

Naturaleza jurídica de los partidos políticos y de los actos que de ellos emanan

Diana González
Abogado

SUMARIO

INTRODUCCION

- I. ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN VENEZUELA. IMPORTANCIA
- II. REFERENCIAS DOCTRINARIAS SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS
- III. EVOLUCION JURISPRUDENCIAL SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y DE LOS ACTOS QUE DE ELLOS EMANAN
- IV. TEORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EMANADOS DE PARTICULARES
 1. *Origen y evolución jurisprudencial en Francia.*
 2. *Posición de la doctrina en relación a los actos administrativos emanados de particulares.*
 3. *Evolución Jurisprudencial en Venezuela.*
 4. *Condiciones que deben tener los Actos de los Particulares, para que sean calificados como Administrativos.*
 5. *Aplicación de la teoría de los actos de autoridad de los partidos políticos.*

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Los partidos políticos en Venezuela han jugado un papel decisivo en nuestro desarrollo político, económico y social. En tal virtud, resulta interesante a los estudiosos del Derecho Administrativo realizar un análisis evolutivo de los criterios establecidos por la jurisprudencia para calificar, en primer lugar, su naturaleza jurídica y consecuentemente el tipo de actos que de éstos emanan, a los fines de determinar si pueden ser objeto del control contencioso administrativo.

Es preciso destacar que la labor investigativa en esta área resulta desde todo punto de vista ardua pues como se verá en el desarrollo del trabajo, son muy pocos los casos en que los tribunales de esta jurisdicción (mal llamada jurisdicción) se han pronunciado expresamente sobre esta materia.

Paralelamente, se consideró importante destacar la posición de la doctrina respecto al punto específico de la naturaleza jurídica, para luego indudablemente analizar su criterio en relación a los actos administrativos emanados de particulares, perspectiva dentro de la cual algunos tienden a estudiar los actos de los partidos políticos.

* Trabajo presentado en el curso sobre *Derecho Administrativo Profundizado*, a cargo del Prof. Allan R. Brewer-Carías, Centro de Estudios de Post-Grado, Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela.

Sin embargo, la materia objeto del presente trabajo ha sido poco analizada en su particularidad por la doctrina, tanto nacional como extranjera, razón por la cual la importancia de esta investigación recobra un mayor valor.

A todo evento, en las hojas que siguen no sólo he plasmado lo que ha sostenido la doctrina y la jurisprudencia, sino que he querido fijar mi posición al respecto a la luz de dichos principios doctrinales y jurisprudenciales, como una forma de hacer un pequeño aporte para tratar de vislumbrar un tema tan interesante y polémico.

I. ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN VENEZUELA. IMPORTANCIA

El origen contemporáneo del sistema de partidos en Venezuela tuvo lugar en los años cuarenta, período caracterizado por una fuerte pugna entre los partidos políticos de la época, la cual se vislumbraba como irreconciliable.

Con la revolución democrática de 1958, los partidos políticos luego de un largo período de clandestinidad, motivada por el régimen imperante y contestes en la necesidad de un consenso para lograr el establecimiento y mantenimiento de un nuevo régimen democrático, suscriben el 31 de octubre de 1958 el “Pacto de Punto Fijo”, cuyos ideales inspiraron la Constitución de 1961, en lo que a la organización política se refiere. Se establece así, un Estado Democrático y Social de Derecho, estructurado en un sistema de representación democrática de los partidos políticos, quienes desde ese momento se convierten en los conductores de la vida política y sus relaciones se basan en relaciones competitivas de multipartidismo y pluralismo ideológico¹.

De lo expuesto se puede observar la importancia que en Venezuela han tenido los partidos políticos en el desarrollo de la vida política del país, al punto que algunos autores califican nuestro sistema, como una democracia de partidos.

Este planteamiento conduce al análisis de la naturaleza jurídica de los partidos políticos y el tipo de actos que dictan, para lo cual se hará referencia tanto a la posición doctrinal como a la jurisprudencial.

II. REFERENCIAS DOCTRINARIAS SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Existen múltiples concepciones acerca de la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Al respecto, los autores españoles García Escudero Márquez y Benigno Péndas García² resumen las diversas posiciones de la siguiente manera:

En primer lugar, quienes consideran los partidos políticos como asociaciones privadas, a veces carentes de personalidad jurídica. Este es el criterio acogido en Italia y es el más aceptado en los países anglosajones.

Hay otro sector de la doctrina, fundamentalmente la doctrina francesa y alemana, que los conciben como asociaciones de naturaleza privada que cumplen fines públicos o de interés general.

En la Sentencia del 21 de febrero de 1983, el propio Tribunal Constitucional de España, consideró que los partidos políticos son creaciones libres y producto, como tales, del

¹. Vid. Brewer C., Allan R.: “*Problemas del Estado de Partidos*”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, p.11.

². Vid. Piedad García Escudero Márquez y Benigno Péndas García. “*Consideraciones sobre la Naturaleza y Financiación de los Partidos Políticos*” en Revista de Administración Pública N° 115, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1988, p. 379 y ss.

ejercicio de la libertad de asociación que consagra el artículo 22 de la Constitución Española. De donde concluye, que los p.p. no son órganos del Estado, y el poder que ejercen, les viene dado de sus estatutos que son libremente aceptados por sus miembros y que sólo puede verificarse sobre quienes en virtud de una opción personal y libre forman parte de los mismos. Sin embargo, destaca el Máximo Tribunal, que aunque no forman parte de los órganos del Estado ni de los poderes públicos, tienen “relevancia constitucional”, pero esta relevancia no conduce a su publicación, puesto, que es de la propia esencia del Estado Social de Derecho la existencia de entes de carácter social, no público, que cumplan fines de importancia constitucional o de interés general.

Otra tesis, dirigida por una parte de la doctrina italiana siguiendo a Biscaretti, conciben a los partidos políticos como entes auxiliares del Estado. En efecto, consideran que aun cuando los partidos políticos realizan funciones en interés propio o de sus asociados, son en cierto sentido, “presupuestos” del ordenamiento estatal, porque muchas de sus actividades redundan en beneficio del Estado y de la colectividad y pueden por ello, enlazando con la tesis anterior, ser calificadas como personas públicas. Según esta posición los partidos políticos se situarían como sujetos auxiliares del Estado, al lado de los particulares que ejercen en un momento dado, funciones públicas, como los concesionarios de servicios públicos, entre otros.

Los autores citados resumen en dos grandes teorías o posiciones las anteriores tendencias, una teoría privatista y una publicista. La primera la denominan concepción asociativa y, a su juicio, es la que tiene mayor asidero. En efecto, desde el punto de vista jurídico constitucional, al igual que la Constitución venezolana, la italiana y la alemana, ubican a los partidos políticos como expresión de la libertad de asociación. Sin embargo, en el caso español tal fundamento no tendría mayor valor por la especial referencia que en ella se hace de los partidos políticos, de donde el verdadero fundamento se encuentra en el hecho de que tanto su creación, como su disolución, resultan en esencia del libre acuerdo de los asociados, puesto que el vínculo jurídico surge con el acto constitutivo.

La teoría publicista se fundamenta en la importancia decisiva que estas organizaciones tienen en las democracias moderna, pero se le critica que su reconocimiento constitucional no obliga a identificarlas como órganos estatales. Los autores comentados citan a Triepel, para quien los partidos políticos no son órganos del Estado, puesto que su voluntad no vale, desde el punto de vista jurídico, como voluntad del éste. Además, se destaca el hecho de que si es difícil aceptar el carácter de órganos del Estado de aquellos grandes partidos que tienen una considerable representación, cuanto más difícil será aceptarla de aquellos que él califica como fantasmagóricos, que no van más allá del mero círculo íntimo de sus integrantes. De modo que, se afirma que no está dentro de las facultades de los particulares el crear, sin más, órganos del Estado, no obstante la importancia y el reconocimiento constitucional que tienen, pero este reconocimiento les viene dado, según García y Pendas, porque son constitucionalmente necesarias, puesto que expresan un valor superior, como es el pluralismo político.

Finalmente, concluyen afirmando que los partidos políticos son y deben ser en una democracia pluralista “*mas sociedad que Estado*”, es decir, asociaciones privadas, cuya creación se ampara en el ejercicio de un derecho fundamental de los ciudadanos y no en un acto del poder público, son constitucionalmente necesarias como expresión del pluralismo político y protagonistas, sin monopolios ni privilegios, del desarrollo de ciertas actividades de interés general.

Esta posición pareciera ser la más aceptada en Venezuela tanto por la doctrina como por la jurisprudencia (cuya posición será plasmada posteriormente) e, incluso, la definición que da el artículo 2 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones y Manifestaciones Públicas, es categórico al respecto, pues los define como agrupaciones de carácter permanente, cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del

país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos, de donde se desprende al naturaleza eminentemente privada, fundada principalmente en el derecho de asociación, tal y como también se desprende del artículo 114 constitucional, al reconocer el derecho de todos los venezolanos de asociarse en partidos políticos.

De manera que, siguiendo el sistema que el maestro Brewer-Carías acoge para clasificar las personas jurídicas en el Derecho Administrativo, partiendo de la interaplicación del derecho público y privado, y abandonando la tesis que propugnaba la clasificación entre personas públicas y privadas según el régimen que le era aplicable, podemos decir que los partidos políticos son personas no estatales de derecho privado, puesto que la forma jurídica que utilizan para su constitución es absolutamente propia del derecho privado (artículo 19 del Código Civil). En efecto, son corporaciones de carácter privado, donde predomina el sustrato personal y no forman parte de la organización general de la administración del Estado. No obstante, como ha quedado claro, la importancia y valor constitucional que tienen en las democracias modernas no implica que se les dé carácter público.

En el marco del conocido “Pacto para la reforma del Estado”, se han creado dos proyectos de reforma de la Ley de Partidos Políticos, de los cuales tengo conocimiento. En el primero de ellos, de 1988, se apunta a la tesis publicista y con él se pretendía otorgarles a los partidos políticos, específicamente, personalidad jurídica de derecho público. En el segundo, de 1991, se consagra al partido como una organización ciudadana con fines públicos y cuyos objetivos sólo deben alcanzarse utilizando métodos democráticos.

Así mismo, dentro del Proyecto de Reforma General de la Constitución de 1992, se define la función de los partidos políticos como de interés público y, entre otras cosas, se permite la posibilidad de existencia de grupos de electores con formas de asociación política distinta a los partidos políticos.

III. EVOLUCION JURISPRUDENCIAL SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y DE LOS ACTOS QUE DE ELLOS EMANAN

A los fines de iniciar el presente análisis, se considera prudente partir de una decisión que tuvo lugar seis años después de la entrada en vigencia de la nueva Constitución Venezolana de 1961, que como se dijo anteriormente, consolidó el Estado de Partidos que actualmente caracteriza nuestro sistema democrático³.

Se trataba de una demanda de nulidad incoada por el Dr. Luis Beltrán Prieto Figueroa, mediante la cual solicitó a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, declara la nulidad absoluta de las decisiones del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Democrática, del 24 de octubre de 1967 y del Comité Directivo Nacional del mismo partido, de 29 de octubre del mismo año, a través de las cuales se le desplazó de la Presidencia de Acción Democrática. Al analizar su competencia para conocer del recurso interpuesto, la Corte se consideró incompetente por las razones siguientes:

“En el caso de autos se impugnan acuerdos tomados por un partido político, y no obstante que éstos son instituciones o asociaciones políticas reconocidas como otras muchas por la propia Constitución, de tal hecho no se sigue que sean organismos del Poder Público, ni que sus actos puedan o deban ser considerados como dictados por autoridad administrativa”.

De esta manera fijó la Corte su incompetencia para conocer de los recursos de nulidad intentados contra las decisiones de los partidos políticos, por considerar que los mismos no

³. Vid. Sentencia de la C.S.J., SPA Accidental, de 29 de noviembre de 1967, en el caso Luis Beltrán Prieto Figueroa Vs. A.D.

son organismos del Poder Público ni sus actos pueden considerarse actos administrativos. El fundamento de esta posición estuvo indudablemente en la teoría orgánica imperante en la época para definir el acto administrativo, recogida en el artículo 7° ordinal 9° de la derogada Ley Orgánica de la Corte Federal, el cual establecía dentro de las atribuciones de la referida Corte el “Conocer en juicios contenciosos de las acciones y recursos por abusos de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general *de los actos de autoridad administrativas*, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales...”

Sin embargo, el 30 de enero de 1973, la referida Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia⁴ sostuvo una posición distinta, al conocer del recurso de nulidad intentado por dirigentes de Partido Político Cruzada Cívica Nacionalista, contra decisiones del Consejo Supremo Electoral de 29 de enero y 18 de junio de 1970, mediante las cuales, en virtud de las irregularidades incurridas para la Convocatoria de la II Convención Nacional del referido partido para elegir a sus dirigentes, denunciadas por el ciudadano Abdelkader Márques, el Consejo Supremo Electoral se abstuvo de reconocer la validez de lo acordado en esa Convención, en lo referente al nombramiento de los miembros de la Jefatura Nacional del Partido en cuestión. La parte actora alegó que con esas decisiones, el referido Consejo abrió la posibilidad de la intervención de terceros, que no figuran como militantes del mismo, en asuntos que sólo interesan al partido, como ente moral y a sus miembros, como militantes del mismo y que no tienen ninguna relación con cuestiones de derecho público, ni con infracciones e incumplimiento de la Constitución, Códigos y Leyes Nacionales.

Frente a estos planteamientos, la Corte hizo suyos los argumentos esgrimidos en el Informe de la Comisión de Legislación Electoral y Registro Control de los Partidos Políticos de 22 de enero de 1970, aprobado por el Consejo Supremo Electoral, que cursaba en autos, donde se examinó la naturaleza jurídica de los partidos políticos y la posibilidad de que terceras personas, ajenas a la organización política, puedan válidamente impugnar sus actos. En el referido informe se expresó lo que sigue:

“En líneas generales podemos indicar que la casi totalidad de los tratadistas de Derecho Constitucional están acordes en considerar a los partidos políticos como asociaciones de Derecho Público que, de una manera u otra, de acuerdo con la orientación del Estado, constituyen fuentes del poder.

(omissis)

Un partido político en Venezuela, es pues, un ente cuyo origen arranca de la propia Carta Fundamental, pero cuya gestión, no se cumple o se desarrolla en forma arbitraria, sino más bien sujeta a un conjunto de normas especiales que la regulan. Ese conjunto de normas evidentemente de orden público, hacen que su cumplimiento no sólo se haga obligatorio para todos, sino que ello interesa a toda la comunidad; lo cual, dicho en otras palabras, o argumentando a contrario, podríamos sintetizar afirmando que todo ciudadano está interesado en que las normas que rigen esas asociaciones sean cumplidas, tanto en la porción en que ellas están regidas por Leyes y Reglamentos como en aquellas que se regulan por sus propios estatutos o actas constitutivas.

Como consecuencia de todo lo anteriormente analizado, esta Comisión considera que el partido político en Venezuela; en tanto en cuanto es un ente de carácter público por su origen, por su naturaleza y por su gestión necesariamente genera una serie de actos que directamente interesan a toda la comunidad”.

⁴. Vid. Sentencia de la SPA de la CSJ de 30 de enero de 1973, con ponencia del Magistrado Miguel Angel Landáez, en el Caso Cruzado Cívica Nacionalista Vs. C.S.J., en Gaceta Forense, Tercera Etapa, año 1973, N° 79 P. 23 y ss.

Sobre la base de este Informe, la Corte concluye afirmando que el partido político constituye un ente jurídico de Derecho Público, cuya existencia y fines están expresamente previstos en la Constitución y la ley y que dada su naturaleza, a cualquier ciudadano le corresponde el derecho de denunciar ante el superior organismo electoral, las infracciones a la Ley y a sus propios estatutos, en que a su juicio, haya podido incurrir un partido determinado, debiendo el Consejo Supremo Electoral admitir la denuncia y decidir acerca de ella, pronunciamiento que podrá, a su vez, ser apelable para ante la Corte, si la decisión del Consejo afecta la existencia misma del partido a su normal funcionamiento.

De manera que con esta decisión, nuestro Supremo Tribunal cambió la posición que sostenía en relación a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, ya que aceptó su naturaleza pública; sin embargo, en relación a los actos que emanan de éstos no admitió la posibilidad de su impugnación directa ante la jurisdicción contenciosa, ya que consagró que en estos casos, el Consejo Supremo Electoral actúa como un órgano administrativo contralor de la actividad de los partidos políticos, en el sentido de que a él le corresponde conocer las controversias que se susciten en el seno del partido, que pongan en peligro su propia existencia y decidir las de tal forma que sea esta decisión el objeto del control contencioso administrativo.

Ahora bien, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en decisión del 16 de noviembre de 1989, en el caso COPEI⁵, si bien no se pronunció expresamente sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos fijó, en mi opinión, una doctrina muy importante que más tarde serviría de base para todas las sentencias en que, como punto previo, tuvieran que determinarse la competencia del juez contencioso administrativo en materia de amparo, cuando los derechos y garantías denunciadas como vulnerados son o tienen que ver con el derecho de asociarse en partidos políticos. En esta oportunidad expresó la Corte:

“Resulta concluyente, por tanto, que los derechos y garantías constitucionales denunciadas como vulneradas por el presunto agravante son, fundamentalmente, derechos políticos que tienen que ver con el derecho de sufragio y el derecho de asociarse en un partido político. Igualmente, se denuncian como vulnerados el derecho a la defensa y el derecho de petición, cuyo contenido, en el caso concreto, es de naturaleza administrativa. En efecto, la naturaleza y contenidos de los derechos denunciados encuentra sede jurisdiccional afín con los Tribunales contencioso-administrativos. En consecuencia, el conocimiento de amparos cuyo objeto tutelado sean derechos de índole político administrativa, como en el caso concreto, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativo.

Así se declara.

2. Ahora bien, determinado como ha quedado que la competencia corresponde, conforme al criterio material de afinidad predominante en la Ley, a la jurisdicción contencioso-administrativa, para la Sala a precisar cual es dentro de esa jurisdicción, el Tribunal competente para conocer en primera instancia, del presente caso”.

omissis

“Conforme al contenido del artículo 185, numeral 3º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (...) conocería residualmente esa Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo la materia afín con los derechos políticos conectados con

⁵. Vid. Sentencia de la SPA de 16 de noviembre de 1989, con ponencia del magistrado Luis Enrique Farías Mata, en el caso Julios Cesar Moreno, Humberto Calderón Bertí, Agustín Berríos y Juan José Caldera Vs. COPEI

el sufragio y con el de asociación a un partido político garantizados plenamente por la Constitución, pero sólo en la medida en que no se trate de la competencia en razón de la alta jerarquía del Consejo Supremo Electoral (extendidas por razones prácticas y siempre excepcionales a otros organismos electorales); competencia excepcional contemplada en el numeral 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Sentada la afinidad por la materia que en el caso concreto tiene la jurisdicción contencioso-administrativa, resulta concluyente la competencia de esta para conocer de todos y cada uno de los aspectos del amparo planteado; así lo decide la Sala, por vía de regulación de competencia.”

La referida decisión sentó un precedente en la determinación de la competencia del juez contencioso administrativo en materia de amparo, ya que abandonó la tendencia que se había sentado con sentencias como Colectivos Bripaz e Instituto Pedagógico de Caracas, con las cuales se negó la posibilidad de que la jurisdicción contencioso-administrativa conociera de recursos de amparos autónomos en materias cuyo conocimiento corresponde por esencia a aquélla.

En efecto, mediante esta sentencia la Corte consolidó el criterio de la afinidad para determinar la competencia del juez contencioso-administrativo en materia de amparo y, al mismo tiempo, cuando la Corte Suprema utilizó la competencia residual de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo para atribuirle la competencia de amparos en donde se denunciaran derechos políticos y específicamente el de la asociación a partidos políticos, estableció, aunque no expresamente, que los actos de los partidos políticos se entiende que son emanados de “autoridades”. En efecto, el ponente alude al artículo 185 ordinal 3º, el cual transcrito a la letra reza:

“La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, sería competente para conocer:

(omissis)

3º De las acciones o recursos de nulidad que puedan intentarse por razones de ilegalidad *contra los actos administrativos emanados de autoridades diferentes* a las señaladas en los ordinales 9º, 10, 11 y 12 del artículo 42 de esta Ley, si su conocimiento no estuviere atribuido a otro Tribunal;... “ (Subrayado Nuestro)

De manera que, con la remisión a la norma precedentemente señalada, la Sala calificó tácitamente como “actos administrativos emanados de autoridades” a los actos de los partidos políticos, cuyo conocimiento siempre correspondería en primera instancia a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, como veremos más adelante, esta no fue la interpretación acogida.

En efecto, mediante sentencia del 26 de agosto de 1989⁶, emanada también de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, el magistrado ponente Dr. José Agustín Catalá, para pronunciarse sobre un recurso contencioso administrativo de anulación intentado contra una decisión del Tribunal Disciplinario Nacional del Partido Acción Democrática, consideró como punto previo la naturaleza jurídica de los partidos políticos a los fines de determinar si sus actos constituyen actos administrativo susceptibles de impugnar ante la jurisdicción contencioso administrativa. A tales fines, hace alusión a los diversos criterios expuestos por la doctrina para establecer la diferenciación entre personas jurídicas de derecho público y personas jurídicas de derecho privado, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

⁶. Vid. *Revista de Derecho Público* N° 39, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, pp. 149 y ss.

1.- En primer lugar, el criterio que atiende a los fines públicos o privados que realiza la persona jurídica. En este sentido, destaca la insuficiencia de este sistema, pues un mismo fin puede hacer surgir, según las circunstancias, un organismo paraestatal de naturaleza pública, o una persona jurídica privada.

2.- En segundo lugar, alude al criterio de la existencia de prerrogativas, según el cual, toda persona de derecho público participa del Poder de Imperio propio del Estado, que la colocan en una posición de preeminencia sobre los sujetos privados.

3.- En tercer lugar, hace referencia al sistema de la integración de la persona jurídica a la estructura del Estado y destaca que el mismo ha sido objeto de críticas, fundadas en la existencia de personas jurídicas de derecho público que, sin formar parte de la estructura general del Estado, el legislador expresamente les da ese carácter.

4.- El cuarto criterio está determinado por la forma jurídica de creación del ente. En este sentido, se reconoce el carácter público solamente a entidades que tienen su origen directamente en un acto del poder estatal.

5.- Finalmente, hace referencia la Corte al criterio de la forma, según el cual, son personas públicas las que adopten una forma propia del Derecho Público y privadas las que adopten una forma que corresponda al Derecho Privado, como por ejemplo las asociaciones civiles, las sociedades civiles y las sociedades mercantiles, las cuales en opinión del sentenciador, conservan su naturaleza privada aún cuando formen parte de la Administración Pública.

Destaca el magistrado ponente que la doctrina se pronuncia por lo no escogencia de un criterio único, sino por la concurrencia de varios de los citados precedentemente, para realizar la calificación jurídica del ente de que se trate. Sin embargo, a juicio de la Corte, los siguientes son los criterios fundamentales:

- 1.- Su ubicación dentro de la Administración Pública.
- 2.- El disfrute de prerrogativas inherentes al Estado.
- 3.- Creación por un acto del Poder Público.

Luego de hacer un análisis de la aplicación de estos criterios a los partidos políticos a los fines de determinar su naturaleza jurídica, concluye afirmando que éstos no son personas jurídicas de derecho público, pues ni forman parte de la estructura de la Administración Pública, ni han sido creados por actos del Poder Público y ninguna disposición legal les ha acordado el ejercicio de prerrogativas.

En el mismo sentido, descarta la posibilidad de que sus actos puedan ser calificados como denominados por la doctrina “actos de autoridad”, susceptibles de ser impugnados ante la jurisdicción contencioso administrativa, de modo que cualquier divergencia que surja como motivo de una decisión del partido político que afecte intereses de un particular, debe someterse a la consideración del Consejo Supremo Electoral, de conformidad con la Ley de Partidos Políticos y será contra esta decisión que se intente el recurso correspondiente ante la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, concluye afirmando lo siguiente:

“Los partidos políticos no son personas jurídicas de derecho público, ni pueden considerarse que ejercen potestades de poder público, pues el papel que la Constitución les asigna a los efectos de canalizar la participación de los ciudadanos en la orientación política nacional *no es susceptible de calificar de prerrogativa lo que simplemente es una función*, aunque sí, de gran relevancia para el desarrollo de la vida pública del país.

Por las razones expuestas, al no poder calificarse como actos administrativos los impugnados ante esta instancia jurisdiccional, por tratarse de un acto emanado de un partido político, esta Corte debe declarar improcedente el recurso contencioso administrativo de anulación intentado ya que sólo contra los actos administrativos procede el ejercicio del mencionado recurso, y así se decide.”

De las sentencias que en esta materia se han dictado, considero que la precedentemente citada constituye una de las más importantes, pues por primera vez, se hace un razonamiento lógico deductivo para expresar categóricamente que los partidos políticos no son personas jurídicas de derecho público y sus actos no pueden considerarse como actos administrativos, ni siquiera como actos dictados por una “autoridad administrativa”. Esta posición entra en contradicción con el criterio sostenido, aunque no expresamente, en el caso COPEI.

Continuando con esta evolución, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en una decisión de 10 de octubre de 1990, ponencia de la Dra. Hildegar Rondón de Sansó⁷, en el caso de un amparo constitucional intentado por los ciudadanos Fernando Alvarez Paz y José Antonio Martínez contra la decisión de la Dirección de Política Nacional del Partido Político Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), que revocó la decisión acordada por la Comisión Electoral Nacional del 23 de agosto de 1990, de suspender las elecciones internas del partido en vista de que los listados se encontraban viciados de irregularidades.

De esta sentencia es procedente destacar tres aspectos. En primer lugar, en el auto de admisión, la Corte, acogiendo la doctrina sentada en el caso COPEI, asume la competencia para decidir el recurso de amparo intentado, de la siguiente forma:

“En consecuencia, puesto que la afinidad de los derechos políticos quedó establecida por el legislador del Amparo en un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, la Sala Político Administrativa, pero en el caso de la competencia de la Sala determinó expresamente de cuales autoridades debía emanar para que le estuviera atribuido su conocimiento ha de pensarse que cuando el acto emana de una persona jurídica, como en este caso, la competencia, al no estar atribuido expresamente a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, corresponde a esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y así declara.”

En segundo lugar, si bien la ponente no trata expresamente el tema de la naturaleza jurídica de los partidos políticos, cuando examina el alcance del mandamiento de amparo en el caso concreto, califica el acto denunciado como un acto administrativo general no normativo y en consecuencia lo ubica dentro del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual expresamente consagra que la acción de amparo procede contra *todo acto administrativo*; actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional...” (Subrayado nuestro).

En este sentido expresó:

“Al efecto se observa que, si bien el amparo contra un acto individual recae tan solo sobre el agraviado, en el caso presente se trata de un acto general, sin ser normativo, en virtud de lo cual se ubica en el supuesto del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual acarrea, según los actores, la lesión de sus derechos constitucionales, por haber creado una situación que afecta un determinado proceso electoral, en razón de lo anterior, el efecto que se

7. Vid. Sentencia de la CPCA, de 10 de octubre de 1990, magistrado ponente Hildegard Rondón de Sansó. Caso Fernando Alvarez Paz y José Antonio Martínez vs COPEI.

obtenga con el amparo no puede limitarse simplemente a los solicitantes sino que se extiende a la comunidad que habría quedado afectada por el acto que originara la presunta lesión. De allí que resulte infundado el alegato de la Fiscalía, ya que de ser declarado el amparo y acordada la pretensión deducida en el mismo, su consecuencia no podría ser otra que la paralización del proceso electoral; la corrección de los listados y la fijación de una nueva fecha para que dicho proceso se realice.”

Por último, es procedente destacar el voto salvado del Dr. Jesús Caballero Ortos en relación a la aludida calificación del acto del M.E.P. como acto general no normativo. En relación a esto, sostuvo que los partidos políticos no pueden dictar actos administrativos, ni desde el punto de vista orgánico, por no formar parte de la Administración Pública, ni desde el punto de vista material, por no encontrarse habilitados para ello por la Ley. Al mismo tiempo, en relación a la doctrina sostenida en el caso COPEI, acogida por el auto de admisión, expuso el siguiente criterio:

“Si esta Corte es competente para conocer de acciones autónomas de amparo contra actuaciones que puedan tener lugar en el seno de un partido político, tal competencia no deriva de la calificación de sus actos o actuaciones como administrativas, sino -como estimo que ha quedado aclarado en el auto de admisión- por la afinidad entre los derechos políticos que puedan vulnerarse y la competencia de un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, acogiendo así la tesis de la afinidad consagrada en el artículo 7° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y ampliamente desarrollada por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de 16 de noviembre de 1989.”

Sin embargo, la referida sentencia fue apelada por Adolfo González Urdaneta, representante del M.E.P., y el 21 de mayo de 1991, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la revocó en todas sus partes⁸. En relación al punto de la sentencia apelada que se ha traído a colocación, la Corte destacó el carácter personalísimo de la acción de amparo y expresó que en tal virtud, no podría, como lo pretendió la sentencia apelada, por solo mandato del tribunal en su decisión, que cuando el acto es general, sin ser normativo, por cuanto afecta un proceso electoral, el efecto que se obtenga del amparo no se limite simplemente a los solicitantes, pues el artículo 5 de la Ley de Amparo, fundamento de tal afirmación, no permite ni regula tal supuesto.

En este punto es conveniente analizar la sentencia del 12 de septiembre de 1990 de la Corte Primera de los Contencioso-Administrativa Accidental⁹, que decidió el recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto por los ciudadanos Jorge Enrique León y Alfredo Duarte, conjuntamente con acción de amparo constitucional contra la decisión de la Junta Directiva Nacional del Partido Organización Renovadora Auténtica (O.R.A.), que acordó su expulsión del mencionado partido.

En esta oportunidad la Corte examinó nuevamente, como punto previo, la cuestión de la competencia, ya que, a su juicio, el auto de admisión se basó exclusivamente en la aplicación de la sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 16 de noviembre de 1989 y tal sentencia fue dictada para el caso de un amparo autónomo y en el presente caso se trataba de una acción de amparo interpuesta conjuntamente con el recurso de nulidad, supuesto diferente y que no se analizó en su oportunidad, ya que tal como tiene establecido la Corte Primera, cuando se plantea la referida acumulación, la acción de

⁸. Vid. Sentencia de la SPA CSJ, de 21 de mayo de 1991, ponencia de la magistrado Cecilia Sosa Gómez, en el caso citado.

⁹. Vid. Sentencia de la CPCA, de 12 de septiembre de 1990, magistrado ponente la Dra. Belén Ramírez, fundada en el caso Jorge Enrique León Vs. O.R.A.

amparo tiene carácter accesorio con respecto al de anulación, de manera que, siendo inadmisibles la acción principal, la acción de amparo no puede ser admitida. En el auto de admisión se procedió a la inversa, es decir, se determinó primero si la acción de amparo era admisible, para luego concluir que el recurso de anulación también lo era.

Para examinar su competencia en relación con el recurso contencioso administrativo de anulación propuesto, la Corte analiza en primer lugar, si puede considerarse el referido acto interno del partido O.R.A. un acto administrativo, de tal manera que el conocimiento del mismo corresponda a esa Corte, de conformidad con el artículo 185 ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. A tal efecto, luego de analizar la Constitución y la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, expresa lo siguiente:

“...Es decir, los miembros de un partido político, ingresan o se asocian a él por un convenio libre y privado con otros miembros de ese partido, sin que tengan ninguna obligación de hacerlo y sin que se vean en la necesidad de pertenecer a ellos para ejercer sus derechos políticos. Es más bien ejercitando su derecho a asociarse libremente que deciden formar parte del mismo. Y, lo que es más importante aún, esta asociación, para participar por métodos lícitos, en la vida política del país, se hace de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por los propios miembros del partido.

En consecuencia, es el estatuto el que va a regir el funcionamiento interno del partido, al cual se someten voluntariamente los miembros del mismo y de acuerdo con programas también acordados libremente por los miembros del partido.

(omissis)

Los estatutos del partido son producto de la voluntad asociativa de sus componentes y a ellos quedan sometidos en virtud de su decisión de permanecer al mismo.

No puede pensarse por tanto, que la decisión en contra de la cual se acciona, en ejecución de sus estatutos, pueda considerarse como un acto administrativo sometido al control de la jurisdicción contencioso-administrativa”.

Concluye por tanto la Corte, declarando que no estando sometido el acto cuya nulidad se pide al control de esta jurisdicción, considera inadmisibles tanto el recurso contencioso-administrativo de anulación, como el recurso de amparo, este último en virtud del carácter accesorio que tiene en estos casos.

Esta decisión fue apelada para ante la Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa y ésta en decisión del 11 de julio de 1991¹⁰ hizo suyos los argumentos sostenidos por el a-quo y expresó que el acto amado de la organización O.R.A no constituye el ejercicio de una potestad pública y la obligación para sus miembros deriva de un sometimiento voluntario a un convenio asociativo, tal como lo sostuvo la Corte en el caso Prieto Figueroa referido supra. Sin embargo, acotó que no desconoce esa Sala la tendencia jurisprudencial de catalogar como actos administrativos las actuaciones de sujetos jurídicos que no integran la organización del Poder Público pero que, por virtud de la Ley que rige su funcionamiento, pueden dictar actos que por su contenido material tienen la misma naturaleza de los administrativos. Al mismo tiempo, dejó claro que los actos internos de los partidos políticos se estarán sujetos al control de esta jurisdicción, pero sólo en el caso de que interpusiera una acción de amparo autónoma, donde los Tribunales Contencioso-Administrativo sí serían competentes siempre que la índole de los derechos denunciados sea “político administrativa”.

¹⁰. Vid. Sentencia de la SPA de la CSJ de 11 de julio de 1991, ponencia de la Dra. Cecilia Sosa Gómez, en el caso citado.

En este orden de ideas, resulta preciso comentar una decisión de la Corte Primera de los Contencioso Administrativo de 11 de noviembre de 1993, con ponencia del Dr. Gustavo Urdaneta Troconis, en la cual se decidió la acción de amparo constitucional interpuesta por la abogada Aura Loreto de Rangel contra el partido político Acción Democrática (A.D). En esta oportunidad expresó la Corte lo siguiente:

“En el presente caso se está en presencia de las autoridades de un partido político, es decir de una de esas organizaciones políticas que detentan, junto con los llamados grupos electorales, la facultad exclusiva, otorgada por ley, de postular candidatos a las elecciones destinadas a proveer los cargos de representación popular. En el caso específico, tal facultad exclusiva les viene atribuida en el artículo 99 de la Ley Orgánica del Sufragio, referida a la postulación de candidatos a Senadores y Diputados al Congreso, a Gobernadores y a Diputados a las Asambleas Legislativas estatales (sic). De tal modo que, en el ejercicio de dicha facultad, pueden tomar decisiones de carácter unilateral, susceptibles de afectar situaciones jurídicas subjetivas de las personas involucradas que trascienden a la esfera interna del partido.¹¹

Finalmente la Corte al declarar con lugar la solicitud de amparo, estableció que como en el presente caso la acción obra contra órganos de una persona que, a pesar de estar dotada por la ley de ciertas potestades, en atención a la función que cumplen, las organizaciones partidistas tienen forma jurídica privada y, en consecuencia, procedió en ese caso la imposición de las costas procesales a los accionados por haber resultado vencidos.

Con esta decisión la Corte, por un lado, define los actos de los partidos políticos como actos de carácter unilateral, susceptibles de afectar situaciones jurídicas subjetivas de las personas involucradas y, por otro lado, los califica como entes de naturaleza privada. De lo anterior se deduce que la Corte pareciera asimilar sus actos a los llamados por la doctrina “actos de autoridad”, cuya teoría será objeto de posterior análisis.

Sin embargo, esta decisión contó con dos votos salvados, el primero de los cuales es del Dr. Jesús Caballero Ortíz, quien siendo consecuente con su posición de negarle la naturaleza pública a los partidos políticos, realizó un interesante comentario de las decisiones que en esta materia se han dictado ya que apoyan su posición, para concluir finalmente afirmando:

“todo lo relacionado con la designación de los candidatos de un partido político -en este caso, Acción Democrática- para optar a cargos de Diputados al Congreso de la República, es materia que concierne a la vida interna de esa organización, la cual se rige por programas y estatutos libremente acordados por sus miembros. Tanto es así que el Reglamento para la selección de los Candidatos a Cuerpos Deliberantes aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional del partido (...) regula todo lo concerniente a las facultades del Consejo Electoral Interno Nacional, Consejos Electorales Internos Seccionales y Consejos Electorales Internos Municipales.

(omissis)

Lo anterior demuestra que las postulaciones para candidatos al Congreso de la República constituyen una actividad interna del partido que no puede ser controlada por esta Corte por la vía del amparo constitucional.

Por las mismas razones, y no siendo los partidos políticos entes pertenecientes al Poder Público, ni personas jurídicas de derecho público, de ningún modo puede sostenerse que a la actora la haya sido violado el derecho a la defensa”.

¹¹. Vid. Sentencia de la CPCA, de 11 de noviembre de 1993, ponencia del Dr. Gustavo Urdaneta Troconis, en el caso Aura Loreto de Rangel vs. A.D.

En el mismo sentido se pronunció el Dr. José Agustín Catalá al salvar su voto en la prenombrada sentencia, donde hizo suyos los argumentos precedentemente transcritos, esgrimidos por el Dr. Caballero Ortíz en relación a la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Particularmente en lo referente a los estatutos que rigen el funcionamiento de los partidos políticos, expresó:

“Tales disposiciones las aceptan los militantes desde luego que forman parte integrante de esa organización política.

Las postulaciones para candidatos al Congreso de la República conforman una actividad interna del Partido Acción Democrática que escapa al control de esta Corte”.

La referida sentencia fue apelada para ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la cual el 1º de diciembre de 1993, declaró con lugar la apelación y sostuvo en relación al caso objeto de estudio, acogiendo la tesis sostenida por el Dr. Jesús Caballero Ortíz, que los actos de los partidos políticos no podían reputarse como actos administrativos ni desde el punto de vista orgánico, ni material¹². En este sentido, acotó lo que se transcribe a continuación:

“Ahora bien, debe tenerse presente que las obligaciones impuestas a los militantes de un partido político son entonces las consecuencia de un libre pacto de asociación y en consecuencia debe entenderse que los partidos políticos no son organismos del Poder Público, ni que sus actos puedan o deban ser considerados como dictados por autoridad administrativa, aun cuando éstos sean instituciones o asociaciones políticas reconocidas como otras muchas por la Constitución”

Sobre la base de esta afirmación, consideró que la designación de sus candidatos para optar a los cargos de Diputados al Congreso de la República es un problema que incumbe a la vida interna de los partidos y ello se rige por programas y estatutos libremente acordados por sus asociados. De manera que, de acuerdo al criterio expuesto por la Sala, el derecho a ser postulado ante los órganos electorales, es materia que debe dilucidarse en el seno de la organización política a la cual se pertenece.

En la referida decisión, la Dra. Hildegard Rondón de Sansó salvó su voto por disentir el criterio sustentado por la mayoría sentenciadora, en relación a la posibilidad de que los actos de los partidos políticos sean susceptibles del control contencioso administrativo. A este respecto sustentó lo que sigue:

“En criterio de la disidente la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo sentó un precedente que ha debido confirmarse y es el de la posibilidad del ejercicio del control sobre los partidos políticos en una esfera que no puede considerarse interna (interna como tal) porque está vinculada a los principios sobre los cuales se funda la democracia. Ya con anterioridad el mismo organismo jurisdiccional había trazado tales lineamientos en el fallo conocido como la sentencia del M.E.P.

(omissis)

El haber regresado sobre posiciones anteriores por parte de la jurisprudencia es lo que permitió se acentuara la crisis de los partidos políticos en Venezuela que, fundados en una rígida estructura autoritaria, desconocen los intereses de las bases que lo

¹². Vid. Sentencia SPA CSJ de 1º de diciembre de 1993, ponencia de la Dra. Cecilia Sosa Gómez, en el caso citado.

sustentan, avalados por imposibilidad que consagra, de la falta de control de las decisiones de las cúpulas que los dirigen.”

Con esta decisión culmina la evolución jurisprudencial objeto del presente trabajo de investigación, ya que desde el año 1993 hasta la fecha de esta investigación, no se encontraron decisiones que expresa o tácitamente se pronunciaran en torno a la naturaleza jurídica de los partidos políticos y el tipo de actos que ellos emanan, con argumentos distintos a los precedentemente expuestos. De modo que, en torno a este problema, si bien la jurisprudencia no ha sido uniforme, el criterio mayoritario es en primer lugar, negarle la naturaleza pública a los partidos políticos y afirmar que constituyen asociaciones de carácter eminentemente privado; en segundo lugar, negar la posibilidad de que sus actos puedan ser considerados como administrativos y, en consecuencia, se les excluye de la aplicación de la doctrina de los actos de autoridad, por considerar que los mismos no están investidos por Ley de prerrogativas o potestades públicas.

Sin embargo y dada la frecuencia con que los militantes de los partidos políticos denuncian ante los órganos contencioso administrativos, la violación de los métodos democráticos en los procesos electorales internos y en razón de lo cual alegan la violación de los artículos 113 y 114 de la Constitución por vía de amparo constitucional, considero oportuno hacer referencia a una serie de fallos en los cuales la Corte fija su posición al respecto.

En sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 12 de septiembre de 1990 y 11 de julio de 1991, respectivamente, citados precedentemente, se estableció que el artículo 114 de la Constitución se refiere exclusivamente a los métodos democráticos que deben emplear los partidos políticos en la orientación de la vida política nacional y no pretende regular el funcionamiento interno de los partidos políticos, actividad que remite al legislador. En esta oportunidad sostuvo el siguiente criterio:

“Señalaba el constitucionalista patrio Ambrosio Oropeza que: El artículo 114 de la Constitución, dice, en efecto, que todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar por métodos democráticos en la orientación de la política nacional.

En conformidad con ese texto, ni el poder legislativo ni el poder judicial pueden pronunciar prohibiciones ni exclusiones de partidos atendiendo a sus doctrinas o programas... “(La nueva Constitución Venezolana. Caracas 1992 p 358) y continúa explicando que en su actuación interna, los partidos políticos pueden establecer con libertades los procedimientos a seguir, siempre que en su actuación externa, utilicen métodos democráticos en la orientación de la política nacional. Señalaba más adelante el mismo autor que en cambio, si un partido por descontento con los resultados electorales, por impaciencia u otras razones, emplea métodos antidemocráticos para satisfacer apetencias de mando, dado ese carácter antidemocráticos para satisfacer apetencias de mando, dado ese carácter antidemocrático de los medios empleados, coloca al poder ejecutivo en la necesidad de hacerle frente para impedir, en conformidad con el artículo 114 de la Constitución la violación del orden legal (vid. Ibidem)

Luego al analizar el mismo Oropeza la “Ley de Partidos Políticos Reuniones Públicas y Manifestaciones dictada en ejecución de los artículos 114 y 71 de la Constitución, llega a las conclusiones anteriores. Y no podría ser de otra forma, en tanto que los partidos políticos gozan de libertad para su organización interna, distinto es el caso de la actividad externa de los partidos, acerca de la cual tanto la Constitución como la ‘Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones’ prevén la

obligación para los partidos políticos de garantizar en sus estatutos métodos democráticos en su orientación y acción política”.

Sin embargo, en un fallo del 10 de octubre de 1990, dictado por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, citada supra, se sostuvo una posición distinta y se declaró con lugar el amparo intentado, por considerar que se había infringido la garantía constitucional del artículo 114 de la Constitución, en virtud de que la decisión objeto del amparo había ordenado la realización de elecciones internas cuya fase preparatoria adolecía de vicios que afectaban la democracia interna del partido, pues se ignoró la voluntad del órgano competente en la materia electoral, además de que se forzó la asunción de decisiones en base a una representación numérica que no llenaba el quórum reglamentario y por que se sustituyó la voluntad del órgano de control electoral por la del órgano de decisión política. Para tomar esta decisión expuso lo siguiente:

“No puede hablarse del derecho de asociación en partidos políticos, sin que ello implique la exigencia de que tales organizaciones se estructuren y operen mediante los métodos democráticos, esto es. La ausencia del autoritarismo, el sometimiento a la Ley, el predominio de la voluntad mayoritaria.”

Esta sentencia contó con el voto salvado del magistrado Jesús Caballero Ortiz, quien acotó que los hechos que se aceptan como violatorios del artículo 114 afectan la democracia interna del partido y la legalidad interna en un proceso electoral que tiene lugar en el interior de un partido político, cuando, de conformidad con la primera parte del artículo 114 de la Constitución, el derecho de asociación en partidos políticos tiene por objeto participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional. De donde afirma que estos métodos democráticos tienen una relevancia externa, más o no interna, y solo puede admitirse la violación del artículo 114 cuando se vulneren los métodos democráticos que afecten la orientación de la política nacional, es decir que tengan relevancia externa. Al mismo tiempo, distingue estos métodos democráticos del carácter democrático que según el segundo párrafo del artículo 114 deben tener los partidos políticos y que debe asegurar la ley que regule su actividad y constitución, por eso el artículo 5° de la Ley de Partidos Políticos obliga a éstos a asegurar a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido.

Sin embargo, como también señaláramos antes, esta decisión fue apelada y en esta oportunidad, en decisión del 21 de mayo de 1991, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, sostuvo:

“No existe correspondencia entre la norma constitucional 114, el derecho que ella garantiza y las conclusiones de la sentencia para entrar a examinar asuntos que corresponde a la esfera estatutaria del partido MOVIMIENTO ELECTORAL DEL PUEBLO, y concluir que ha sido violado el derecho de asociación en partidos políticos, más cuando los mismos solicitantes del amparo, consideran que la actuación de los órganos del partido constituyen una violación de normas de carácter estatutario.”

Seguidamente la Corte hace suyos los argumentos sustentados por el magistrado disidente del fallo apelado, Dr. Jesús Caballero Ortiz, en el sentido siguiente:

“...en el artículo 114 de la Constitución, pueden distinguirse dos supuestos bien diferenciados. Así la primera parte protege constitucionalmente el derecho de asociarse en partidos políticos por parte de los venezolanos aptos para el voto. En modo alguno se ha vulnerado a los presuntos agraviados el derecho de asociarse en partidos políticos. El segundo párrafo del artículo 114..., ser reserva al ámbito de la

ley, la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático. Si conforme al primer párrafo el partido debe participar por métodos democráticos en la orientación de la política nacional, so pena de violación de la Constitución, en el segundo se reserva a la Ley aquellas actividades que aseguren su carácter democrático. Entre tales actividades se encuentra obviamente, la elección de sus autoridades internas. No puede entonces confundirse “los métodos democráticos”, con el carácter democrático” de los partidos políticos y por ello el artículo 5 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones obliga a estos organismos a asegurar a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido.”

En este caso concluyó afirmando que la procedencia del amparo se encuentra condicionada por la exigencia de violación directa e inmediata de la normativa constitucional, ocasionada por el acto lesivo, infracción que no se aprecia ni se deduce en la presente acción de amparo y, en consecuencia, declara con lugar la apelación.

Las primeras decisiones aludidas y esta última en particular, han servido de base a las ulteriores sentencias que en esta materia se han dictado para establecer como criterio jurisprudencial, que no se pueden atacar por vía de amparo constitucional las decisiones de los órganos de los partidos políticos que violen los métodos democráticos internos, o lo que la jurisprudencia denomina “carácter democrático” de los partidos políticos, pues al atender de ésta el artículo 114 sólo protege los “métodos democráticos externos” o lo que es lo mismo los que estas organizaciones emplean para orientar la vida política nacional. En este sentido, podemos citar las decisiones del 23 de agosto de 1991 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en los casos Raúl Castillo Mendible vs. AD y Jesús Ríos Bonilla también contra Acción Democrática; igualmente, la decisión del 28 del mismo mes y año, también de la Corte Primera en el caso Rodolfo Anibal Márquez vs. A.D.; y, finalmente, el caso Pablo Piermattei contra decisión de COPEI.¹³

En la mayoría de estos fallos la Dra. Hildegard Rondón de Sansó salvó su voto por disentir del criterio sustentado por la mayoría y en tal sentido dispuso que, siendo los partidos políticos la base del sistema legislativo y de gobierno, en los mismos debe preservarse los principios consagrados como absolutos en la Constitución y específicamente de la democracia interna va a depender la afirmación o negativa de la democracia de las estructuras políticas que conforman el Estado y de acuerdo a ella se incrementa o impide que los vicios que afectan a las cédulas originarias se incorporen a los órganos deliberantes y de gobierno. Observa que no puede darse una interpretación restringida a los artículos 113 y 114 de la Constitución, limitando su alcance a las elecciones que se celebren en la República mediante el sufragio universal directo y secreto y a la actuación externa de los partidos, por cuanto ello desvirtuaría el espíritu y sentido de tales normas y un desconocimiento de nuestra realidad en el sistema político, el cual se basa en el gobierno de los partidos. En razón de lo cual propugna la obediencia de los principios constitucionales en el seno de los partidos políticos, cuya conducta democrática fue el desideratum del constituyente, que dejó plasmado en una norma clara, que no admite otra interpretación diferente a la de su apelación, en lo que atañe a la estructura y actuación interna de los partidos políticos.

¹³. Vid. Sentencia de la CPCA, de 23 de agosto de 1991, ponencia de la Dra. Belén Ramírez de Landaeta en el caso Raúl Castillo Mendible vs. A.D.
Vid. Sentencia de la CPCA, de 23 de agosto de 1991, en el caso Jesús Ríos Bonilla vs. A.D., ponencia de la Dra. Belén Ramírez Landaeta.
Vid. Sentencia de la CPCA, de 28 de agosto de 1991, en el caso Rodolfo Anibal Márquez vs. A.D. ponencia de la Dra. Belén Ramírez Landaeta.
Vid. Sentencia CPCA, de 16 de septiembre de 1992, ponencia de José Peña Solís, caso Pablo Piermattei Vs. COPEI

En este sentido, estoy totalmente de acuerdo con la doctora Sansó, pues en las democracias modernas actualmente en crisis, por la politización de sus instituciones, conviene imponer controles a la actividad interna de los partidos políticos, cuya organización y burocracia, en lugar de representar la voluntad de sus miembros, representan los intereses de una oligarquía que los controla y los dirige¹⁴.

En el marco de estos razonamientos jurisprudenciales conviene analizar la posición de la doctrina, específicamente, en relación al tipo de actos que dictan los partidos políticos, para lo cual se estudiará en primer lugar, la teoría de los actos de autoridad, para luego analizar a la luz de esos planteamientos, si los actos de estas organizaciones constituyen verdaderos actos administrativos de origen privado.

IV. TEORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EMANADOS DE PARTICULARES

1. *Origen y Evolución Jurisprudencial en Francia*

La posibilidad de aceptar que los particulares pudieran dictar actos administrativos susceptibles de ser controlados por el juez contencioso administrativo, comenzó a gestarse con el abandono del criterio orgánico como criterio único para definir el acto administrativo. En efecto, según el mencionado criterio, la Administración pública es el único ente capaz de producir actos administrativos, con lo cual se dejaba fuera los actos dictados por otros órganos del Poder Público e incluso por particulares en ejercicio de la función administrativa.

Cuando se supera el criterio orgánico y la doctrina y la jurisprudencia conceptualizan el criterio material, en donde se prescinde de la naturaleza del ente del cual emana el acto y se atiende a la función que ejecuta o al régimen de derecho al que se encuentra sometido el ente para calificar de administrativo o no un acto¹⁵, comienza a perfilarse la posibilidad de que particulares en virtud de delegación legal actuando investidos de prerrogativas públicas, puedan dictar manifestaciones unilaterales de voluntad, de carácter obligatorio, susceptibles de ser controladas por la jurisdicción contencioso administrativa.

En efecto, la teoría de los actos de autoridad nace en Francia cuando a raíz de la Primera Guerra Mundial los particulares comenzaron a ejecutar actividades propias del Estado como una forma de colaborar ante las circunstancias coyunturales que se estaban viviendo, cuestión que se realizaba o bien mediante el contrato de concesión o bien mediante la prestación directa de servicios públicos confiada a estos por la propia Ley¹⁶.

Algunos autores como Frank Moderne, ubican el origen de esta concepción en la decisión del Consejo de Estado Francés de 13 de mayo de 1938, en el caso de la “Caisse primaire Aide et Protection”, donde precisamente se reconoce la gestión directa de servicios

¹⁴. Naranjo Mesa, Vladirmiro: “*Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*”, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1991, p. 393 y ss. En relación al enfoque sociológico de las crisis de los partidos políticos y la necesidad de que se establezca una democracia de participación en donde el elector ordinario pueda participar más intensa y frecuentemente en la teoría de decisiones para contrarrestar y compensar las fallas que se presentan en nuestra democracia, a causa de la manipulación de los elegidos por parte de los directores políticos.

¹⁵. Vid. Chavero Rafael: “Los Actos de Autoridad”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, p. 45.

¹⁶. *Ibidem*

públicos confiada a los particulares por los textos legales y no a título de concesión (contrato)¹⁷.

Sin embargo, es con el arret Monpeurt cuando se marca el inicio de esta doctrina. En el caso se trataba de un acto del Director del Comité de Organización de la Industria del vidrio (estos Comités fueron creados por Ley para regular la producción industrial) mediante el cual impuso la obligación a dos empresas productoras de vidrio de suministrarle a otra, una determinada cantidad de su producto final al 20% de descuento: El Sr. Monpeurt, afectado con la medida recurrió del acto ante el Consejo de Estado Francés, el cual expresó lo siguiente:

“...los Comités de organización, si bien el legislador no los creó como establecimientos públicos, están encargados de participar en la ejecución de un servicio público, y las decisiones que tomen dentro de la esfera de sus atribuciones, sean de carácter general o particular, son actos administrativos, siendo el Consejo de Estado, en consecuencia, competente para conocer de los recursos que se interpongan”¹⁸

En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado Francés, pero en relación a los actos dictados por Colegios Profesionales (denominados en Francia “Ordenes”) en el caso Bouguen, se trataba de una decisión del Consejo Superior de la Orden de Médicos. En esta oportunidad, no obstante que el Comisario de Gobierno Legrange admitió que el legislador había adquirido hacer de esas organizaciones y del control de las profesiones un servicio público, que confiriera a las decisiones de ellos emanadas en ejecución del servicio público, el carácter de actos administrativos. El consejo de Estado simplemente se limitó a decir que dichas organizaciones no eran establecimientos públicos. La doctrina de la época aferrada al criterio orgánico del acto administrativo, interpretó las referidas decisiones, en el sentido que los Colegios Profesionales no eran personas de derecho privado, sino personas de derecho público distintas a los establecimientos públicos¹⁹

De manera que, la teoría de los actos administrativos emanados de particulares, no era todavía del todo aceptada. No es sino con las sentencias Morand y fundamentalmente con la Magnier cuando se consolida verdaderamente esta teoría. En el caso Moran se trataba de un acto emanados de unas organizaciones agrícola creada por Ley, pero constituida por los propios agricultores. En esta oportunidad el Consejo, luego de admitir expresamente la naturaleza privada del ente expresó:

“...que el legislador les había encargado la ejecución de un servicio público concerniente a la organización y el control de la profesión agrícola y que las decisiones que estos organismos dictaban con el fin de cumplir esa misión constituyen actos administrativos”.

En la sentencia Magnier del 13 de enero de 1961, la totalidad de los autores sitúan la consolidación de dicha teoría. Se trataba de un acto emanado de una agrupación privada creada por Ley a la cual se le había confiado “la lucha contra los enemigos del cultivo”, para lo cual adoptaban medidas de protección; a tal efecto se decidió, para combatir a un determinado parásito, realizar una fuere fumigación en los cultivos de la zona de L’Aisne a costa de los respectivos propietarios. Algunos de estos propietarios se negaron a pagar y en tal sentido la Federación acudió ante el Prefecto, quien libró ordenes compulsivas de pago,

¹⁷. Vid. Moderne Frank: “Decadencia del punto de vista orgánico en la definición del acto administrativo en derecho francés: los actos administrativos de origen privado”. En Revista Española de Derecho Administrativo N° 4, Civitas, 1975 pág. 6.

¹⁸. Vid. Pérez Gómez Augusto: “Los Actos Administrativos de Origen Privado. Análisis Crítico de la jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo a la Juez del Derecho Administrativo Clásico” y Revista de la Fundación P.-G.R., N° 13, Caracas, 1995, p. 29.

¹⁹. Ibídem pp. 38

las cuales a su vez fueron recurridas. En este caso, el Consejo de Estado, a los fines de declarar su competencia, puntualizó:

“...que resulta del conjunto de esas disposiciones que el legislador ha instituido un servicio público administrativo cuya gestión es confiada, bajo el control de la Administración, a organismos de derecho privado; que, en el caso en que dichos organismos tomen decisiones unilaterales individuales que se impongan a los propietarios o a los usuarios interesados, éstos presentan el carácter de actos administrativos sujetos a la competencia de la jurisdicción administrativa”.

De manera que, con las decisiones precedentemente citadas y toda una serie de sentencias dictadas en este sentido posteriormente, se afianzó la teoría de los actos de autoridad en la jurisprudencia francesa según la cual constituyen “actos administrativos de origen privado, aquellos actos tanto de efectos particulares como de efectos generales (arret Monpeurt, Bougen y Magnier), siempre que se trate de actos relativos a la gestión de un servicio público administrativo, pues cuando se trate de servicios públicos industriales y comerciales, sólo son administrativos aquellos de efectos generales (epoux Barbier) que se refieren muy especialmente a la creación, organización interna o supresión del servicio (arrét Rolland y epoux Barbier) y que la calificación administrativa no se extiende a los actos de gestión ordinaria de aquellos organismos privados gestores de un servicio público administrativo como serían las relaciones con su personal, ya que éstos no son funcionarios públicos”.

2. *Posición de la Doctrina en relación a los actos administrativos emanados de particulares*

En relación a esta teoría de los actos emanados de particulares, la doctrina moderna es conteste en aceptar su existencia, condicionada por supuesto a ciertos requisitos o condiciones. En efecto, el autor George Vedel²⁰, al tratar el tema de las estructuras administrativas, incluye a las personas privadas en la gestión de servicios públicos, en este caso considera que los actos unilaterales realizados por estas tienen carácter administrativo y por tanto, depende del control del juez del “exceso de poder” a diferencia del régimen de las personas privadas que no administran un servicio público, pero que tienen una misión de interés general o que colaboran con la Administración, el cual es eminentemente de derecho privado y no supone actos administrativos. Además, destaca que el servicio público puede serle confiado bien a través de un contrato o por disposición legal, sin necesidad de hacer de ellos personas públicas y cita como ejemplo característico de ello a los Colegios Profesionales.

Por su parte, el autor colombiano Gustavo Penagos²¹ sostiene que una definición más conforme con la realidad jurídica sería definir al acto administrativo como el acto jurídico de ejercicio de la función administrativa. Función administrativa que a su juicio puede ser ejercida directamente por el Estado o también directamente por los particulares y que a su vez puede ser ejercida dentro del Estado, no solamente por los órganos administrativos sino también por el conjunto de organismos, de autoridades, que integran otras ramas del Poder Público. Comentando su definición puntualiza que la misma se anticipa a la modernas concepciones del derecho administrativo, pues de su estudio se deduce que el acto administrativo puede ser dictado por cualquier “administrador calificado por la Ley” para

²⁰. Vedel, Georges: “Derechos Administrativo”. Traducción de la 6ta Edición Francesa por Juan Rincón Jurado, Madrid, 1980, pp. 642 y ss.

²¹. Penagos, Gustavo: “El Acto Administrativo”, Tomo I, Cuarta, Librería del Profesional, Bogotá 1987, pág. 37

emitirlo y cita como ejemplo el caso de entidades privadas autorizadas por el legislador para ejercer funciones administrativas.

García Truvijano Fos²² considera que si bien es cierto que en principio los particulares no pueden dictar actos administrativos, también es cierto que en determinados casos, debido a la especial relación que los particulares tienen con la Administración, adquieren capacidad dentro del Derecho Público, para emanar actos administrativos en sentido técnico jurídico. Acota además que esta relación surge normalmente aunque no necesariamente, de una concesión de funciones o de servicios, pero coincide con el resto de los autores en afirmar que no toda la actividad del concesionario permite la posibilidad de que en su ejecución se dicten actos administrativos, puesto que sólo se incluyen las que ejercita como órgano indirecto de la Administración.

El Dr. Brewer-Carías sobre la base del artículo 206 de la Constitución, promueve la tesis de la universidad del control contencioso administrativo²³ que trae consigo una ampliación del catálogo de actos susceptibles de control por el juez contencioso administrativo, así admite su control sobre los actos administrativos emanados de los órganos del Poder Judicial y Legislativo, en ejercicio de la función administrativa e incluso de los actos administrativos emanados de particulares o entidades privadas en ejercicio de autoridad en virtud de ley (criterio material de definición del acto administrativo).

Acogiendo esta tesis, la Dra. Sansó define los actos de autoridad como aquellos dictados por “sujetos que, si bien no constituyen administraciones públicas tradicionales, tienen por ley el poder de incidir sobre la esfera jurídica de otros, afectando sus situaciones jurídicas tanto en sentido positivo como negativo, esto es, extinguiendo o degradando los derechos subjetivos a simples intereses, modificando su contenido, o creando cargas respecto a los mismos en forma autoritaria, es decir, con la coercibilidad necesaria para obtener sus fines. Se trata de figuras subjetivas que poseen poderes autoritarios que le son conferidos por el propio ordenamiento jurídico. “En su criterio, estos entes realizan función administrativa y, en ejercicio de ella, están facultados para dictar “actos procedimientos”, los cuales define como aquellos dotados de imperatividad y autotutela; la imperatividad implica el poder de incidir negativamente sobre las situaciones subjetivas de un grupo de sujetos, la autotutela, es una especial manifestación de eficacia que está entendida como la facultad de hacer que se cumpla el contenido decisorio de los actos que impongan cargas.

En ese orden de ideas, la mencionada autora destaca como ejemplos de estos entes “dotados de autoritas” a los concesionarios de servicios públicos, a las universidades privadas, a *los partidos políticos*, las sociedades autorales y las ligas deportivas, entre otros.

Una vez fijada la posición de la doctrina en torno al tema objeto de estudio, es procedente traer a colación la evolución jurisprudencial que en Venezuela han tenido los actos de autoridad.

3. *Evolución Jurisprudencial en Venezuela*

Al igual que en Francia, en Venezuela la teoría de los actos de autoridad nace con ocasión de la revisión por parte de la Corte Primera de actos de los Colegios Profesionales²⁴.

²². García Truvijano, Fos, José Antonio: “Los Actos Administrativos”, Editorial Civitas, Madrid, pág. 19

²³. Vid. Brewer-Carías, Allan R: “Nuevas Tendencias en el Contencioso-Administrativo en Venezuela”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1993, p. 39.

²⁴. Vid. Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, del 22 de junio de 1978, en el caso Arturo Luis Torres contra el Colegio de Abogados del Distrito Federal.

En una celebre sentencia del 24 de abril de 1985²⁵, la misma Corte al conocer de un recurso de nulidad intentado contra un acto del Consejo de Honor de la Federación de Tiro del Distrito Federal, admitió su competencia sobre la base del ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que consideró que la sola naturaleza privada del ente no era suficiente para excluir su competencia, si se trataba de “actos dictados en ejercicio de potestades públicas que le habían sido delegadas, siendo por tanto, actos administrativos sustancial y formalmente dotados de autoridad, es decir de ejecutividad y ejecutoriedad”. Con otra decisión del 13 de febrero de 1986, la Corte Primera aceptó que a personas privadas se les pudiera aplicar un régimen de derecho Administrativo, ya que como se trataba de un acto sancionatorio de la Federación Venezolana de Tiro, en esta oportunidad se dijo que la Federación actuaba en estos casos por virtud de delegación legislativa que le hacía la Ley del Deporte, como una verdadera autoridad y en consecuencia le resultaban aplicables las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos²⁶.

Sin embargo, a juicio del autor Augusto Pérez Gómez, también se encuentran antecedentes de esta teoría en la conocida sentencia dictada en el caso Leopoldo Díaz Bruzual vs. Banco Central de Venezuela, en donde se asentó que si bien el B.C.V. se constituyó como una persona jurídica de derecho privado, nada obstó para que ejerciera conjuntamente todas las facultades administrativas que le fueron transferidas por la Administración Pública²⁷.

En la sentencia SACVEN del 18 de febrero de 1986, en la que la mayoría de autores encuentran el origen de la teoría de los actos de autoridad en Venezuela. En esta oportunidad el referido Tribunal afirmó que el acto dictado por la Sociedad de Autores y Compositores de Venezuela, constituía un verdadero acto administrativo sujeto al control contencioso administrativo, sobre la base del ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en tal sentido expresó:

“En conclusión tenemos que afirmar que, estamos en presencia de un acto dictado por una persona jurídica de carácter privado que sin realizar convención alguna creó derechos subjetivos novedosos, lo que se identifica con los actos administrativos que conforme a la delegación establecida por nuestro legislador en el artículo 62 de la Ley sobre Derecho de Autor, se habilitó a las entidades autorales para dictar las TARIFAS para determinar el monto de las remuneraciones que deben pagar quienes explotan económicamente las obras que constituyen los repertorios de dichos entes...”²⁸”

Posteriormente vinieron una serie de sentencias que confirmaron lo expuesto en la referida decisión aunque desde distintos enfoques. En efecto, con las sentencias del 24-11-86, en el caso Josefina Bustamante vs. Universidad Católica Andrés Bello y del 16 de diciembre de 1987, en el caso Criollitos de Venezuela, ambas emanadas de la Primera Corte²⁹, se reconoció que tanto la noción de servicio público como las de prerrogativas públicas debían estar presentes para calificar un acto administrativo emanado de particulares, esto en perfecta armonía con las enseñanzas del derecho francés. Sin embargo, a juicio de

²⁵. Vid. Chavero Rafael: *Los Actos de Autoridad*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, p. 79.

²⁶. *Ibidem* pág.

²⁷. Vid. Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, del 18 de junio de 1985.

²⁸. Vid. Brewer-Carías Allan R y Ortiz A. Luis A: *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa (1961-1996)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, p. 480 y ss.

²⁹. *Ibidem* pp. 487 y ss.

Pérez Gómez³⁰, en estos casos la Corte confundió el alcance del termino prerrogativa pública al establecer que el mismo no se limitaba al poder del mando sino que también incluía las sujeciones exorbitantes, lo cual sirvió de base para que se volviera a la tesis que sostenía la alternatividad de las condiciones existenciales de los actos administrativos de origen privado que se había expresado ya en algunas sentencias precedentes como por ejemplo en el caso SACVEN .En efecto, este fue el criterio utilizado en la sentencia Ramón Escobar León vs. U.C.B. de 19 de enero de 1988³¹. No obstante, con la decisión del caso Marino Recio vs. Comisión Nacional de Valores se vuelve al criterio de la concurrencia pero, además, se aclaró el carácter excepcional de este tipo de actos³².

Es una decisión más reciente, en el caso Criollitos de Venezuela II³³, la Corte Suprema de Justicia estableció:

“En cuanto a que los organismos que dictaron el acto no forman parte del Poder Ejecutivo Nacional, debe esta Sala advertir que en aplicación de criterios jurisprudenciales, existen actos dictados efectivamente por organismos que no integran la administración pública, pero que investidos de una función asignada en cuerpos normativos con rango de ley, se les califica como actos de autoridad y de sus impugnaciones conocen los tribunales del contencioso-administrativo”

Sin embargo, en una sentencia del 9 de febrero de 1994³⁴, emanada de la Corte Primera, se involuciona en relación al criterio jurisprudencial que se había sentado en torno a las universidades privadas como sujetos capaces de producir actos de autoridad, el magistrado ponente Jesús Caballero Ortiz, repitió los argumentos que expuso en el voto salvado de la sentencia Josefina Bustamante vs. UCAB, para concluir afirmando que las universidades privadas no están habilitadas por la ley para dictar actos administrativos, ya que la Ley de Universidades no le confiere en ningún supuesto el ejercicio de prerrogativas públicas, sino por el contrario, lo único que les impone son una serie de obligaciones que no pueden confundirse con prerrogativas, en razón de lo cual declaró inadmisibile la acción en virtud de la cual la ciudadana Norma Carrasquel de García, Presidenta de la Junta Directiva de la Asociación de Profesores de la UCAB, demandó la nulidad de algunos artículos del Reglamento de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente y de Investigación de esa Universidad.

Por suerte, la Corte Suprema de Justicia enmendó ese error en una decisión del 7 de julio de 1994, en una acción de amparo interpuesta contra la Universidad José María Vargas, en donde basándose en la doctrina calificada por la Corte como constante e inveterada reflejada en el caso Ramón Escobar León vs. UCAB, decidió que la competencia para conocer el amparo le correspondía a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, sobre la base de la competencia residual 3° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

4. *Condiciones que deben tener los Actos de los Particulares, para que sean Calificados como Administrativos.*

De lo expuesto anteriormente podemos decir que a la luz de la doctrina y la jurisprudencia, los requisitos que deben estar presentes para calificar un acto emanado de un particular como acto de autoridad, pueden resumirse de la siguiente manera:

³⁰. Pérez Ortiz, Augusto: Ob. Cit. p. 224.

³¹. Brewer-Carías y, Ortiz, Alvarez: Ob. Cit. p. 493

³². Ibídem p. 498.

³³. Ibídem 499.

³⁴. Idem p. 500.

a.- Un sector importante de la doctrina y la jurisprudencia consideran que basta que el ente privado esté investido por ley de prerrogativas públicas para que puedan sus actos reputarse como administrativos (Ver. Waline e Hidelgard Rondón de Sansó). Entendiendo por prerrogativa pública la facultad de tomar decisiones unilaterales susceptibles de ser impuestas a terceros y que presentan para estos un carácter obligatorio³⁵

b.- Para otros, la condición “*sine qua non*” para tal calificación es la prestación de un servicio público o la prestación de una actividad que tienda a la satisfacción del interés general (caos Morand y Magnier de la jurisprudencia francesa). De manera que los actos que dicte el ente en la gestión del servicio público son actos administrativos por este solo hecho y se excluyen los actos derivados de la actividad interna del ente.

c.- Otra parte de la doctrina,³⁶ ante la duda de si deben darse los dos requisitos descritos en forma concurrente, afirman que ello constituye un falso dilema puesto que, en definitiva, el punto de unión de estos dos criterios se halla en el espíritu del juez y por tanto es infructuoso tratar de separarlos para justificar las posiciones de la jurisprudencia. Además, se destaca que cuando a una persona se le habilita por ley para gestionar un servicio público, es normal y a veces hasta necesario, el atribuirles prerrogativas de potestad pública, ya que ello es lo único que permite que el ente privado pueda hacer valer el interés general por encima de los intereses particulares. De manera que, ambas nociones se encuentran íntimamente vinculadas y son prácticamente inseparables y si bien en la jurisprudencia francesa en algunos casos se hacía referencia solamente al servicio público, es por que las prerrogativas públicas se hallaban implícitas y por, el contrario, si se atendía únicamente a las prerrogativas del ente, no significaba que la actividad que el ente desplegara no fuera, como efectivamente lo era, un servicio público³⁷.

A mi juicio, esta parece ser la posición más correcta, aunque como se desprende del análisis jurisprudencial expuesto, en pocos casos nuestros tribunales atienden al análisis de ambas nociones, sino que se pronuncian por la alternabilidad de dichos criterios.

5. *Aplicación de la Teoría de los Actos de Autoridad a los Actos de los Partidos Políticos*

Una vez fijados estos límites, corresponde ahora analizar si en el caso particular de los partidos políticos es aplicable la teoría de los actos de autoridad.

Del análisis jurisprudencial realizado en la primera parte de este trabajo, la posición mayoritaria en la jurisprudencia es negarles el carácter de actos administrativos a los actos de los partidos políticos. Las razones pueden resumirse como sigue:

a.- En una primera etapa de la evolución se observa que en virtud de que el criterio imperante para la época a los fines de definir el acto administrativo, era el orgánico, los tribunales contencioso-administrativos no podían admitir la posibilidad de controlar actos emanados de particulares, ya que la propia Ley Orgánica de la Corte Federal recogía este criterio en el ordinal 9º del artículo 7, que establecía su competencia solamente respecto de los actos emanados de la autoridad administrativa en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales.

b.- Sin embargo, posteriormente, a partir de la sentencia del caso COPEI se comenzó admitir la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer de los actos de los partidos políticos, aunque no expresamente sobre la base de la teoría de los actos

³⁵. Vid. Las Sentencias: SACVEN y Universidad Santa María, citada ut supra.

³⁶. Vid. Moderne, Frank: ob. cit. p. 9.

³⁷. Vid. Pérez Gómez, Augusto: ob. cit. p. 59.

de autoridad, sino sobre el criterio de la afinidad en la materia para determinar la competencia del juez del amparo. En ese caso se aceptó la competencia de la Corte Primera de conformidad con la competencia residual del tantas veces referido ordinal 3º del 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que regula el supuesto de los actos administrativos emanados de autoridades distintas a las señaladas en los ordinales 9, 10, 11 y 12 del artículo 42 ejusdem, si su conocimiento no estuviera atribuido a otra autoridad. Desde este punto de vista, pudiera interpretarse que los actos de los partidos políticos fueron considerados en esta oportunidad como verdaderos actos administrativos de origen privado, aun cuando la Corte no lo haya señalado lo así expresamente, pero vuelvo a insistir que del artículo citado así se desprende, pues este ha sido el fundamento legal en el que se ha establecido la competencia de la Corte Primera para conocer de los actos administrativos emanados de particulares, bajo la perspectiva de la teoría de los actos de autoridad.

c.- En otras decisiones se sostuvo que el papel que la Constitución le asignó a los partidos políticos de canalizar la participación de los ciudadanos en la vida política del país, no puede interpretarse como el ejercicio de potestades públicas, pues ello constituía el ejercicio de una función y no de prerrogativa pública. De donde se sostuvo que ninguna disposición legal le otorga a los partidos políticos el ejercicio de prerrogativas públicas y, en consecuencia, sus actos no podían considerarse como emanados de una autoridad administrativa; y que el carácter obligatorio que tienen dichos actos para sus miembros no deriva del ejercicio de potestades públicas delegadas por ley, sino de un sometimiento voluntario a los estatutos que rigen su constitución, producto más bien, del ejercicio del derecho de asociación y no de la ley. En general, se sostuvo que los actos de los partidos políticos no eran administrativos ni desde el punto de vista orgánico, por no formar parte de la Administración Pública, ni desde el punto de vista material, por no encontrarse habilitado para ello por ley.

Los magistrados que sustentan esta posición sostienen que si bien la Corte en el caso COPEI admitió el conocimiento de los actos de los partidos políticos por la vía ordinal 3º del artículo 185, no lo hizo con la intención de calificarlos como actos administrativos, sino para reconocer la competencia de la Corte en acciones de amparo en virtud de la afinidad por la materia de los derechos denunciados como violados.

Frente a este último argumento, vale acotar que la Corte Primera ha utilizado también esta vía para admitir su competencia en casos donde se intenta el recurso contencioso de anulación contra actos de los partidos políticos y no la acción de amparo constitucional.

En relación a la posición de la doctrina, en este caso en particular, son muy pocos los autores que han tratado este tema.

La doctora Hildegard Rondón de Sansó³⁸ ubica expresamente los actos de los partidos políticos como actos de autoridad. El fundamento de tal posición estriba en el hecho de que sus actos emanan de personas privadas que si bien no constituyen administraciones públicas tradicionales, están dotados por ley de imperatividad, pues inciden en la esfera jurídica de sus destinatarios, afectándola negativamente al extinguir, degradar o modificar sus derechos e intereses y, al mismo tiempo, gozan de ejecutoriedad, pues sus decisiones pueden ejecutarse coactivamente cuando imponen cargas a sus destinatarios y estos las incumplen.

Por su parte el autor Rafael Chavero, en su obra los actos de autoridad, al comentar el caso de los partidos políticos establece que parece haber mayor consenso en los tribunales de la jurisdicción contenciosa administrativa de negarles la potestad de dictar actos adminis-

³⁸. Vid. Rondón de Sansó, Hildegard: *La Acción de Amparo Contra los Públicos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994, p. 224.

trativos, aun cuando tanto de la propia Constitución como de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, pudiera aceptarse que ejercen un servicio público.

A los fines de fijar mi posición sobre el caso concreto, considera pertinente analizar si los partidos políticos en virtud de la propia Constitución y de la referida Ley ejercen un servicio público y en consecuencia están investidos de prerrogativas públicas.

A tales fines, es procedente realizar un previo análisis de lo que se debe entender por servicio público. En términos generales, la noción de servicio público está ligada con la actividad que tiene por finalidad la satisfacción de interés general.

La doctrina en general destaca dos elementos fundamentales en la definición de este concepto, en primer lugar, una actividad destinada a la satisfacción del interés general y, en segundo lugar, que esta actividad sea realizada por una persona incorporada a la administración. Estos dos elementos constituyen la base para los autores elaborar sus definiciones, dándole relevancia a cualquiera de ellos.

Así, De Laubadere define el servicio público como “una actividad asumida por una colectiva pública con el fin de satisfacer una necesidad de interés general³⁹. Para el profesor Vedel, en principio, el servicio público es una actividad de interés general desarrollada por la Administración; sin embargo acota que ante el intervencionismo de los particulares en la acción administrativa, la salida más viable que acogió la jurisprudencia fue acentuar la disociación entre el carácter material y formal del servicio público y admitir sencillamente que podían ser confiadas misiones de servicio público a personas privadas, lo que ahorra una nueva categoría de personas morales mixtas cuya puesta en práctica, por lo demás, habría suscitado todavía más problemas que la antigua distinción entre personas públicas y personas privadas. De manera que, destaca que determinadas misiones de servicio público pueden ser confiadas a particulares, pero en este caso es necesario que esta persona haya sido investida por un estatuto de un mínimo de prerrogativas y de sujeciones⁴⁰.

El profesor Corail, citado por Pérez Gómez⁴¹ sostiene que el servicio público se caracteriza más que por su aspecto material, por su incorporación a un ente estatal y lo define como toda organización que dependa de alguna forma de una colectividad pública. Por su parte, Jean Rivero distingue tres elementos en esta definición, en primera lugar, el elemento orgánico: conjunto de agentes y de medios que una persona pública afecta a una misma tarea; en segundo lugar, el elemento material, según el cual, servicio público es una actividad de interés general que la administración ha asumido; agrega un tercer elemento que define el servicio público como un cierto régimen jurídico consistente de una serie de procedimientos derogatorios del derecho común. Acota también que no sólo los entes públicos gestionan servicios públicos, pues existe el régimen de la concesión y otras formas de gestión por parte de particulares dentro de las cuales destaca las Federaciones Deportivas, las Federaciones de industrias francesas de artículos deportivos, entre otros⁴².

Finalmente, Chapus, también citado por Pérez Gómez⁴³, le da un valor secundario al aspecto orgánico, pues para él la actividad es suficiente para definir el servicio público, además, agrega que es una condición necesaria que una persona pública asegure la actividad en cuestión ya sea directamente o indirectamente a través de un organismo privado, quien sustituye la persona pública que de alguna manera ha delegado la ejecución para que actúe en su nombre y por su cuenta.

³⁹. Citado por Pérez Gómez, Augusto: ob. cit. p. 65.

⁴⁰. Vid. Vedel, Georges: ob. Cit. p.p 644 y ss.

⁴¹. Vid. Pérez Gómez, Augusto: ob. Cit. p. 65.

⁴². Vid. Rivero, Jean: *Derecho Administrativo*, Publicación del Instituto de Derecho Público, U.C.V., Caracas, 1984.

⁴³. Vid. Pérez Gómez, Ob. Cit. p. 65.

En todo caso lo que debe evaluarse primero es si la actividad es de interés general y luego que la persona que la gestione sea pública, o si es privada, que la gestión del servicio le haya sido delegada.

Por interés general se entiende el conjunto de necesidades humanas a las cuales el juego de las libertades no atiende de manera adecuada y cuya satisfacción condiciona, sin embargo, el cumplimiento de los destinos individuales⁴⁴.

En este orden de ideas, resulta procedente calificar la actividad de los partidos políticos dentro de estos parámetros, para determinar si la actividad que cumplen constituye un servicio público, para luego determinar si en la gestión de ese servicio le están proferidas prerrogativas públicas.

La Exposición de Motivos de la Constitución de la República de Venezuela expresamente señaló en relación al reconocimiento constitucional de los partidos político, en el artículo 114, lo siguiente:

“La enumeración de los Derechos políticos comprende uno cuya mención expresa constituye una novedad del actual texto constitucional; por cierto con numerosos claros precedentes en las más recientes constituciones del mundo, tales como la Italia y la alemana de la postguerra. Se trata del derecho de asociarse en partidos políticos organismos estos que de esta manera y según las corrientes firmemente marcadas en el Derecho Constitucional de nuestro tiempo, tienden a adquirir un rango especial.”

Por su parte, el artículo 110 consagra el derecho al voto como una función pública. En este sentido, el artículo 114 de la Carta Magna prescribe:

“Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional.

El legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley.”

Como se desprende, la Constitución no califica la actividad de los partidos públicos expresamente como un servicio público, pero sí deja ver la importancia que el propia texto le consagra a estas organizaciones, lógicamente como base del sistema democrático, al determinar que todo lo referente a su constitución y su activada sea regulado por Ley, e incluso la propia exposición de motivos les reconoce el rango especial que tienen a nivel internacional.

La función que la propia Carta Magna le atribuye a las referidas organizaciones es la de concluir por métodos democráticos, la participación ciudadana en la orientación de la vida política del país. De manera que, en un sentido lato, puede interpretarse esa actividad como de interés general en la medida en que a través de los partidos políticos los ciudadanos pueden canalizar sus convicciones en lo que a conducción política nacional se refiere. No obstante, esta es una actividad propia de los particulares, pues necesariamente son los administrados quienes tienen que organizarse si de alguna forma o bajo una determinada ideología quieren enrumbar el destino político del país, de manera que, sólo le queda al Estado ejercer una función contralora que versará esencialmente en que esa participación se haga por métodos democráticos y de acuerdo a los parámetros fijados en la legislación reglamentaria de su actividad. A menos que se tratara de un Estado totalitario donde no exista un sistema de partidos, sino un partido único a cuya ideología esté sometida a la colectividad.

⁴⁴. Vid. Rivero, Jean: ob. cit. p. 10.

De modo que, siguiendo la definición dada por Rivero de interés general, la actividad de los partidos políticos no constituye una necesidad humana que no pueda ser satisfecha por los particulares directamente y que en consecuencia amerite la intervención del Estado directa o indirectamente a través de los particulares para garantizar su satisfacción, sino que por el contrario, es una actividad fundamentalmente de índole privada, pues son los particulares que, organizados, satisfacen esta actividad, que si bien es importante para la colectividad, no se configura bajo la perspectiva analizada como un servicio público.

Ahora bien, en relación al segundo elemento de obligatorio análisis para verificar la aplicación de la teoría de los actos de autoridad a dichos entes, esto es, la presencia de prerrogativas públicas delegadas por ley, se puede decir que en términos generales, la noción de prerrogativas públicas alude a la posibilidad que tiene el ente de modificar el ordenamiento jurídico y afectar de mayor o menor manera, directa o indirectamente los derechos personales o patrimoniales de los destinatarios en forma tal que el acto se presuma legal y con valor ejecutivo y ejecutorio⁴⁵.

Analizada la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, de la misma no se desprende delegación alguna a los partidos políticos que le permita el ejercicio de prerrogativas públicas. La supremacía que estas organizaciones tienen en la práctica sobre sus militantes, y que un sector de la doctrina denominada "autarquía", no deviene de delegación legal alguna, sino por el contrario, de los estatutos que rigen la constitución de estos partidos políticos, que como ha quedado sentado, son asociaciones civiles de carácter privado donde sus miembros convienen en asociarse libremente de acuerdo a los programas y estatutos también libremente acordados por ellos. En efecto, la referida Ley se limita simplemente a regular la actividad y funcionamiento de estas organizaciones teniendo como norte imponer en todos los aspectos, la obligación de que su actuación debe ceñirse estrictamente a métodos democráticos, en tal sentido los artículos 2, 4, 5 y 6; el resto del articulado regula el procedimiento de constitución, requisitos, inscripción ante el Consejo Supremo Electoral, la distinción entre partidos nacionales y regionales, sus obligaciones, las causas de disolución de un partido político, así como la posibilidad de cancelación de su registro y finalmente, en relación a los partidos políticos, regula la propaganda política.

Como se observa, los partidos políticos ni ejercen un servicio público, ni están investidos por ley del ejercicio de prerrogativas públicas, de donde en la modesta opinión de la autora, no puede aplicárseles la teoría de los actos de autoridad, por supuesto dejando a salvo el criterio de una parte de la doctrina que sí los incluye dentro de esta teoría bajo el enfoque de la autarquía.

Sin embargo, dada la dificultad de interpretar tanto la noción de servicio público como la de prerrogativas públicas y, más aún, si éstas deben estar presentes en la ley expresa o tácitamente, le queda reservado al juez la difícil labor de verificar en cada caso la existencia de esas condiciones y será así como se irá configurando la teoría de los actos administrativos de origen privado y la posibilidad de incluir a los actos de los partidos políticos dentro de esta teoría. Así mismo, es preciso hacer un llamado de atención a los jueces del contencioso administrativo para que en el ejercicio de esta tan ardua labor obren con mesura, ya que se corre el riesgo de extender ilimitadamente el ámbito del Derecho Público por encima de otras ramas del derecho, así como extender también sin límites el ámbito del control contencioso administrativo.

No obstante, considero que si bien es cierto que los referidos actos no pueden ser objeto del recurso contencioso administrativo de anulación, estoy de acuerdo con que los Tribunales Contencioso-Administrativo deberían declarar con lugar los amparos

⁴⁵. Vid. Pérez Gómez, Augusto: ob. cit. p. 88.

constitucionales que se intenten contra los actos de los partidos políticos, en aquellos casos en que se demuestre que hubo una violación de la democracia interna del partido, pues a mi juicio ello implica una violación directa del artículo 114 constitucional. De manera que sus actos no queden en todo exentos del control jurisdiccional.

CONCLUSIONES

El análisis doctrinario y jurisprudencial que ha quedado plasmado en el desarrollo del presente trabajo, permite esbozar las siguientes conclusiones:

1.- La doctrina y la jurisprudencia se inclinan, aunque no unánimemente, en afirmar que los partidos políticos son personas privadas, o en palabras del maestro Brewer-Carías, son personas jurídicas de derecho privado no estatales.

2.- Los actos de los partidos políticos no pueden ser encuadrados dentro de la teoría de los actos de autoridad, por cuanto los mismos, ni prestan un servicio público, ni están investidos por Ley del ejercicio de prerrogativas públicas.

En efecto, la situación de supremacía que tienen los partidos políticos frente a sus militantes y en razón de la cual pueden ser objeto de una serie de actos que menoscaben su esfera jurídica de derechos, no deriva en forma alguna ni de la Constitución, ni de la Ley de Partidos Públicos, Reuniones y Manifestaciones Públicas, sino de las disposiciones estatutarias a las cuales se someten luego de un acto libre de escogencia, en ejercicio del derecho de asociación.

Así mismo, la función que cumplen estas organizaciones, aún cuando tiene relevancia constitucional, no constituye, de conformidad con los criterios doctrinarios y jurisprudenciales expuestos en la materia, un servicio público.

3.- Sin embargo, la crisis de los partidos políticos en Venezuela amerita la imposición de mayores controles jurisdiccionales. Bajo esta perspectiva, si bien es cierto que sus actos no pueden ser objeto del recurso contencioso administrativo de anulación, considero que los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa deberían declarar con lugar las acciones de amparo que se intenten contra actos de los partidos políticos, en los casos en que haya quedado plenamente demostrado la violación de la democracia interna del partido, a mi juicio protegida directamente en el artículo 114 constitucional.

4.- No obstante lo anterior y dada la tendencia de la universidad de control del contencioso administrativo, constituye en todo caso labor del juez analizar en el caso concreto si los actos de los partidos políticos pueden ser objeto del contencioso de anulación, una vez verificada la existencia de las condiciones que deben estar presentes para aplicarles la teoría de los actos de autoridad.

5.- Los Proyectos de Reforma de la Ley de Partidos Políticos apuntan a una tendencia publicista de dotar a estas organizaciones de una “personalidad jurídica de derecho público” y, además, calificar la función que éstos cumplen como de interés general.

BIBLIOGRAFIA

Brewer C., Allan R.: “*Problemas del Estado de Partidos*”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, p. 11 y ss.

Brewer C., Allan R.: “*Instituciones Fundamentales de Derecho Administrativo*”, Facultad de derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964, Volumen IV.

Brewer C., Allan R.: “*Bases Constitucionales del Derecho Administrativo en Venezuela*”. Revista de Derecho Público Nº 16., Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1983, pp 5 y ss.

Brewer C., Allan R. y Ortiz A., Luis: “*Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa (1961-1996)*”, Editorial Jurídica de Venezuela, Caracas, 1996, pp. 475 y ss.

Brewer C., Allan R.: “*Nuevas Tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*”, Editorial Jurídica de Venezuela, Caracas, 1993, pp. 39 y ss.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado: “*Reformas para el cambio político. Las Transformaciones que la Democracia Reclama*”, Caracas, 1993, pp. 291 y ss.

Consejo Supremo Electoral: “*Copilación de la Jurisprudencia Relativa a los Procesos Electorales y Régimen de los Partidos Políticos*”, volúmenes I, II y III Publicaciones del Consejo Supremo Electoral, Caracas, 1994.

Chavero, Rafael: “*Los Actos de Autoridad*”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, pp. 45 y ss.

Escudero Márquez P. y Péndas García B.: “*Consideraciones sobre la naturaleza y Financiación de los Partidos Políticos*”, en Revista de Administración Pública Nº 115, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 379 y ss.

Felicce C., Carlos: “*Los Actos Administrativos de las Personas Privadas y otros Temas de Derecho Administrativo*”, publicación de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1990, pp. 70 y ss.

Moderne, Frank: “*Decadencia del punto de vista orgánico en la definición del acto administrativo en derecho francés: los actos administrativos de origen privado*”. En Revista Española de Derecho Administrativo Nº 4, Civitas, 1975 pág. 6.

Naranjo Mesa, Vladimiro: “*Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*”, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1991, p. 393 y ss.

Penagos, Gustavo: “*El Acto Administrativo*”, Tomo I, cuarta edición, Librería del Profesional, Bogotá 1987, pág. 37.

Peña Solis, José: “*Los recursos Contencioso Electorales en Venezuela*”, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1994, pp. 133.

Pérez Gómez, Augusto: “*Los Actos Administrativos de Origen Privado Análisis Crítico de la jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo a la Juez del Derecho Administrativo Clásico*”. En Revista de la Fundación Procuraduría General de la República, Nº 13, Caracas, 1995, p. 29.

Revista de Derecho Público Nº 22, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 33 y ss.

Revista de Derecho Público Nº 39, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, pp. 149 y ss.

Rivero, Jean: “*Derecho Administrativo*”, Publicación del Instituto de Derecho Público, U.C.V., Caracas, 1984.

Rondón de Sansó, Hildegard: “*La Acción de Amparo Contra los Poderes Públicos*”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994, p. 224.

Vedel Georges: “*Derecho Administrativo*”. Traducción de la 6ta. Edición Francesa por Juan Rincón Jurado, Madrid, 1980, pp. 643 y ss.