de que el sujeto, en tanto emplea el negocio, en cuanto se propone obtener de él un determinado efecto (que valga para satisfacer una necesidad y un interés suyos); la causa, por tanto, viene a ser elemento teleológico y el negocio aparece en aspecto de medio, en relación a un fin.

---

1. *POTHIER* citado por: *MELICH ORSINI, J. Doctrina General del Contrato*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985. p. 289.

2. *Loc. Cit.*, p.290.

3. *MESSINEO, F. Derecho Civil y Comercial*. EJE, Buenos Aires, 1979 (Tr. de la 8va.edición por Santiago Sentís Melendo), T.II, p.370 y ss.

Sin embargo, afirma el autor citado, aun cuando la causa del negocio debe pasar necesariamente a través de un sujeto, para realizarse, no deja de ser un elemento objetivo; se trata entonces de una finalidad típica y constante, cualquiera que sea el sujeto que se valga del negocio y cualesquiera que sean sus móviles individuales. La finalidad del negocio es inmutable y no está tampoco ligada a la representación (exacta o equivocada) que haga de ella determinado sujeto.

Siendo algo extraño al sujeto, la causa no tiene nexos con la voluntad del declarante (que es un elemento subjetivo) y, por consiguiente, tampoco puede tener carácter subjetivo. Del mismo modo que cada negocio tiene una función típica, así cada negocio se presenta al sujeto como el medio para conseguir una determinada finalidad típica; habrán entonces tantas causas como negocios sean posibles y de allí que la causa sea un elemento diferenciador de los distintos tipos de negocios<sup>4</sup>.

Obsérvese, pues, de todo cuanto se ha dicho, que en la teoría general del negocio jurídico, la causa es un elemento objetivo, externo al negocio y extraño al sujeto, que se vincula con la finalidad que se quiere alcanzar con la celebración del negocio.

Esta noción, definitivamente inspiradora de la teoría de la causa del acto administrativo, ha sido moldeada según los precisos contornos de esta disciplina en la cual la causa del acto, como se verá, no se confunde con su fin.

## 2. *La Causa del Acto Administrativo en la Doctrina y la Jurisprudencia patrias*

El acto administrativo definitivo, como manifestación de voluntad emitida en ejercicio de potestades administrativas, es producto de un proceso complejo de formación en el que se integran diversas operaciones cognoscitivas que recaen sobre hechos relevantes y sobre las normas jurídicas que el órgano actuante debe aplicar a los mismos.

Así, la aprehensión de los hechos y su calificación jurídica dan lugar a uno de los elementos fundamentales en los que se descompone el proveimiento administrativo. Este elemento, según la doctrina mayoritaria, es la causa del acto.

Ahora bien, el Derecho Administrativo, como afirman con acierto Fernández y García De Enterría<sup>5</sup>, no ha estado exento de la compleja polémica privatista, heredada de la jurisprudencia escolástica, sobre el concepto y la función de la causa como requisito del acto o negocio jurídico. Tal vez ello se deba a la enorme influencia que muchos conceptos del Derecho Privado han tenido sobre el Público, pues como enseña Velasco Caballero<sup>6</sup>, sobre el Derecho Romano inició Von Savigny una construcción conceptual original, la del negocio jurídico (*Rechtsgeschäft*), es decir, aquella declaración de voluntad dirigida a crear o extinguir una relación jurídica y así, la Escuela Histórica y su colofón pandectístico, dieron lugar a la personificación del Estado, la negocialización del acto administrativo<sup>7</sup> y la teoría de las relaciones jurídico-públicas.

---

4. *Ib.*, p.371.

5. GARCIA DE ENTERRIA, E.-FERNANDEZ, T.R. *Curso de Derecho Administrativo*. CIVITAS, Madrid, 1993, T.1, p.536.

6. VELASCO CABALLERO, F. *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*. TECNOS, Madrid, 1996, pp.44 y ss.

7. Conviene aclarar, sin embargo, que la noción de acto administrativo aparece por primera vez a comienzos de la Revolución Francesa, en la Ley del 16 Fructidor del año III (03.09.1795). Se calificaba entonces de actos administrativos a las operaciones que se producen dentro de las órdenes del Gobierno por sus agentes inmediatos, bajo su vigilancia y con fondos suministrados

Lamentablemente, esta enorme influencia provocó un traslado no depurado de conceptos del iusprivatismo al iuspublicismo, y las diversas definiciones que la doctrina ofrece sobre la causa del acto administrativo son un claro reflejo de ello.

En este sentido puede advertirse que en el Derecho Privado se distingue entre causa jurídica y causa natural; la primera, a la que también se llama causa inmediata, es el fin a que se dirige todo acto, es pues una noción objetiva; la segunda, se identifica con los motivos y es el fin particular que persigue el sujeto, se trata entonces de una noción subjetiva.

Sucede entonces que esta misma distinción fue trasladada sin reservas al Derecho Público, entre otros, por Zanobini, para quien la causa jurídica o inmediata consiste en el efecto práctico determinado de cada acto administrativo. Por su parte, la causa remota o el motivo del acto, es variable. De esta manera, las diferencias con el Derecho Privado surgen sólo en cuanto a la causa remota o motivo, pues se afirma que éstos son irrelevantes en aquél, mientras que en el Derecho Público deben ajustarse al interés general<sup>8</sup>.

En nuestras latitudes, Diez declara su apego a la idea del prenombrado autor italiano, y expresa que la causa, como también afirma Zanobini, no es un elemento autónomo del acto administrativo sino un requisito de la manifestación de voluntad. Dice que el acto administrativo es unilateral y la causa es el interés público que el legislador ha previsto y tutela y que, en general, la causa en sentido jurídico es el último motivo que precede a la manifestación de voluntad, el fin práctico que persigue el acto<sup>9</sup>.

Otros autores sostienen que es imposible el traslado de la teoría de la causa al Derecho Público, pues debería sólo hablarse de nexo causal entre la voluntad y el objeto<sup>10</sup>.

Algunos se aventuran en complejas, pero muy interesantes, disquisiciones, indicando que con la palabra causa se pueden expresar tres ideas distintas: una, la causa psicológica, de libre apreciación que conduce al acto; otra, la jurídica, merced a la cual el acto se hace preciso; y la última relativa a la necesidad que se procura satisfacer al emitirlo. La primera sería el motivo, la segunda la causa y la última el fin. Así, el motivo sería la razón psicológica, explícita o no, pero presunta, que induce a adoptar una resolución, positiva o negativa. La causa sería la razón jurídica que determina el ejercicio obligatorio de una facultad administrativa o la emisión de un acto. La causa entonces sería exterior al funcionario, extraña a su voluntad, impuesta. Por último, el fin del acto sería la necesidad de cualquier orden, jurídico, económico, intelectual, etc., que se quiere realizar<sup>11</sup>.

En definitiva, siguiendo a García Trevijano Fos<sup>12</sup>, podrían agruparse las teorías sobre la causa del acto administrativo, como sigue:

- a.- La causa identificada con el objeto del acto administrativo.
- b.- El fin del acto como sustituto de la causa.
- c.- La causa como elemento no esencial del acto administrativo.
- d.- La causa como concepto distinto del que se utiliza en el derecho privado.
- e.- La causa como presupuesto de hecho o de derecho del acto administrativo.

---

por el Tesoro Público (Vid. VILLAR PALASI, J.L.-VILLAR EZCURRA, J.L. *Principios del Derecho Administrativo*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1993, T.II, p.43.)

8. ZANOBINI, G. *Corso di diritto amministrativo*. Roma, 1947, V. I, pp.190-191.

9. DIEZ, M.M. *El acto administrativo*. TEA, Buenos Aires, 1956, pp163-165.

10. GIANNINI, M.S. *Lezioni di diritto amministrativo*. GIUFRE, Milano, 1950, pp.316 y 317.

11. FERNANDEZ DE VELASCO, R. *El acto administrativo*. Madrid, 1929, p.186

12. GARCIA TREVIJANO FOS, J.A. *El acto administrativo*. CIVITAS, Madrid, 1991, p.146.

Las teorías enunciadas podrían reducirse, sin embargo, a tres grupos fundamentales, a saber, aquellas que pretenden una aplicación total de la noción civilista de la causa al derecho privado; aquellas que niegan totalmente la existencia de este elemento como configurador del acto administrativo y, finalmente, las que identifican la causa con los presupuestos de hecho y de derecho en que el acto su fundamenta.

Conforme expone Garrido Falla<sup>13</sup>, puede decirse que las primeras teorías pecan por defecto al pretender la aplicación irrestricta de los moldes civilistas al Derecho Administrativo, pues se olvida, en primer lugar, que la teoría de la causa se ha construido básicamente sobre la idea del negocio jurídico bilateral, mientras que el acto administrativo es unilateral y, en segundo término, que mientras en el Derecho Privado rige el principio de la autonomía de la voluntad cuyos únicos límites son la ley, la moral y las buenas costumbres, en el Derecho Administrativo toda actuación de la Administración, incluyendo la discrecional, además de ser reglada, está presidida por la noción del interés público.

En cuanto al segundo grupo de teorías, sostiene Garrido Falla que ellas incurren en un exceso al desconocer la existencia de la causa como un elemento del acto administrativo que se nutre, sin duda, de algunos de los principios desarrollados por el iusprivatismo.

Para nosotros, haciéndonos eco de la opinión del prenombrado autor español y de la tendencia que, según se verá infra, ha sido fijada por la doctrina y la jurisprudencia patria, podemos resumir nuestra posición en los siguientes puntos:

a.- El acto administrativo es una noción profundamente influenciada por la pandectística alemana, en especial por la teoría del negocio jurídico, aun cuando su definitiva cristalización como concepto capital del derecho administrativo, es obra de la Revolución Francesa, a modo de indicador de todas aquellas actuaciones de la Administración que escapaban del control del juez ordinario, pues, según la famosa frase de los revolucionarios “juzgar a la Administración es administrar”<sup>14</sup>.

b.- Esta influencia innegable, provoca que en la esencia del acto administrativo, como noción conceptual, permanezcan vigentes algunos resabios de la teoría general del negocio jurídico, uno de los cuales es la noción de la causa.

c.- Sin embargo, la necesaria depuración que exige el traslado de los conceptos del Derecho Privado al Derecho Público, provoca que la noción de causa elaborada en aquél no se identifique totalmente con la que debe imperar en este último. Así, mientras en la teoría del negocio jurídico la causa atiende al fin, objetiva o subjetivamente considerado, en el acto administrativo dicho fin es un elemento distinto e independiente de la causa, vinculado además, no a un interés particular, sino al interés público.

d.- La causa, como elemento del acto administrativo que podía ser controlado por el juez administrativo a través del recurso por exceso de poder, es obra de la doctrina francesa. Según relata Garrido Falla<sup>15</sup>, fue Hauriou quien al comentar la jurisprudencia del Conseil d'Etat, utilizó la noción de causa para lograr la integración de los presupuestos fácticos como elementos del acto administrativo. Para este autor la causa jurídica de un acto es el elemento de hecho que determina la categoría de la situación que postula la realización del acto. Su construcción estuvo cimentada en los comentarios que hizo el propio Hauriou a los *arrêt* del Conseil d'Etat: Trépont del 20 de enero de 1922, Blanchart del 23 de marzo de 1923 y Lefranc del 22 de junio de 1926<sup>16</sup>.

13. GARRIDO FALLA, F. *Tratado de derecho administrativo*. TECNOS, Madrid, 1987, pp.428-429.

14. Sobre la evolución del control jurisdiccional sobre la Administración, *Vid.* WEIL, P. *Derecho Administrativo*. CIVITAS, Madrid, 1994, p.39 y ss.

15. I.D. : *O.c.*, p.429, nota *ad calcem* & 62.

16. En el primero de los casos se trataba de una solicitud de retiro; ésta era la causa jurídica del acto administrativo que lo concediese. El segundo caso versaba sobre un Decreto en el que

e.- Así entonces, diferenciada claramente del fin que persigue el acto administrativo, la causa de éste no puede ser otra cosa que las razones o motivos de hecho y de derecho que impulsan a la autoridad correspondiente a dictar el proveimiento.

En nuestra Doctrina y Jurisprudencia no parece haber duda en cuanto a que la causa o motivo<sup>17</sup> es un elemento integrador del acto administrativo<sup>18</sup>, que no se confunde con el fin que éste persigue. El profesor Brewer-Carías, expresa que la causa es un requisito de fondo de los actos administrativos que se concreta en los presupuestos fácticos o los supuestos de hecho de éstos. Dice que el problema de la causa o motivo de los actos administrativos, se resuelve si se busca la razón justificadora del acto; es decir, las circunstancias de hecho que en cada caso autorizan a que un acto administrativo se dicte. Así, la determinación del elemento causa viene dada por la contestación a la pregunta ¿por qué se dicta el acto?<sup>19</sup>

En cuanto a su diferencia con el elemento fin, el profesor Brewer señala que éste se refiere al objetivo que se busca con la emanación del acto administrativo, el cual está definido en la ley. Se trata, pues, de responder a la pregunta ¿para qué se dicta el acto administrativo?<sup>20</sup>

En opinión del profesor Duque Corredor, de la conjunción de los artículos 9, 12 y ordinal 5to., del artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, puede concluirse que la causa del acto administrativo fundamentalmente viene dada por el supuesto de hecho, los motivos que tiene en cuenta la Administración y los fines legales, de modo que la causa viene a ser la exacta valoración y congruencia del supuesto de hecho comprobado, con el supuesto previsto en la norma y, además, su adecuación al fin al cual se dirige la ley<sup>21</sup>. Pareciera entonces que para Duque Corredor, aunque la causa propiamente dicha, los motivos y el fin son conceptos distintos, la causa lato sensu los abarca a todos.

La jurisprudencia, por su parte, distingue con claridad la causa del fin del acto, al señalar que este elemento está viciado cuando la Administración actúa con fines distintos de aquellos para los cuales la ley le confirió la facultad o el deber de dictarlos<sup>22</sup>, vale decir, que no es un problema asociado a los fundamentos del acto sino al fin desviado que éste persigue.

Tampoco parece haber duda en cuanto a que la causa o motivo del acto es distinto de la motivación. Sin embargo, no es poco frecuente que los operadores jurídicos, en especial los abogados litigantes, aludan a la “inmotivación” del acto administrativo queriendo significar con ello la ausencia o la incorrección de los motivos, incluso doctrina extranjera muy autorizada pareciera incurrir en esta confusión al tratar en un

---

se ordenaba el traslado de un funcionario debido a “su petición”. Al faltar esta petición, el acto carecía de causa jurídica. Finalmente, el último caso se refiere a un funcionario licenciado por supresión del empleo. La causa del acto era entonces dicha supresión, pero como la misma era falsa, el acto estaba viciado por ausencia de causa.

17. El profesor LARES MARTINEZ, prefiere usar la expresión “motivos” y entiende por éstos las circunstancias de hecho y de derecho que en cada caso justifican la emisión del acto administrativo (LARES MARTINEZ, E. *Manual de Derecho Administrativo*. UCV, Caracas, 1990, p.176.)
18. Cf. S.CSJ/SPA, 26.05.81, RDP N°. 7, p.151.
19. BREWER-CARIAS, A. *El Derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp.152-153.
20. *Ib.*, pp.155-156.
21. DUQUE CORREDOR, R.J. “La causa del acto administrativo”. *Revista de Derecho Público*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1987, N°. 29, pp.65-66.
22. Cf. S.CSJ/SPA, 17.06.80, RDP N°. 3, p.131.

mismo aparte el problema de la motivación del acto administrativo y el de la causa; en concreto, Dromi sostiene que la motivación es una declaración de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la emanación del acto, lo cual es totalmente correcto; pero luego agrega que “Constituye por lo tanto los ‘presupuestos’ o ‘razones’ del acto, su fundamentación fáctica y jurídica con que la Administración entiende sostener la legitimidad y oportunidad de su decisión”<sup>23</sup>. Lo cierto es que, desde hace bastante tiempo, tanto la doctrina como la jurisprudencia han diferenciado ambos elementos<sup>24</sup>.

En efecto, la causa es un elemento de fondo que, como se ha dicho, atañe a los presupuestos fácticos y jurídicos del proveimiento; en cambio, la motivación es un elemento de forma que se refiere justamente a la expresión formal de los motivos. Sobre el particular la jurisprudencia ha señalado:

“La doctrina y la jurisprudencia tienen establecido desde antiguo, y de manera general y pacífica por lo demás, que la motivación del acto administrativo consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto. Problema distinto es la apreciación de la corrección de los motivos, jurídicos y fácticos, del acto”.<sup>25</sup>

Conviene señalar, sin embargo, que en el pasado existieron algunas decisiones de la Corte Suprema de Justicia en las que se confundió el motivo o causa del acto con el elemento forma y el problema de la expresión de las razones de hecho y de derecho<sup>26</sup>, pero, como se ha dicho, tal confusión ha sido totalmente superada hoy en día.

Establecido que la causa es sin duda un elemento de fondo del acto administrativo que se concreta en los fundamentos fácticos y jurídicos de éste y que se diferencia netamente del fin y de la motivación del proveimiento, corresponde analizar de seguidas la patología de dicho elemento la cual se manifiesta a través del falso supuesto, de hecho, de derecho o de ambos.

### III. EL VICIO DE FALSO SUPUESTO

#### 1. Consideraciones Generales

El falso supuesto o suposición falsa<sup>27</sup>, es una institución de raigambre procesal que, como sucedió con la teoría de la causa del negocio jurídico, también ha sido transportada al derecho administrativo. En tal virtud, nos parece necesario, antes de analizar el falso

23. DROMI, J.R. *El acto administrativo*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, p.67-69-

24. Vid. BREWER-CARIAS, A., *O.c.*, p.153/ URDANETA TROCONIS, G. “Avances jurisprudenciales sobre los motivos de impugnación en el contencioso-administrativo venezolano”. *Avances Jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela*. XVIII Jornadas “J.M.Domínguez Escovar”, Barquisimeto, 1993, T.III, p 38.

25. Cf. S. CSJ/SPA, 03.03.80, RDP, N°. 1, p. 136. En igual sentido: CSJ/SPA, 29.01.80, 04.02.80, *Loc. Cit.* y 25.03.93, RDP N°. 53/54, p.200.

26. Cf. S. CSJ/SPA, 06.03.80, RDP N°. 2, p.119.

27. Según reseña el profesor Márquez Añez, en opinión del profesor José Andrés Fuenmayor, los términos falso supuesto y suposición falsa, no son equivalentes, pues el primero ocurre cuando el juez da por probado un hecho sin haber prueba que lo respalde y el segundo cuando el juez da por ocurrido un hecho imaginándose que la prueba existe o que tiene unos determinados efectos que realmente no tiene. Para el profesor Márquez Añez y también para la Casación, los términos son equivalentes. Vid. MARQUEZ AÑEZ, L. *El recurso de casación, la cuestión de hecho y el artículo 320 del Código de Procedimiento Civil*. Fondo de Publicaciones UCAB-Fundación Polar, Caracas, 1994, p. 150.

supuesto como uno de los vicios de fondo que afectan al acto administrativo, realizar algunas muy superficiales consideraciones sobre el falso supuesto dentro del derecho Procesal.

El Profesor Marquez Añez expresa que el falso supuesto tiene como premisa el establecimiento por parte del juez de un hecho positivo y concreto, sin respaldo probatorio en el expediente. El falso supuesto se descompone en tres casos de acuerdo con lo que dispone el artículo 320 del CPC, a saber, que se atribuya a un acta o documento menciones que no contiene (primer caso), o por haber dado por demostrado un hecho con pruebas que no aparecen en los autos (segundo caso), o cuya inexactitud resulta de actas o instrumentos del expediente mismo (tercer caso)<sup>28</sup>. La jurisprudencia, por su parte, ha expresado lo siguiente:

“Diferentes definiciones ha dado la doctrina acerca del falso supuesto, las cuales son aplicables al concepto de suposición falsa, contenido en el artículo 320 del Código de Procedimiento Civil. Se ha caracterizado tal error como el establecimiento de un hecho mediante una prueba inexistente, falsa o inexacta; como la afirmación de un hecho falso, sin base en prueba que lo sustente; o la afirmación en la sentencia de un hecho concreto, falso o inexistente. Como vemos, existe una nota común: se trataría de la afirmación o establecimiento de un hecho falso; por ello la doctrina ha exigido, entre los requisitos de la denuncia de suposición falsa, que se señale el hecho concreto a que ella se refiere<sup>29</sup>”.

El falso supuesto es, en definitiva, un vicio de la sentencia que posibilita el ejercicio del recurso de casación. Como se sabe, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia es, por su naturaleza, un tribunal de derecho, cuya misión es velar por la recta aplicación de la ley y el mantenimiento de la uniformidad de la jurisprudencia y, por ello, en principio no conoce de los hechos debatidos en la instancia, pues, como expresa el artículo 320 del CPC, la Sala, en el examen que haga de la sentencia, no se extenderá al fondo de la controversia, ni al establecimiento ni apreciación de los hechos que hayan efectuado los tribunales de instancia. Tal como afirmaba el maestro Duque Sánchez, en su decisión, la Corte no puede extenderse al examen de los hechos, pues ello desfiguraría la naturaleza de la casación, convirtiendo a la Corte de Casación, que es un Tribunal de Derecho, en un Tribunal de Mérito<sup>30</sup>.

Ahora bien, sostiene con acierto Sequera, que el juez de instancia no es soberano para establecer los hechos, ni aún lo es para apreciarlos, lo que es soberano en el Juez de instancia es su convicción en cuanto a la verdad. Por ello, para que la instancia pueda decir que un hecho está probado y escapa al control de la casación, se requieren tres condiciones: a.- que haya prueba en los autos del hecho; b.- que esa prueba sea legal; y, c.- que la prueba presente el hecho en la forma externa que lo acoge el juez de fondo.<sup>31</sup>

En tal virtud, excepcionalmente, si se denuncia la infracción de una norma jurídica expresa que regule el establecimiento o valoración de los hechos o de las pruebas, o que la parte dispositiva del fallo sea consecuencia de suposición falsa del juez, puede entonces el juez de casación descender hasta la revisión de los hechos (casación sobre los hechos).<sup>32</sup>

28. *Ib.*, p.151-152.

29. *Cf.* S. CSJ/SCC, 27.06.91, JOPT, 1991, N°. 6, pp.370-371 ; 14.08.91, JOPT, 1991, N°. 8-9, p. 442, *passim*.

30. *DUQUE SANCHEZ, J.R. Manual de Casación Civil.* UCAB, 1984, p.259.

31. *SEQUERA, C. Evolución de la Casación.* Revista de Justicia, 1964, N°. 48, p-191.

32. *Cf.* S. CSJ/SCC, 07.06.95, JOPT, 1995, N°. 6.



Como fácilmente puede advertirse, la influencia de este concepto en la teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo es indudable, ya que, sin duda, el que se atribuya a un acta o documento menciones que no contiene, o el que se de por demostrado un hecho con pruebas que no aparecen en el expediente administrativo, o cuya inexactitud resulta de actas o instrumentos contenidas en dicho expediente, son todos casos de falso supuesto que vician la causa del acto administrativo.

Sin embargo, el falso supuesto en el Derecho Administrativo no está recluido dentro de los límites que han sido impuestos en el ámbito de la casación, toda vez que no sólo abarca otros eventos distintos a los señalados, tales como el desconocimiento, la omisión o la valoración errónea de las pruebas, sino que alcanza hasta la falsa interpretación o aplicación del derecho.

En consecuencia, el falso supuesto como concepto oriundo del Derecho Procesal, adquiere en el Derecho Administrativo sus propias peculiaridades que lo diferencian claramente de su institución progenitora, por lo que su análisis no debe estar limitado por las ataduras que impone la ciencia Procesal, sino que debe realizarse con la libertad que permiten los principios que gobiernan la teoría general del acto administrativo, tal como se verá de seguidas.

## 2. *El Vicio de Falso Supuesto del Acto Administrativo en la Doctrina y la Jurisprudencia*

### 2.1. *Visión Doctrinal*

Normalmente, los sujetos de derecho, al manifestar su voluntad, actúan en ejercicio de su libre albedrío sin más límites que los impuestos por su propia conciencia. Al contrario, los órganos administrativos, aun en el ejercicio de potestades discrecionales, están sometidos en su actuación al ordenamiento jurídico (bloque de la legalidad) de tal suerte que sus manifestaciones de voluntad son siempre, en mayor o menor grado, regladas<sup>33</sup>.

Específicamente, las constataciones que realiza la Administración sobre unos hechos con miras a calificarlos jurídicamente para producir un acto administrativo, están sometidas a varias reglas, a saber: a) la Administración debe verificar los hechos realmente ocurridos, sin omitir ninguno, ni distorsionar su alcance y significación, b) la Administración debe encuadrar tales hechos en los presupuestos hipotéticos de la norma adecuada al caso concreto, aplicando la consecuencia jurídica correspondiente.

Cuando el órgano administrativo actúa de esta forma, existirá entonces una perfecta correspondencia entre los hechos acaecidos en la realidad y la consecuencia que, genéricamente, ha sido prevista por el ordenamiento jurídico con respecto a los mismos. Así, la causa o los motivos que originan la manifestación de voluntad del órgano actuante se habrán conformado sin vicio alguno que desvíe la actuación administrativa de los cauces fijados por el legislador.

---

33. La jurisprudencia ha señalado que es de la naturaleza de todo acto realizado en ejercicio de una facultad discrecional, el que no pueda ser revisado o anulado por otro poder en lo que se refiere al mérito o fondo y que esta conclusión resulta evidente, porque de lo contrario, esa facultad discrecional no sería tal ni propia de un poder; pero que sí puede ser materia de revisión, por lo que se refiere a la incompetencia del funcionario que lo dictó, al defecto de forma del acto, o a su ilegalidad, en cuyos casos procede su revocación o anulación, *Cf. S. CSJ/SPA, 06.11.58, caso Reingrüber, ratificada en especial por S. CSJ/SPA, 02.11.82, caso Depositaria Judicial, GF, N°. 118, Vol., 1982, pp.153-185.*

La razón de todo cuanto antecede, radica principalmente en el hecho de que la Administración ejerce sus potestades y correlativamente invade la esfera jurídico subjetiva de los particulares, con el fin último de satisfacer intereses colectivos y, por ello, su actuación jamás puede ser arbitraria, sino siempre ajustada a los hechos y al derecho y enderezada a la consecución de los objetivos que legitiman su proceder.

Sucede sin embargo que en ocasiones la Administración dice haber constatado unos hechos que en verdad no ocurrieron, o habiéndose verificado éstos yerra en su calificación, o habiéndose constatado los hechos realmente ocurridos y calificándolos correctamente, se equivoca en la aplicación de la norma jurídica.

Cuando el órgano Administrativo incurre en alguna de estas situaciones, su manifestación de voluntad no se ha configurado adecuadamente porque, según el caso, habrá partido de un falso supuesto de hecho, de un falso supuesto de derecho o de ambos.

La causa así viciada perturba la legalidad del acto administrativo, haciéndolo, conforme lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, anulable o relativamente nulo.

En un principio, en la jurisprudencia francesa del s. XIX y de principios del presente y, por ende, en la doctrina clásica del Derecho Administrativo, era un dogma que el juez administrativo no podía entrar a analizar la inexactitud o falsedad de los hechos que servían de fundamento a la actuación de la Administración, con base en tres premisas fundamentales:

a.- El error de hecho cometido por la Administración, no puede por definición ser considerado como una violación de la ley.

b.- El juez del exceso de poder puede sancionar las ilegalidades y no la apreciación inexacta de los hechos.

c.- El juez del exceso de poder es una especie de juez de casación respecto a las decisiones administrativas, debe por consiguiente considerar “soberana” la apreciación de los hechos realizada por la Administración<sup>34</sup>.

Luego, según reseña Vedel<sup>35</sup>, el Conseil d’Etat fue admitiendo progresivamente que era de su competencia, como juez de exceso de poder, el ejercer un control sobre los hechos que forman la base de las decisiones administrativas sometidas a su revisión. Así, admitió en primer lugar que le concernía controlar la calificación de los hechos que sirven de fundamento al acto administrativo<sup>36</sup>.

Posteriormente, como afirma el nombrado autor francés, el Conseil d’Etat se comprometió en el control de la materialidad de los hechos, señalando que los textos que obligan a la Administración a motivar sus decisiones, implican la misma obligación para la Administración de no basarse mas que en hechos exactos<sup>37</sup>.

Finalmente, el Conseil d’Etat terminó de dibujar la intensidad del control del juez administrativo sobre los hechos invocados por la Administración como fundamento del acto administrativo, al señalar que era una condición general la exactitud de los hechos que habían motivado una decisión con independencia de toda obligación de motivar o de toda competencia reglada<sup>38</sup>.

---

34. VEDEL, G. *Derecho Administrativo*. Aguilar, Madrid, 1980, p.499.

35. *Ib.* p.500.

36. Cf. S. C.E., 04.04.14, Gomel.

37. Cf. S. C.E., 14.01.16, Camino.

38. Cf. S. C.E., 05.07.18, de Noue y 20.01.22, Trépont.

Siguiendo lo que expresa el profesor Vedel, podemos afirmar que la tendencia actual en Francia se resume en los siguientes puntos:

a.- El juez contencioso administrativo puede controlar tanto la calificación jurídica de los hechos como la materialidad o exacta ocurrencia de los mismos, mas no podrá controlar apreciaciones científicas o técnicas.

b.- La carga de la prueba sobre la inexactitud de los hechos corresponde al recurrente, salvo el caso de que la Administración no ofrezca resistencia alguna al respecto y sin perjuicio del principio del control mínimo sentado en el famoso *arrêt Societè Maison General* (C.E.1968).

c.- Aunque varios de los motivos invocados sean falsos, basta que uno sea cierto para que el acto sea legal, si la decisión basada sólo en el mismo sería idéntica.

d.- El control de los hechos que realiza el juez no puede llevarlo a un control sobre la oportunidad de la decisión impugnada, es decir, sobre aquella parte del acto que es estrictamente discrecional.

Veamos de seguidas cuál ha sido el tratamiento jurisprudencial que se ha dado en Venezuela al vicio de falso supuesto.

## 2.1. *Tratamiento Jurisprudencial*

### 2.2.1. *Antecedentes*

Como antes se anotó, desde sus orígenes, el vicio en la causa o motivos del acto administrativo, fue identificado por la jurisprudencia patria con el concepto procesal del falso supuesto, tal vez por el paralelismo que existió en los albores del Derecho Administrativo entre el acto administrativo y la sentencia.

En efecto, la identificación entre la sentencia y el acto administrativo arranca desde las primeras aproximaciones que se hicieron en torno a esta última noción. Así, en el primer repertorio de Jurisprudencia de Merlin de Douais<sup>39</sup>, publicado en 1812, se dice que “*Acte administratif c'est ou un arrêt, une decission de l'autorité administrative, ou une action, un fait de l'administrateur qui a rapport a ses fonctions*” (Destacado y subrayado nuestro). También la doctrina alemana, fundamentalmente Merkl, identificó el acto administrativo con la sentencia en varios aspectos y en especial para justificar el traslado de la noción de cosa juzgada<sup>40</sup>.

Nuestra jurisprudencia, por su parte, encuadró la errónea apreciación de los hechos evidenciada en el acto administrativo en el llamado vicio por “exceso de poder”. Así, en sentencia de la Corte Federal del 9 de agosto de 1957, se expresó:

“...si la Administración, sin violar un precepto legal, realiza un acto en el cual altere la verdad que sirve de presupuesto a éste, no podría ciertamente decirse que ha cometido una efectiva transgresión de la Constitución o de la Ley positiva (...); pero no puede caber duda de que el acto así cumplido está gravemente viciado por exceso de poder. La potestad discrecional del funcionario administrativo, lo mismo que la del juez, no puede traspasar los lindes de la verdad y de la equidad”.

Posteriormente, la conceptualización de este vicio de errónea apreciación de los hechos, se calificó como un “vicio de ilegalidad”, pero comenzó ya la jurisprudencia a referirse a los elementos que dan lugar al “falso supuesto” en el ámbito procesal:

39. VILLAR PALASI, J.L.-VILLAR EZCURRA, J.L., *O.c.*, p.43.

40. MERKL, A. *Teoría General del derecho Administrativo*. Editora Nacional, México, 1980, p.263.

“...en el acto administrativo a que se concreta la resolución ministerial cuya nulidad se ha demandado, el funcionario de la Administración Pública (Ministerio de Fomento) ha obrado en la esfera de sus atribuciones al dictar la Resolución, y desde este punto de vista su decisión es inobjetable, pero no sucede lo mismo cuando se examina el aspecto formal de su actuación administrativa, la que por serlo, no le eximía de la obligación de juzgar conforme a lo probado en el expediente, de suerte que el supuesto de la norma legal guardara correspondencia con los hechos, no estándole permitido en ningún caso dar por probados los hechos con los solos elementos aportados por la gestión oficial, de indiscutible valor cuando ella es conforme a la realidad, pero igualmente revisable o descartable si se comprueba por otros medios de autos que la prueba final no es verdadera. Es tan rigurosa la exigencia de la Ley al respecto, que la discrecionalidad en la apreciación de los hechos en un caso determinado de parte del funcionario, con todo y estar revestida de cierta amplitud dentro del marco de la Ley, nunca aquélla puede conducir a la arbitrariedad. Si esto ocurre, el acto administrativo es irregular por vicio de ilegalidad (destacado y bastardillas nuestros)<sup>41</sup>.”

Unos años más tarde, la Corte aludió expresamente a la figura del “falso supuesto” como vicio del acto administrativo y es interesante que ya no lo vinculaba necesariamente a la equivocada apreciación de los hechos, sino también a la errónea aplicación del derecho:

“La Gobernación del Distrito Federal sostiene que la actividad comercial ejercida por la mencionada empresa debe ser gravada con el cinco por mil (5 0/00) sobre el producto de las ventas o ingresos brutos, pero en el texto de las Resoluciones impugnadas, mencionan renglones tributarios que no figuran en la enumeración que trae el artículo 8 de la Ordenanza, por lo cual dichas resoluciones incurren en el vicio de falso supuesto, ya que han debido fundamentarse en uno de los renglones tributarios que figuran en el mencionado artículo 8” (Destacado y bastardillas nuestros)<sup>42</sup>.”

Luego, la jurisprudencia asumió definitivamente el concepto, pero alertó sobre su traslado del Derecho Procesal al Derecho Administrativo, advirtiendo las necesarias adaptaciones que debían realizarse. Expresó la Corte al respecto:

“Como toda figura nacida y desarrollada en una rama del derecho, la del falso supuesto -creación del derecho procesal- no puede ser trasladada a otra rama en forma mecánica. Es preciso determinar previamente si las situaciones, en uno y otro caso, guardan suficiente relación de identidad, que justifique la aplicación por analogía de ciertas reglas cónsonas con esa situación. En este orden de ideas, es conveniente recordar que el falso supuesto -en su sentido técnico, y no como figura retórica- está vinculado al deber de los jueces de atenerse a lo alegado y probado en autos, sin poder sacar elementos de convicción fuera de éstos, ni suplir excepciones ni argumentos de hechos no alegados ni probados (...)

La importancia que para el legislador procesal tiene la citada norma, justificó que, por excepción, autorizase a la Casación para entrar a conocer de hechos, cuando se alegue la infracción de Ley expresa para valorar el mérito de la prueba (...)

De lo expuesto debe inferirse que el falso supuesto no pueda ser aplicado en lo atinente al procedimiento constitutivo, o de impugnación en vía gubernativa, de los

---

41. Cf. S.CSJ/SPA 08.06.64.

42. Cf. S.CSJ/SPA 03.06.69.

actos administrativos, sino tan solo que ello sería posible en la medida que lo permitan dichos procedimientos, que en ellos aparezcan caracteres y regulaciones similares a las del contencioso ordinario. Cabe, en tal sentido, señalar que la jurisprudencia de la Corte ha insistido en que la circunstancia de que la autoridad administrativa no esté -por regla general- sujeta de igual manera que los jueces a un procedimiento predeterminado para el establecimiento de sus decisiones, no significa ni que pueda fundamentar éstas en hechos no comprobados, ni que la incorrecta o errónea calificación de los hechos escape de la censura de autoridad judicial”<sup>43</sup>.

Cercana ya la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la jurisprudencia siguió vinculando el falso supuesto a la contradicción entre los hechos alegados y probados y el contenido de la decisión (lo que revela todavía una clara influencia del Derecho Procesal)<sup>44</sup>, pero comenzó a perfeccionar el concepto, el cual no quedaba ahora circunscrito al caso de la señalada contradicción, sino también a aquel en que se presentaba la inexistencia de los motivos invocados<sup>45</sup>.

No obstante, incluso ya promulgada la LOPA, la jurisprudencia retrocedió al relacionar el vicio de falso supuesto del acto administrativo con el vicio de falso supuesto de la sentencia, conforme a lo dispuesto en los artículos 12 y 435, ordinal 3ro., del Código de Procedimiento Civil de 1916, vigente para ese entonces<sup>46</sup>. En sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, del 10.02.82, se dijo:

“...debe precisarse que si bien la actuación administrativa en el procedimiento de calificación de despido está regida por principios diferentes, pues los integrantes de la Comisión Tripartita no son jueces, ni sus actuaciones actos jurisdiccionales, cuando dichas Comisiones se pronuncian acerca de lo justificado o injustificado de un despido lo hacen a través de un procedimiento administrativo que reviste características particulares en virtud de la fisonomía triangular que la norma vigente le acuerda (...)

Aparece así la Administración con competencia resolutoria de conflictos entre particulares en los cuales se ventilan intereses eminentemente privados en los que no existe un interés directo de la misma. Por consiguiente, si los interesados han producido, la Comisión deberá apreciarlas, desecharlas o estimarlas al decidir sobre la calificación del despido (...) considera la Sala que la Comisión (...) no se atuvo a lo alegado y probado en autos (...)

En consecuencia, esta Sala considera procedente la denuncia de los representantes del (...), acerca de la violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, por parte de la Comisión (...)”<sup>47</sup>

Aun hoy en día, la concepción que podríamos llamar “procesalista” del vicio de falso supuesto, sigue influenciando marcadamente al Derecho Administrativo, tal como lo revela la decisión que de seguidas se transcribe:

“Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto observa la Sala, en consideración de la sentencia del Tribunal de Salvaguarda del Patrimonio Público que los hechos imputados por el Consejo de la Judicatura no ocurrieron con lo cual el problema que se plantea ya no es tan solo un asunto de calificación o apreciación de hechos sino

43. Cf. S. CSJ/SPA 30.05.74.

44. Cf. S. CSJ/SPA 24.09.79.

45. Cf. S. CSJ/SPA 24.03.80.

46. Cf. S. CSJ/SPA, 06.06.83, RDP N°. 15, p.151.

47. Cf. S. CSJ/SPA, 10.02.82, RDP N°. 11, p. 130.

de un transparente falso supuesto (vid. Al respecto sentencia SPA de 09.06.90, caso José Amaro S.R.L.) que se deriva de la inexistencia de los hechos, por haberse dado por demostrado un hecho falso o inexacto (“travisamento dei fatti”). Leopoldo Márquez Añez, en su obra ‘Estudios de Procedimiento Civil’ (Editorial Jurídica Venezolana, 1978, p.57) señala al respecto:

‘En la base conceptual del falso supuesto se encuentra siempre una conducta positiva del juez, que se materializa en la afirmación o establecimiento de un hecho, que no tiene, en sentido absoluto o en sentido relativo, un adecuado respaldo probatorio’<sup>48</sup>.

De otra parte, la diferencia entre motivos y motivación que ya hoy no es objeto de discusión alguna, parecía no estar muy clara en la etapa cercana a la promulgación de la LOPA, incluso cuando ya esta Ley se encontraba en vigencia. La Corte expresaba en ese entonces que:

“(…) al considerar ‘comprobados’ hechos que bajo ninguna circunstancia lo han sido (...) la Resolución original adolece de lo que se denomina falsa motivación, lo que equivale, como lo consagra la doctrina y la jurisprudencia, a falta de motivación en este sentido”<sup>49</sup>.

También en algunas decisiones aisladas se vinculó el vicio en los motivos del acto, por inexistencia de las razones invocadas, con el “abuso de poder”<sup>50</sup>, pero sobre este particular la jurisprudencia de la CPCA ha aclarado que no hay abuso de poder en el caso de una mala o errada aplicación de la norma jurídica o de una inadecuada apreciación de los hechos, sino cuando no existe “proporción” o “adecuación” entre los motivos o supuestos de hecho que sirvieron de base al funcionario u órgano autor del acto recurrido para dictar su decisión, y los contemplados en la norma jurídica; se trata entonces de una actuación excesiva o arbitraria del funcionario, respecto de la justificación de los supuestos que dice haber tomado en cuenta para dictar el acto<sup>51</sup> (sobre este particular se abundará infra).

### 2.2.2. *Tratamiento del falso supuesto con posterioridad a la LOPA*

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos marca una clara frontera en el tratamiento de los vicios del acto administrativo. A ello coadyuvó la definición de lo que es el acto (art. 7); los requisitos formales que éste debe contener (arts. 9 y 18); el principio de la autovinculación (art. 11); los límites al poder discrecional (art. 12); el principio de inviolabilidad de la jerarquía de los actos (art. 13); la gradación de sus vicios y la consecuencia que comportan (arts. 19 y 20), etc.

La Ley constituyó un parámetro ideal para examinar las deficiencias del proveimiento administrativo y provocó una suerte de mayor estabilidad y coherencia en los criterios jurisprudenciales; así puede observarse un desarrollo más elaborado de la teoría de la nulidad de los actos y, en especial, en cuanto al vicio en la causa, la jurisprudencia comenzó a profundizar en su decisiones.

En concreto, los artículos 9 y 18, ejusdem, ratificaron sin lugar a dudas la distinción entre los fundamentos de hecho y de derecho del acto administrativo (elemento de fondo: causa o motivo del acto) y lo concerniente a la necesidad de que estos fueran expresados formalmente (elemento de forma: motivación).

48. Cf. S. CSJ/SPA, 01.12.94, RDP, N°. 59-60, p.200.

49. Cf. S. CSJ/SPA, 28.09.81, RDP N°. 8, p.117.

50. Cf. S. CSJ/SPA, 24.03.80, RDP N°. 2, p.119.

51. Cf. S. CPCA, 21.03.84, RDP N°. 18, p.172.

A continuación, siguiendo un orden cronológico, destacaremos las decisiones que nos han parecido de principio en esta materia, por la originalidad de su contenido:

a.- El falso supuesto como una de las especies de los vicios en la causa

En una decisión de la cual no hemos encontrado ratificación, la jurisprudencia expresó que el falso supuesto sólo es uno de los eventos que perturban los motivos o la causa del acto y que se configura cuando "...son inciertos los supuestos de hecho en que se basó el organismo administrativo para dictar su decisión..."<sup>52</sup>, de allí que pudieren existir otros vicios, distintos al falso supuesto, que afecten el elemento causa. Es posible que en este caso la jurisprudencia haya limitado el falso supuesto de esta forma, al entender que él sólo se refiere a la errónea o falsa apreciación de los hechos o a la inexistencia de los motivos invocados, pero no a la equivocada o incompleta aplicación del derecho o la indebida interpretación de la norma, tal vez porque, se pensaba, esto encuadraba en la genérica rotulación de la "violación de ley". Lo cierto es que hoy en día, cualquier defecto en la causa del acto administrativo, pareciera provenir del falso supuesto.

b.- El falso supuesto parcial no invalida el acto administrativo

La jurisprudencia ha entendido que sólo el falso supuesto total, que afecta de manera integral los fundamentos o presupuestos del acto administrativo, conduce a la anulación del proveimiento administrativo. Ha dicho la CPCA:

"Ahora bien, si en verdad los motivos son totalmente diferentes, de manera que la decisión debió ser otra, cabe en consecuencia, hablar entonces de falsedad, por cuanto es incierto el supuesto que motivó la decisión. De modo que para que pueda invalidarse una decisión administrativa por falso supuesto, es necesario que resulten totalmente falsos el supuesto o los supuestos que sirvieron de fundamento a lo decidido. Cuando la falsedad es sobre unos motivos, pero no sobre el resto, no puede decirse que la base de sustentación de la decisión sea falsa. Por el contrario, la certeza y demostración del resto de los motivos impiden anular el acto, porque la prueba de estos últimos llevan a la misma conclusión. En concreto, cuando resultan inciertos determinados motivos, pero sin embargo, la veracidad de los otros permiten a los organismos administrativos tomar la misma decisión, no puede hablarse de falso supuesto como vicio de ilegalidad de los actos administrativos"<sup>53</sup>.

Este criterio no es más que el reflejo de un principio cardinal de la teoría general del acto administrativo, a saber, el de *conservación del acto* o favor acti, previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, de acuerdo con el cual, si el vicio afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que sea independiente, tendrá plena validez. Este principio debe ser concatenado con el del *logro del fin* y el de que *no hay nulidad sin perjuicio (pas de nullité sans grief)*<sup>54</sup>.

c.- Constituye falso supuesto la simple duda sobre la autenticidad de los hechos

Con bastante rigor la jurisprudencia estableció posteriormente, que no sólo la *convicción* de que los presupuestos del acto son falsos provoca su anulación, sino que también a ese resultado se arriba cuando exista la *simple duda* de ello. Ha dicho la CSJ:

52. Cf. S. CSJ SPA, 28.02.85, RDP N° .21, p.135.

53. Cf. S. CPCA, 07.11.85, RDP N° . 24, p.125.

54. Vid. HERNANDEZ MENDIBLE, V. "Los vicios intrascendentes en el derecho administrativo formal". *Revista de Derecho Público*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992, p.15 y ss.

“Por tanto, la inexistencia de tales condiciones de hecho o la apreciación indebida o inexacta de las mismas por parte de la autoridad, *la simple duda acerca de la autenticidad de los hechos*, produce un acto carente de base fáctica de sustentación o dirigido a presentar una situación dudosa o inexistente, pues se apoya en un falso supuesto, lo que acarrea, en todo caso, la nulidad del acto administrativo por vicio en la causa”<sup>55</sup>.

En nuestro criterio, esta conclusión, indebidamente interpretada, podría conducir a que cuando el juez contencioso abrigue una simple incertidumbre sobre los hechos establecidos por la Administración, se sienta habilitado para anular el acto, renunciando a sus facultades inquisitivas en la búsqueda de la verdad. Se impone, pues, interpretar con prudencia este fallo, el cual, en nuestra muy modesta opinión, no debía haberse referido a una simple duda por lo laxo que luce este enunciado; valdría la pena, tal vez, haber agregado un adjetivo que redujera la amplitud del concepto, tal como ocurre en el derecho anglosajón con la llamada duda razonable<sup>56</sup>.

d.- Los requisitos formales de la sentencia no son aplicables a los actos administrativos

La confusión que existió en el pasado sobre la posibilidad de que los actos administrativos violasen lo dispuesto en los artículos 10, 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, en el caso de que no apreciaren las pruebas producidas en el procedimiento administrativo o no se atuvieren a lo alegado y probado en autos, lo cual se estimaba como un vicio en la causa, fue totalmente aclarada. Al respecto se ha sostenido:

“En efecto, las decisiones administrativas en lo que se refiere a sus extremos formales se regulan por otras normas diferentes, aplicables directamente al contenido de dichos actos, y además, los defectos en que hubieren podido incurrir los organismos administrativos en el análisis de los elementos existentes en el expediente administrativo, es decir, en su apreciación, constituyen vicios típicos de los actos administrativos, que pueden ir desde la ausencia total de procedimiento, o de su causa, o motivos, hasta el falso supuesto o la desviación de poder, que pueden subsumirse, según el caso, en los motivos de nulidad absolutas señalados en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, o de una manera general, en su artículo 20. De manera, que la Corte considera inadecuadas las denuncias de la violación de los artículos 10, 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil”<sup>57</sup>.

La sentencia transcrita introduce sin embargo una nueva confusión, pues de su texto pareciera desprenderse que los vicios en la causa o motivos son distintos del falso supuesto, conclusión con la cual no estamos de acuerdo en tanto trastoca todo el desarrollo jurisprudencial anterior y posterior a esta decisión que, en este sentido, podemos considerarla aislada.

55. Cf. S.CSJ/SPA, 24.04.86, RDP N°. 26, p.111. Ciertamente se observa en esta decisión con las decisiones del *Conseil d'Etat*: 12.01.68 *Ministre de l'Economie et des Finances c. Dame Perrot* y 19.04.68 *Damiselle Lebrun*.

56. El concepto de duda razonable ha sido utilizado en el Derecho anglosajón fundamentalmente en el campo del Derecho Penal (Criminal Law), pero su alcance ha sido extendido incluso al campo del Derecho Comercial. Ha dicho la jurisprudencia norteamericana que el término duda razonable (*reasonable doubt*) no tiene un significado distinto en derecho de aquel que posee en los asuntos ordinarios de la vida (*People v. Barkas*, 99 NE. 698, 702, 255, Illinois.516), y que se entiende por tal la vacilación mental, actual y sincera causada por una evidencia insuficiente o insatisfactoria (*U.S. v. Greene*, 146 Florida.803, 824). Se trata, pues, de una duda bien fundada y sustancial y no una mera posibilidad de duda (*People v. Ahrling*, 116 N.E. 764, 769, 279 Illinois. 70), en fin, de aquella que puede tener un hombre razonable (*U.S. v. Chisholm*, 153 Florida. 808, 816).

57. Cf. S. CPCA, 18.12.87, RDP N°. 23, p.109.



e.- El falso supuesto de derecho no genera la nulidad del acto en todos los casos

Sobre este particular la jurisprudencia ha señalado que la errónea fundamentación legal de un acto no basta para invalidarlo, ya que si el administrado pudo oportunamente conocer los hechos que se le imputan y ejercer adecuadamente la defensa de sus derechos a través de los mecanismos o recursos que la legislación le otorga y si la autoridad administrativa correspondiente ha aplicado la sanción en uso de potestades legalmente conferidas y en atención a elementos de hecho que configuran una irregularidad comprobada, el acto administrativo es formalmente válido y eficaz<sup>58</sup>. Valen aquí las mismas consideraciones que se hicieron en la letra b) de este Capítulo, sobre el principio de conservación del acto.

f.- La falta de consideración expresa de pruebas sólo vicia la causa del acto si tales pruebas eran determinantes para la decisión

Parte de las apreciaciones que debe realizar la autoridad administrativa para manifestar su voluntad y que sin duda afectan no sólo al procedimiento sino también los fundamentos o motivos del proveimiento, se refiere a la valoración de los alegatos y las pruebas aportadas por el administrado, en especial en el caso de los que Villar Palasi y Villar Ezcurra denominan actos de gravamen, o sea, aquellos que imponen obligaciones, o un deber, o contienen sanciones, o prohíben una conducta o una actividad o extinguen derechos (ablatorios)<sup>59</sup>, en estos casos, el procedimiento administrativo es esencialmente participativo<sup>60</sup>, por lo cual los administrados no sólo tienen derecho a imponerse del contenido del expediente administrativo (*diritto di prendere visione, freedom of information*), sino que además tienen el derecho de alegar y ser oídos (*diritto a voce, right to be heard*) y a probar sus alegatos.

Pero, la jurisprudencia patria ha dicho que la falta de apreciación expresa de ciertos alegatos o pruebas, no produce la nulidad del acto administrativo por hallarse viciada su causa, sino sólo en el caso de que tales alegatos y pruebas fueren determinantes para la decisión respectiva<sup>61</sup>. En una excelente decisión en la cual se deja establecido que la motivación y los motivos del acto son dos elementos distintos de éste, que el falso supuesto como vicio en los motivos o causa del acto, puede ser de hecho o de derecho, y que puede ser total o parcial, se aclara además el punto que nos ocupa al expresarse:

“Igualmente, cabe dejar claramente establecido aquí que el vicio de falso supuesto, referido como se ha dejado antes sentado al elemento causa del acto administrativo, es decir, a los motivos, razones o fundamentos de hecho y de derecho del mismo, puede existir aun en los casos de error de apreciación parcial de los hechos o del derecho, si éste es de tal naturaleza que en virtud del mismo, el acto adoptado realmente lesione la situación jurídica del particular afectado; o cuya decisión hubiere sido otra de no haberse incurrido en el error. En estos casos el error parcial no deja de ser calificado como falso supuesto por su incidencia en el resultado conseguido con el acto<sup>62</sup>.”

58. Cf. S. CSJ/SPA, 24.03.87, RDP N°. 30, p.116.

59. VILLAR PALASI, J.L. -VILLAR EZCURRA, J.L., *O.c.*, pp.76 y 77.

60. Vid. D'ALBERTI, M. “La partecipazione degli amministrati alle attività e alle funzioni amministrative”. *II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*. Allan Brewer-Carías. FUNEDA, Caracas, 1996., pp.292-293.

61. Cf. S. CPCA, 04.11.87, RDP N°. 32, pp.76-77.

62. Cf. S. CPCA, 12.04.88, RDP N°. 34, pp.92-94.

g.- El falso supuesto puede dar lugar a la incompetencia.

Ha expresado la CSJ en SPA que una decisión basada en falso supuesto vicia la voluntad del órgano y produce además incompetencia al haberse actuado sobre una hipótesis para la cual la Administración no tenía atribuida facultad de decisión. La interesante conclusión a la que arriba este fallo merece que se le cite textualmente:

“La correcta apreciación de los hechos que fundamentan las decisiones administrativas constituye un factor esencial para la legalidad y corrección de las mismas, y consecuentemente un medio adecuado para poder verificar su control judicial, con miras al mantenimiento de tales fines. En este orden de ideas, constituye ilegalidad que los órganos administrativos apliquen las facultades que ejercen, a supuestos distintos de los expresamente previstos por las normas, o que distorsionen la real ocurrencia de los hechos o el debido alcance de las disposiciones legales, para tratar de lograr determinados efectos sobre la base de realidades distintas a las existentes o a las acreditadas en el respectivo expediente administrativo, concreción del procedimiento destinado a la correcta creación del acto. Semejante conducta afecta la validez del acto así formado, que será entonces una decisión basada en falso supuesto, con lo cual, se vicia la voluntad del órgano, y se produce igualmente, además, *incompetencia*, al haber procedido a actuar la Administración sobre una hipótesis para la cual no tiene atribuida facultad de decisión (...)”<sup>63</sup>

Esta tesis parece seguir de cerca la posición del Profesor Tomas Ramón Fernández, según la cual la mayoría de los vicios del acto administrativo, especialmente aquellos que provocan la nulidad radical del proveimiento, pueden reconducirse a la incompetencia, en el entendido de que ésta supone una inaptitud legal de una autoridad administrativa para tomar una decisión no comprendida dentro del ámbito de sus atribuciones. Explica el citado profesor español que en el origen mismo del recurso por exceso de poder, germen del contencioso administrativo actual, subyace el vicio de incompetencia como el medio de anulación más radical y más antiguo, dentro del cual caben todos los vicios de forma, la desviación de poder y la genérica “violación de ley”<sup>64</sup>.

No obstante lo expuesto, pensamos que el falso supuesto es un vicio característico que afecta la causa del acto y no la aptitud del sujeto que lo profiere; aceptar la tesis expuesta en el fallo que se comenta equivale a decir que cuando la autoridad que dicta el acto viola el ordenamiento jurídico, está tomando una decisión que no está comprendida dentro del ámbito de sus atribuciones o, como dice la sentencia, actúa sobre una hipótesis para la cual no tiene atribuida facultad de decisión; o sea, que siempre habrá incompetencia cuando el acto no es válido. Semejante afirmación hace totalmente inútiles los supuestos de nulidad previstos en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y hasta podríamos afirmar que toda la teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo perdería su razón de ser, lo cual, obviamente, es inaceptable.

En fecha muy reciente ha sido ratificada la decisión que aquí se ha citado y se ha atribuido el carácter de vicio de nulidad absoluta al falso supuesto cuando puede vincularse a la incompetencia del funcionario que dictó el acto, por actuar fuera de la esfera de sus atribuciones<sup>65</sup>.

63. Cf. S. CSJ/SPA, 09.06.88, RDP N°. 35, p.97.

64. FERNANDEZ, T.R. *La nulidad de los actos administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1979, pp.166 y ss.

65. Cf. S. CSJ/SPA, 13.03.97, caso Antonio José Meneses Díaz, bajo la ponencia de la Magistrado Dra. Hildegard Rondón de Sansó, consultada en original.

h.- Cuándo da lugar a la nulidad absoluta el falso supuesto.

Además del caso precedentemente señalado, de una sentencia de la CSJ en SPA se extrae que cuando el vicio de falso supuesto consiste en que la Administración decide una caso ya resuelto con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, la nulidad producida no será ya relativa sino absoluta:

“(…) Falso supuesto de hecho y de derecho, que configura vicio total en la causa (véase señalada decisión, S.P-A, de 2.11.82), no castigado sin embargo con sanción de nulidad absoluta sino en el caso del numeral 2 del artículo 19 (s. S.P-A de 4.3.82, caso: ‘Cándida Días Guzmán’), y que, por tanto, vicia el acto, en el presente caso, de nulidad relativa, en los términos del artículo 20 ejusdem, en virtud de lo cual sólo es procedente declarar, a partir de la fecha de la presente sentencia, la anulación del acto impugnado; así se decide”<sup>66</sup>.

La causal de nulidad invocada en esta decisión es la llamada “violación de la cosa juzgada administrativa”, que algunos tratan como un vicio independiente del acto, pero que, de acuerdo con la sentencia a que se ha hecho mención, cabría dentro de los eventos que afectan la causa del proveimiento. La fundamentación para arribar a esta conclusión, no expresada en el fallo, sería que cuando la Administración resuelve un caso ya decidido por ella misma con virtud definitiva, está obviando un hecho trascendental para dictar el acto y violando la norma que impone el principio de estabilidad de las decisiones creadoras de derechos subjetivos.

Aun cuando la violación de la llamada cosa decidida es un vicio del acto que tiene expresa consagración en el artículo 19, ordinal 2do., de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no parece descabellado calificarlo como un vicio de falso supuesto, en tanto que si la autoridad hubiese tenido en cuenta la existencia de una decisión precedente sobre el mismo asunto, con respecto al mismo sujeto y por las mismas razones, lo cual es una cuestión de hecho, el segundo acto jamás se habría dictado.

Sin embargo, podría afirmarse que esta conclusión es válida sólo en tanto se estime que la autoridad dictó el acto partiendo de la premisa falsa de que no existía una decisión previa, pues de haber proferido el nuevo acto en pleno conocimiento de tal circunstancia, ya no sería dable hablar de falso supuesto sino de una deliberada intención de desconocer la resolución preexistente, lo cual sin duda es una grosera violación del artículo 19, ordinal 2do., de la LOPA.

i.- El falso supuesto y los conceptos jurídicos indeterminados

La jurisprudencia ha dicho que los llamados conceptos jurídicos indeterminados constituyen una actividad regulada y por consiguiente sujeta al control de la legalidad por parte del órgano jurisdiccional competente. Así, siendo la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados un caso de aplicación e interpretación de la ley que ha creado el concepto, el juez puede fiscalizar tal aplicación, valorando si la solución escogida es la única solución justa que la ley permite<sup>67</sup>.

De acuerdo con lo expuesto, es claro que cuando la Administración yerra en la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados, incurre en falso supuesto viciando la causa del acto administrativo, porque uno de los elementos configuradores de su voluntad (el concepto jurídico indeterminado) ha sido mal interpretado o erróneamente aplicado al caso concreto.

66. Cf. S.CSJ/SPA, 21.11.88, RDP N° 36, p.80.

67. Cf. S. CSJ/SPA, 27.04.89, RDP N° 38, pp.97-98.

j.- El falso supuesto puede afectar a los actos administrativos generales

En una decisión de la que tampoco hemos encontrado ratificación, la CSJ en SPA expresó que los presupuestos de hecho o motivos de los actos administrativos deben ser comprobados, apreciados y calificados adecuadamente por la Administración, ya que si no existen, o si han habido errores en la apreciación y calificación de los mismos, se configura un vicio en la causa que produce anulabilidad "...tanto de actos de efectos particulares como de efectos generales".<sup>68</sup>

Compartimos las afirmaciones precedentes en cuanto a los actos administrativos de efectos particulares, pues ellos son el producto, justamente, de la materialización de unos hechos que deben ser apreciados por la autoridad administrativa para aplicar la norma jurídica correspondiente. Puede afirmarse lo mismo de aquellos actos que siendo de efectos particulares, son sin embargo plurales pues alcanzan a un número importante de sujetos, que no obstante ello son determinados o determinables.

Creemos igualmente que podría existir el falso supuesto en el caso de un acto administrativo dirigido a un número indeterminado de personas, siempre y cuando su contenido no fuere normativo y la Administración, para proferirlo, debiere apreciar y valorar unos hechos y subsumirlos en el presupuesto hipotético de una o varias normas, a través de un cauce formal preestablecido.

Sin embargo, no vemos como puede haber falso supuesto de hecho o de derecho en un acto de efectos generales y de contenido normativo<sup>69</sup>, pues en estos casos la causa del acto es el ejercicio por parte de la Administración de la potestad de dictar imperativos abstractos obligantes erga omnes. Si un acto administrativo de efectos generales y de contenido normativo no está en consonancia con la disposición constitucional, legal o sublegal que le sirve de fundamento, no habrá falso supuesto de derecho, sino violación de dicha disposición fundante.

k.- Alegada la inmotivación del acto no puede alegarse vicio en la causa y viceversa

Cuando se alega la inmotivación del acto administrativo, quiere significarse que el destinatario del mismo no conoce los fundamentos de hecho o de derecho, o ambos, por cuya virtud el proveimiento ha sido dictado; vale decir, que la Administración no ha cumplido con la obligación que le impone la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de expresar formalmente las razones fácticas y jurídicas que sustentan su actuación.

En estos casos, el desconocimiento de la causa del acto genera en el administrado indefensión, pues, al desconocer el por qué del actuar administrativo, no puede alegar nada en su favor para desvirtuar el acto que lesiona sus derechos e intereses. Justamente, el deber de expresar los motivos ha surgido como un obstáculo infranqueable a la arbitrariedad del funcionario, pues no hay razón alguna para que se obligue al administrado a urdir en las razones ocultas por las cuales aquél actúa; antes bien, tales razones no sólo deben ser legítimas y expresión inequívoca del ejercicio de una competencia específica, sino que deben ser expresadas en forma clara y precisa.

---

68. Cf. S. CSJ/SPA, 17.03.90, RDP N°. 42, p.96.

69. Sobre la categoría de los actos administrativos generales o de efectos generales, véanse las siguientes decisiones: CSJ/SPA, 02.11.76, caso Joaquín Mármol Luzardo vs, Universidad de Los Andes; CPCA, 01.06.82, caso Federación Médica Venezolana ; CSJ/SPA, 24.04.93, caso Agentes Aduanales; CSJ/CP, 16.02.94, caso Julio Herrera Velutini, todas consultadas en: BREWER CARIAS, A.-ORTIZ ALVAREZ, L. *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996)*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, pp.21 y ss.

Ahora bien, si se alega la inmotivación del acto, esto es, el desconocimiento de los motivos de hecho y de derecho en que el mismo se basa, es un contrasentido, para no decir una evidente farsa, argüir vicios en la causa, o sea, expresar argumentos en contra de los motivos que, según se ha dicho, se desconocen. Contra esta confusión de alegatos que, sin lugar a dudas, se enervan entre sí, ha salido al paso la jurisprudencia al expresar lo siguiente:

“Igualmente no escapa a esta Sala que el recurrente invoca como vicio del acto administrativo el error de apreciación. Tales argumentos se refieren en definitiva al vicio en la causa del acto administrativo. Al respecto debe significarse que invocar conjuntamente la ausencia total de motivación y el error de apreciación en éstos - vicio en la causa- es, en efecto, contradictorio porque ambos se enervan entre sí. Ciertamente, cuando se aducen razones para destruir o rebatir la apreciación de la Administración dentro del procedimiento administrativo formativo del acto, es porque se conocen las apreciaciones o motivos del acto; luego es incompatible que a más de calificar de errado el fundamento del acto se indique que se desconocen tales fundamentos”<sup>70</sup>.

#### I.- El falso supuesto deviene en un ejercicio abusivo en injustificado del poder

Tal vez volviendo a los orígenes de la concepción, en los cuales la genérica noción del “abuso de poder” daba cabida a casi todos los vicios del acto administrativo, jurisprudencia reciente ha dicho que el falso supuesto ha sido conceptualizado por la doctrina como un vicio que supone un ejercicio abusivo e injustificado del poder jurídico conferido por la ley, que ocurre cuando aun siguiendo el procedimiento legalmente prescrito se incurre en un error en la apreciación y calificación de los hechos que constituyen el fundamento, la causa, el motivo del ejercicio de una determinada potestad<sup>71</sup>.

Ahora bien, en el Derecho Administrativo clásico la noción de abuso de poder está íntimamente vinculada a la de la desviación de poder que, como se sabe, es un vicio que afecta el elemento fin del proveimiento administrativo y no su causa.

Decía con acierto Planiol que el derecho cesa donde comienza el abuso y que no puede haber uso abusivo de un derecho cualquiera, por la razón irrefutable que un solo y mismo acto no puede ser a la vez conforme y contrario al derecho.<sup>72</sup>

En el campo del Derecho Administrativo las nociones de desviación y abuso de poder, si bien hermanadas, tienen peculiaridades propias. En la desviación de poder, afirma el administrativista uruguayo Prat, la administración utiliza sus poderes para perseguir un fin distinto del fin legal. En el abuso del derecho o del poder, la administración no incurre en una ilegalidad como en la desviación de poder, pero los utiliza (los poderes) en forma exagerada y sin utilidad para alcanzar dicho fin. No es pues una ilegalidad sino una falta administrativa. Pero en todo caso, la noción de abuso de poder aparece como un límite al ejercicio del poder discrecional, complementando la teoría de la desviación al afirmar que el poder, por más discrecional que sea, no puede ejercerse arbitrariamente, y que no todos los medios justifican el fin a alcanzar<sup>73</sup>.

70. Cf. S.CSJ/SPA, 03.10.90, RDP N°. 44, p.130 y CPCA 16.02.94, RDP N°. 57-58, p.246.

71. Cf. S. CPCA, 11.11.93, RDP N°. 55-56, p.226.

72. PLANIOL. *Traité élémentaire de droit civil*. París, 1926. T.II, p.298.

73. PRAT, *J. La Desviación de Poder*. Ediciones Jurídicas Amalio Fernández, Montevideo, 1976, p.131-134.

Se trata, pues, en ambos casos, de irregularidades asociadas al elemento fin y no a la causa del acto administrativo, cuya diferencia sustancial estriba, según la doctrina citada, en la intensidad con que se afecta la voluntad del órgano administrativo. En consecuencia, no pareciera correcto vincular el falso supuesto con el abuso de poder, en tanto se trata de dos perturbaciones que afectan distintos elementos del acto y con diversa intensidad.

m- El falso supuesto de derecho equivale a la ausencia de base legal

Aunque la jurisprudencia no lo ha señalado en estos términos, lo cierto es que al desarrollar el vicio de *ausencia de base legal* invoca todos los argumentos que dan lugar al falso supuesto de derecho, que ocurre, como ya se ha expresado, cuando la Administración invoca una norma jurídica inexistente, derogada o aún no vigente, o cuando la aplica o interpreta erróneamente. Puede decirse entonces que la ausencia de base legal es totalmente equivalente al falso supuesto de derecho y, por ende, se trata de un vicio en la causa del acto administrativo. Sobre el particular la jurisprudencia ha señalado:

“En tal sentido, la base legal de los actos administrativos está constituida por los fundamentos jurídicos que respaldan la actuación administrativa en un caso concreto, es decir, por los fundamentos de Derecho del acto administrativo, que son adinmiculados con los fundamentos fácticos o de hecho (invocados) por la Administración para producir la correspondiente decisión administrativa. De manera que si, por ejemplo, el acto correspondiente carece de base legal (bloque de la legalidad), o se encuentra fundamentado en una base legal aplicada o interpretada erradamente, se encontrará viciado y afectado de anulabilidad a tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en ausencia de norma especial expresa que prevé (sic) una sanción distinta para la invalidez del acto por tal motivo” (primer paréntesis nuestro)<sup>74</sup>.

Ahora bien, no habría falso supuesto sino una verdadera ausencia de base legal, cuando la autoridad no invoca norma jurídica alguna que legitime su proceder; en este caso, tal vez, el vicio sería más bien de forma (motivación) y no de fondo, pues es inconcebible que se dicte un acto administrativo sin norma jurídica que lo autorice.

n.- La libre apreciación de las pruebas por parte de la Administración no supone falso supuesto

En el ámbito administrativo rige no sólo el principio de la prueba libre, conforme se desprende del artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sino también y con toda amplitud, los principios inquisitivo y de exhaustividad, de acuerdo con los artículos 53, 54 y 89, ejusdem. Así, la Administración es libre para admitir todas las pruebas promovidas por el interesado e incluso para evacuar de oficio las que considere necesarias para la mejor resolución del asunto. Correlativamente a ello, en la apreciación de tales pruebas, la Administración goza de una mayor libertad. Sobre el particular la jurisprudencia ha dicho:

“En relación a los vicios relativos a la comprobación de los hechos y la calificación y apreciación de los mismos, la Administración goza de libertad en la apreciación de las pruebas sin que ello signifique que se está desvirtuando el principio conforme al cual resulta ilegal el acto administrativo fundado en hechos no comprobados que viciaría el acto administrativo de falso supuesto.”<sup>75</sup>

74. Cf. S. CSJ/SPA, 04.10.94, RDP 59-60, p. 198-199.

75. Cf. S. CPCA, 13.04.94, RDP N°. 57-58, p. 246.

## CONCLUSIONES

1.- El acto administrativo es producto de un proceso complejo de formación en el que se integran diversas operaciones cognoscitivas que recaen sobre hechos relevantes y sobre las normas jurídicas que el órgano actuante debe aplicar a los mismos y que dan lugar a uno de los elementos fundamentales en los que se descompone el proveimiento administrativo: la causa del acto.

2.- La causa del acto administrativo es un concepto transportado de la teoría general del negocio jurídico al Derecho Administrativo, que conservando alguna de sus notas esenciales adquiere sus propias peculiaridades dentro de esta última disciplina.

3.- Los defectos que se producen en la integración de este elemento conducen a la materialización de uno de los vicios más frecuentes en los actos administrativos, a saber, el falso supuesto, que puede ser de hecho o de derecho.

4.- También el falso supuesto es un concepto trasladado de otra disciplina (el derecho Procesal) al Derecho Administrativo, pero igualmente en este caso asume características propias que lo hacen más amplio y maleable que su institución matriz.

5.- Sin ánimo de establecer un catálogo de casos, podría afirmarse que el falso supuesto existirá:

5.1.- En el caso del falso supuesto de hecho, cuando la autoridad administrativa:

- a.- Invoque hechos inexistentes
- b.- Obvie los que realmente se produjeron
- c.- Constate parcialmente los hechos ocurridos
- d.- Omita hechos fundamentales
- e.- Califique erróneamente los hechos acaecidos
- f.- Desconozca, omita o valore erróneamente las pruebas existentes.

5.2.- En el caso del falso supuesto de derecho, cuando la autoridad administrativa:

- a.- Aplique las consecuencias jurídicas de la norma a supuestos de hecho distintos a los previstos en ella.
- b.- Interprete erróneamente el contenido de la norma jurídica que aplica al caso concreto.
- c.- Subsuma adecuadamente los hechos ocurridos en la norma, pero aplique otra consecuencia jurídica.
- d.- Invoque normas derogadas, que aún no están vigentes o que no existen.

6.- No obstante lo expuesto, siendo la causa el elemento cuyo contenido subjetivo es tal vez el mayor de todos los que integran el proveimiento administrativo, no es aventurado afirmar que un catálogo de casos en los cuales se produce el falso supuesto de hecho o de derecho, puede resultar restrictivo y, por ello, insuficiente para explicar el gran número de situaciones y matizaciones que se pueden presentar en la realidad.

7.- De lo dicho se sigue que el falso supuesto es una parte de la patología del acto administrativo, cuya definitiva estructuración será siempre obra de la jurisprudencia. Esta última debe entonces realizar una labor prudente, meditada y certera para no invadir el poco terreno que aún queda a la Administración en la libre apreciación de los hechos y del derecho, pues la intensidad del control de los motivos puede convertirse en un camino abierto para la sustitución total del juez contencioso en la Administración, lo cual no creemos conveniente.

## BIBLIOGRAFIA

BREWER-CARIAS, A. El Derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982.

\_\_\_\_\_y ORTIZ-ALVAREZ, L. Las grandes decisiones de la jurisprudencia contencioso administrativa (1961-1996). Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996.

D'ALBERTI, M. "La partecipazione degli amministrati alle attività e alle funzioni amministrative". II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Brewer-Carías. FUNEDA, Caracas, 1997.

DIEZ, M.M. El acto administrativo. TEA, Buenos Aires, 1956.

DROMI, J.R. El acto administrativo. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.

DUQUE CORREDOR, R.J. "La causa del acto administrativo". Revista de Derecho Público. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1987, N°. 29.

DUQUE SANCHEZ, J.R. Manual de Casación Civil. UCAB, 1984.

FERNANDEZ, T.R. La nulidad de los actos administrativos. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1979.

GARCIA DE ENTERRIA, E. FERNANDEZ, T.R. Curso de Derecho Administrativo. CIVITAS, Madrid, 1993.

GARCIA TREVIJANO FOS, J.A. El acto administrativo. CIVITAS, Madrid, 1991.

GARRIDO FALLA, F. Tratado de derecho administrativo. TECNOS, Madrid, 1987.

GIANNINI, M.S. Lezioni di diritto amministrativo. GIUFRE, Milano, 1950.

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Oscar Pierre Tapia (JOPT). Años 1987 a 1997.

LARES MARTINEZ, E. Manual de Derecho Administrativo. UCV, Caracas, 1990,

MARQUEZ AÑEZ, L. El recurso de casación, la cuestión de hecho y el artículo 320 del Código de Procedimiento Civil. Fondo de Publicaciones UCAB-Fundación Polar, Caracas, 1994.

MELICH ORSINI, J. Doctrina General del Contrato. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985.

MERKL, A. Teoría General del derecho Administrativo. Editora Nacional, México, 1980.

MESSINEO, F. Derecho Civil y Comercial. EJEA, Buenos Aires, 1979 (Tr. de la 8va.edición por Santiago Sentís Melendo).

PLANIOL. Traité élémentaire de droit civil. París, 1926.

PRAT, J. La Desviación de Poder. Ediciones Jurídicas Amalio Fernández, Montevideo, 1976.

REVISTA DE DERECHO PUBLICO (RPD). Editorial Jurídica Venezolana. N°. 1 al 59-60.

SEQUERA, C. Evolución de la Casación. Revista de Justicia, 1964, Nr. 48.



URDANETA TROCONIS, G. "Avances jurisprudenciales sobre los motivos de impugnación en el contencioso-administrativo venezolano". Avances Jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela. XVIII Jornadas "J. M. Domínguez Escovar", Barquisimeto, 1993.

VEDEL, G. Derecho Administrativo. Aguilar, Madrid, 1980

VELASCO CABALLERO, F. Las cláusulas accesorias del acto administrativo. TECNOS, Madrid, 1996.

VILLAR PALASI, J.L.-VILLAR EZCURRA, J.L. Principios del Derecho Administrativo. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1993.

ZANOBINI, G. Corso di diritto amministrativo. Roma, 1947.