

ACTOS ADMINISTRATIVOS SOMETIDOS AL CONTROL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

María Magdalena Velázquez G.
Abogado

I. INTRODUCCION

La jurisdicción Contencioso Administrativa se define siempre por su objeto, que en el contencioso de los actos es el acto administrativo antijurídico.

El Artículo 206 de la Constitución Nacional establece un sistema de control de los actos administrativos, el sistema contencioso administrativo. Esta norma definió la jurisdicción contencioso administrativa de una manera más amplia que la que hasta el momento había seguido la jurisprudencia.

El proceso contencioso administrativo de los actos administrativos tiene como característica fundamental que el objeto de las acciones y recursos que lo inician siempre es un acto administrativo y en ellos siempre existe una pretensión de anulación de los mismos.

Para poder precisar los actos administrativos que están sometidos al control del Derecho Administrativo, es necesario establecer conceptualmente la definición del acto administrativo.

Según la definición de la Antigua Corte Federal el Acto Administrativo es una *“una declaración de voluntad realizada por la Administración con el propósito de producir un efecto jurídico”* (C.F.-59-1,3-6-59).

La Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa ha dicho que son actos administrativos las manifestaciones de voluntad emanadas de las autoridades administrativas y que tienen por objeto producir efectos de derechos, generales o individuales. (Sentencia de 2 de junio de 1964).

En España García De Enterría y Tomás Ramón Fernández en su Curso de Derecho Administrativo definen el acto administrativo como la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta a la potestad reglamentaria.

Los Actos Administrativos se contraponen con los Actos Materiales, los cuales son actos de voluntad igualmente, pero con ellos no se persigue un efecto jurídico determinado.

Los efectos jurídicos que puede perseguirse al dictar un acto administrativo pueden ser, la creación de una situación jurídica o la concesión a un sujeto de derecho de una situación jurídica general preestablecida. (Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana, Allan R. Brewer Carías, Caracas, 1964).

La manifestación o declaración de la voluntad de la Administración implica para su formación el cumplimiento de un procedimiento constitutivo que esté conforme con la ley y de las formalidades legales en cuanto a la legitimación para la manifestación de esa voluntad en el ejercicio de la función pública.

Igualmente merece recordar a este respecto, dentro de la actividad del Estado las diversas funciones y órganos que éste tiene, a través de los cuales manifiesta su actividad.

La Constitución Nacional establece la división del Poder Público desde el punto de vista funcional en Poder Nacional, Poder Estatal y Poder Municipal y éstos se manifiestan en el ejercicio de sus poderes mediante la República, Los Estados y los Municipios, respectivamente. Según la Carta Fundamental cada una de esas ramas del Poder Público y los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado. (Art.118 Constitución Nacional). Según esa misma previsión constitucional cada una de las ramas del Poder Público señaladas tienen sus propias funciones. Son funciones del Estado, como actividades que desempeñan y que les son inherentes, las diversas formas de manifestación de la actividad del Estado. Por lo tanto, las funciones del Estado se deben definir según la naturaleza de los actos que deban ser cumplidos.

Conforme al principio de la separación de poderes, tradicionalmente se ha concebido que las funciones del Estado se manifiestan o se dividen en Función Ejecutiva, Función Legislativa y Función Jurisdiccional. Esta clasificación de las funciones del Estado se relaciona íntimamente con la clasificación de los Actos Jurídicos del Estado.

Así, los órganos del Poder Nacional podrán realizar actos ejecutivos, legislativos y jurisdiccionales; los órganos del Poder Estatal podrán realizar solamente actos legislativos y ejecutivos, por la particularidad de que la justicia en Venezuela está atribuida al Poder Nacional (Artículo 204 Constitución Nacional); y los órganos del Poder Municipal podrán realizar actos ejecutivos y legislativos.

Por su parte, el ejercicio de la Función Ejecutiva se divide fundamentalmente en dos funciones, la Función Administrativa y la Función de Gobierno, las cuales cobran vida o se manifiestan mediante la forma de Actos Administrativos y Actos de Gobierno. La función administrativa se realiza en ejecución directa de la ley y mediata de la Constitución y la función de gobierno en ejecución directa de la Constitución. Por tanto, los Actos Administrativos pueden ser siempre controlados jurisdiccionalmente en virtud de su ilegalidad y de su inconstitucionalidad y los Actos de Gobierno en cambio, solamente están sometidos al control jurisdiccional en razón de su inconstitucionalidad.

Es importante señalar que no sólo la autoridad administrativa está facultada para dictar actos administrativos, cualquier autoridad, facultada para ello por la ley puede dictar actos administrativos actuando en Función Administrativa.

En efecto, muchas autoridades que no pertenecen a la Administración Pública están facultadas para dictar actos administrativos, y cuando lo hacen, están realizando la Función Administrativa, ello en relajamiento del principio de la separación de poderes de Montesquieu. Por lo cual, los actos administrativos se determinan por su propia naturaleza y no por el órgano del cual emanan.

Según Eloy Lares Martínez se entiende por actos administrativos las declaraciones de voluntad, de juicio o de conocimiento, emanadas de órganos de la administración y que tienen por objeto producir efectos de derecho generales o individuales. (Eloy Lares Martínez, Manual de Derecho Administrativo, Caracas, 1978)

Por su parte, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos define en el Artículo 7 el acto administrativo enmarcado dentro de un criterio formal u orgánico en los términos siguientes:

“Se entiende por acto administrativo, a los fines de ésta ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los órganos de la Administración Pública.”

La Dra. Hildegard Rondón de Sansó es del criterio de que dentro de esa definición o noción del Acto administrativo, la cual si bien comprende los actos generales no abarca a los actos generales normativos, no se incluyeron los Reglamentos, en virtud de que la clasificación que hace el Artículo 14 no es sustancial sino orgánica, fundada en la jerarquía del órgano del cual el acto emana, no se clasifica el contenido mismo del acto, lo cual permite considerar que si bien todo reglamento del Poder Ejecutivo Nacional tendrá la forma de Decreto, no todo Decreto constituye un Reglamento (Hildegard Rondón de Sansó, Estudio Preliminar, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos consagra las exigencias y limitaciones que deben ser respetadas por la Administración al producir los actos administrativos, referidas algunas a las formalidades que deben cumplirse y otras referidas al acto mismo. El irrespeto de esas limitaciones produce vicios en el acto administrativo emanado, cuyas consecuencias pueden llegar hasta su nulidad o anulabilidad.

Esta ley a lo largo de su articulado nos permite establecer diversas clasificaciones de los actos administrativos:

- Según los efectos del acto
- Según el contenido de las decisiones
- Según sus destinatarios
- Según las manifestaciones de voluntad
- Según su impugnabilidad
- Según su ejecución

Dentro de las Actividades del Estado encontramos la actividad administrativa. Además de la regulación que hace el Derecho Administrativo de la Administración como complejo orgánico y el ejercicio de la función administrativa de los distintos órganos del Estado, regula también la actividad administrativa con sus connotaciones formal y material. Desde el punto de vista formal, la actividad administrativa constituye el resultado del ejercicio de las distintas funciones del Estado realizada por los distintos órganos del Estado, las demás actividades tienen una definición orgánica y funcional que no posee la actividad administrativa. Se define como orgánica con relación al órgano que lo dicte y como formal por la graduación que poseen en el ordenamiento jurídico, de ser actos dictados en ejecución directa de la Constitución.

De allí que los actos legislativos (leyes y actos parlamentarios sin forma de ley), están formalmente definidos en la Constitución como emanados de las Cámaras Legislativas, los actos de gobierno dictados por el Presidente de la República en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, incluidos los Decretos Leyes. Los Actos judiciales solo pueden emanar de los tribunales y son de carácter sublegal, es decir son dictados en ejecución directa de la ley e indirecta de la Constitución. Hay una definición entre órgano y acto entre estas tres categorías de actos, lo cual no sucede en los actos administrativos, estos no se pueden identificar ni orgánica ni funcionalmente, porque pueden ser dictados por los tres grupos de órganos del Estado y en el ejercicio de todas las funciones del Estado.

Ahora bien, conforme al principio de la legalidad todos los actos estatales están sometidos al derecho y todos son controlables jurisdiccionalmente tanto por razones de constitucionalidad como por razones de legalidad.

De esta manera, las leyes y los actos parlamentarios sin forma de ley y los actos de gobierno están sometidos al control de la constitucionalidad que está a cargo de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, por la vía de la acción popular que corresponde a todos los habitantes del país en cualquier tiempo. Las sentencias están sometidas al control judicial ordinario de las apelaciones y en materia de legalidad al recurso de Casación ante las Salas de Casación Civil y Penal de la Corte Suprema de Justicia. Los actos administrativos están

sometidos al control jurisdiccional contencioso administrativo que corresponde a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, los Tribunales Superiores en lo Contencioso Administrativo y a los Tribunales especiales Contencioso Administrativo.

El control contencioso administrativo en Venezuela se realiza sobre todos los actos administrativos y así el cuerpo de Tribunales especializados en la materia puede declarar su nulidad, ya sean los actos administrativos emanados de los órganos de la Administración Pública, de los órganos legislativos o de los tribunales. En nuestro país la jurisdicción contencioso Administrativa tiene rango constitucional, es parte del Poder Judicial.

En este sentido se pronunció la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de fecha 11 de mayo de 1981, según la cual "de acuerdo con la letra constitucional no puede discutirse que ningún acto administrativo esté exento del control jurisdiccional..."

Existe un principio rector en nuestro ordenamiento jurídico al cual está vinculado el control de los actos administrativos que es el Estado de Derecho, según el cual los poderes públicos están sometidos a las normas que los rigen, dentro de éste encaja el Principio de la Legalidad Administrativa (Artículo 117 Constitución Nacional).

Este Principio implica el sometimiento de la administración a las reglas de derecho preexistentes.

El principio de legalidad administrativa puede ser enunciado así: todos los actos emanados de los órganos del poder público deben realizarse en completa armonía con las reglas del derecho. El principio de la legalidad tiene en la actualidad un doble significado, por una parte, la sumisión de todos los actos estatales a las disposiciones emanadas de los cuerpos legislativos en forma de ley y por otra parte, el sometimiento de todos los actos singulares, individuales y concretos, provenientes de una autoridad, a las normas generales, universales y abstractas, previamente establecidas, sean o no de origen legislativo, e inclusive procedentes de esa misma autoridad. El principio de legalidad se aplica tanto a los actos administrativos individuales como a los actos administrativos generales. Los actos administrativos individuales, es decir las medidas y decisiones de carácter particular, requieren para su validez, están subordinados a las normas generales preestablecidas. Los actos administrativos generales, como los reglamentos, deben tener su fundamento en la Constitución y en la ley, y no pueden infringir ni una ni otra. (Eloy Lares Martínez Manual de Derecho Administrativo, Caracas, 1978).

En nuestro país establece la Constitución Nacional en el Artículo 206 que "los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder".

En Venezuela la jurisprudencia en el ánimo de someter a control judicial todas las actuaciones del poder público, ha recurrido al criterio funcional para definir los actos administrativos, a pesar de que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el Artículo 7 ya lo ha definido. Ello ha permitido una importante ampliación del ámbito del contencioso administrativo, a pesar de que aún no existe la ley de la jurisdicción contencioso administrativa, sin embargo se han incluido en el ámbito del control los actos vinculados a la administración de personal dictados por los órganos judiciales y por los órganos legislativos y los llamados actos de autoridad, ésta última vinculada a la necesaria existencia de una norma atributiva de competencia. Sobre éste aspecto es en el que se ha apoyado los criterios para definir el acto administrativo, así que tratándose o no de una Administración Pública en sentido orgánico, es la atribución de una competencia lo que determina que el acto que resulte de la ejecución de esa potestad sea considerado como acto administrativo a los fines de su sujeción al control de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa.

En este sentido, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de fecha 6 de marzo de 1993, Caso Ruperto Machado Silva y otros, resume las tendencias jurisprudenciales que conducen a definir el acto administrativo y a delimitar el ámbito del contencioso administrativo, partiendo de la aplicación de los criterios doctrinarios -orgánico, material o formal-, con fundamento en que el acto ha de ser la ejecución de una norma que atribuya el ejercicio de la función administrativa.

"Reconoce esta Sala que en la actualidad, las transformaciones ocurridas en torno a las funciones del Estado han impuesto la ampliación del ámbito del recurso contencioso administrativo. Como quiera que este proceso judicial tiene indefectiblemente por objeto un acto administrativo (artículo 206 Constitucional), la referida ampliación aparece idéntica consecuencia respecto de la noción de acto administrativo. Ciertamente, la laxitud de la noción de acto administrativo ha permitido a la doctrina y jurisprudencia estimar viable el sometimiento al control de la jurisdicción contencioso administrativa, de actos que con anterioridad -y como consecuencia de una restricción formal u orgánica de su concepto- escapaban de tal control".

"En efecto, se propugna abandonar criterios unívocos y adoptar otros más flexibles para caracterizar un determinado acto como administrativo. En tal virtud, puede ahora sostenerse con razón, que el control jurisdiccional ejercido por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo se extiende no sólo sobre los actos dictados por los órganos de la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal, Centralizada o Descentralizada, sino también respecto de los emanados de cualquier organismo, público o privado, que haya sido válidamente facultado por la Ley o por el órgano competente para proveer a la satisfacción de los intereses colectivos, o lo que es lo mismo, para ejercer funciones administrativas."

Según, Luis Farías Mata, la jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, tal como la jurisprudencia extranjera ha ido rompiendo no sólo los moldes exclusivamente orgánicos para precisar el objeto del recurso contencioso administrativo, sino más bien hasta la propia noción de acto administrativo, ésta que parece extenderse aún a los emanados de órganos, no propiamente los de la administración del Poder Ejecutivo.

Dice, Farías Mata, "como metodología a emplear para lograr el propósito de concluir con una conceptualización del acto administrativo objeto del recurso- me propongo partir de la noción de actos supuestamente "excluidos" del control judicial contencioso administrativo y averiguando cuáles pudieran ser éstos- si es que en buena lógica existen- aplicar al residuo así obtenido (...) la interpretación que de nuestro Derecho Positivo han venido haciendo la doctrina y la jurisprudencia venezolanas en lo relativo al concepto de acto administrativo recurrible en vía contencioso administrativa de anulación" (Luis H. Farías Mata, "Acto Administrativo, Materia del Recurso Contencioso de Anulación" AVANCES JURISPRUDENCIALES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA. XVIII Jornadas J. M. Domínguez Escovar, Tomo II, 1993.

En este mismo sentido, algunos autores han considerado necesario, en atención a la constitucionalización de la jurisdicción contencioso administrativa, superar aquella tesis jurisprudencial que ha reducido en ciertos casos, el control contencioso administrativo sólo a aquellos actos dictados por las autoridades administrativas sometidas al Derecho Administrativo. Según esta tesis pudieran quedar excluidos del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, ciertos actos que pudieran referirse a relaciones jurídico privadas o laborales. En los últimos tiempos se ha ido abandonando la tesis de la antigua Corte Federal que en sentencia del 3 de diciembre de 1959, había establecido que únicamente las pretensiones fundadas en los preceptos de Derecho Administrativo podían ser intentadas ante la jurisdicción contencioso administrativa. En efecto, ésta jurisdicción ha ido aplicándose en ciertos casos en actos administrativos adoptados en materia de registro, en actos administrativos dictados por órganos administrativos en ejercicio de la función jurisdiccional, actos administrativos dictados en materia laboral, los relativos a sociedades anónimas del Estado.

Sobre éste tema versa principalmente nuestro trabajo, con apoyo de la doctrina y la jurisprudencia trataremos de abarcar el objeto del trabajo encomendado, los actos administrativos sujetos al control del contencioso administrativo.

II. SOBRE LOS ACTOS REGLADOS Y LOS ACTOS DISCRECIONALES

En el ejercicio de sus potestades regladas la Administración está limitada a la constatación de un supuesto de hecho legalmente definido de una manera completa y aplicarle a éste aquello que la propia ley también ha determinado. No hay en el ejercicio de las potestades regladas posibilidad de juicio subjetivo alguno, salvo aquella constatación del supuesto de hecho para contrastarlo con el tipo legal. El contenido del acto reglado no puede ser configurado libremente por la Administración, debe más bien limitarse a lo que ya la Ley ha previsto sobre su contenido de un modo preciso.

A diferencia de esto, el ejercicio de las potestades discrecionales por parte de la Administración comporta elementos diferentes, esto es, la aplicación en el proceso de aplicación de la ley de juicios subjetivos por parte de la Administración. Esa discrecionalidad que no implica libertad absoluta de la Administración en la aplicación de la Ley, constituye un elemento más de la potestad de la Administración otorgada a ella en virtud de la ley. La ley configura varios elementos de esa potestad discrecional para la configuración de los actos.

La tendencia moderna avanza hacia una más completa jurisdicción del acto administrativo, es cierto que la Administración exige, por su propia naturaleza un margen de discrecionalidad frente a la ley, en virtud de que el legislador no podría prever todas las situaciones a priori, y frente al juez, porque éste no tendría un total papel de contralor de la legalidad si incidiera en los motivos de oportunidad o de conveniencia que sólo la Administración puede apreciar con el debido conocimiento de causa, frente a los hechos concretos. Así lo planteó la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de fecha 2 de noviembre de 1982, caso Depositaria Judicial.

La ley puede que determine previamente en algunos casos la actividad administrativa y en otros que le de a la Administración facultades de decisión, sin embargo no deben admitirse como dos categorías antagónicas.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) en su Artículo 12 ha reconocido en este sentido que en los actos administrativos discrecionales existen elementos que son necesariamente reglados.

Sin hacer distinción la LOPA ha concebido que en todos los actos (reglados y discrecionales) hayan de expresarse los motivos que hicieron a la Administración configurar esos actos y de allí que, en mayor o menor medida todos han de ser revisables en la jurisdicción contencioso administrativa.

La posibilidad de control jurisdiccional sobre los actos administrativos dictados por la Administración en ejercicio de sus facultades discrecionales es un tema que ha ido siendo resuelto por la doctrina y la jurisprudencia.

La Corte Suprema de Justicia estableció su criterio al respecto en la sentencia ya citada de fecha 2 de noviembre de 1982 caso Depositaria Judicial L.A.R.C. C.A. Se trata este caso de una negativa del Ministerio de Justicia mediante el Oficio correspondiente, de la solicitud de autorización para ejercer las funciones de depositaria judicial. De los argumentos de la recurrente ante la Corte, se desprende la tesis de que habiendo sido cumplidos por el solicitante, los requisitos exigidos por la Ley sobre Depósito Judicial, la autorización debió ser concedida por considerar que éste sería para la Administración una actuación reglada. En virtud de este planteamiento la Corte procedió a analizar este punto con carácter previo.

Allí planteó la Corte de forma clara y amplia el tema sobre la distinción entre los actos administrativos reglados y los discrecionales, sobre éstos últimos, la posición tradicional pretendió excluirlos del control jurisdiccional.

Igualmente planteó la inexacta contraposición entre los conceptos de discrecionalidad y de regla que según la doctrina moderna ha sido rechazada, así como también la identificación que se ha hecho tradicionalmente entre discrecionalidad, ausencia de motivación e irrevisibilidad del acto administrativo.

El nuevo planteamiento consiste en negar la existencia de los actos reglados puros y actos discrecionales puros. El acto administrativo discrecional nunca lo podrá ser total, por cuanto deberá respetarse en él algunas reglas que establezca la ley, lo cual sucede con los actos reglados que por muy reglada que haya sido la forma en que la ley le previó a la Administración una facultad, siempre tendrá ésta un poder discrecional que lo alejará del carácter totalmente reglado.

Refiere la Corte en la sentencia la identificación en la que incurriera la doctrina clásica sobre actos reglados y actos motivados, según la cual, si el acto debía ser motivado el acto era reglado; y plantea las nuevas tendencias en este sentido, según las cuales "es en el acto discrecional donde debe imponerse la obligatoriedad de motivar para impedir así que la Administración proceda arbitrariamente", y dice textualmente además "la expresión de los motivos resulta menos necesaria es precisamente en los actos más reglados, pues aquellos se desprenderían, en principio y claramente de la propia norma que regula la emisión del acto..."

Consideró la Corte que la licencia que se da para actuar como depositaria judicial constituye un acto administrativo de autorización, por esencia discrecional, pero de una discrecionalidad limitada por la ley respectiva.

Habiendo concebido la Corte, según la Sentencia Depositaria Judicial, el acto administrativo como una unidad de regla y discrecionalidad al mismo tiempo, entonces todos los actos administrativos en mayor o menor medida han de ser revisables en la jurisdicción contencioso administrativa. Desaparecida la noción de acto discrecional puro, como contrapuesto al reglado, desaparece por la misma vía la pretendida categoría de actos excluidos del control jurisdiccional de legalidad. (Gustavo Urdaneta Troconis, Notas sobre la distinción entre actos reglados y discrecionales y el control jurisdiccional sobre estos, "Tendencias en el Contencioso Administrativo", VIII Jornadas J. Domínguez Escovar, 1993).

No sólo en ésta sentencia la Corte se había pronunciado sobre la posible revisión jurisdiccional de los actos discrecionales. La Corte Federal en sentencia del 24 de febrero de 1956 había sentado como límites al poder discrecional de la Administración la competencia del órgano y los fines perseguidos por la norma legal. En sentencia del 9-8-57, señaló también como límite del poder discrecional la comprobación de las circunstancias de hecho del acto administrativo. Sólo había según esas sentencias algunos elementos revisables en sede jurisdiccional.

La Sentencia Reingruber del 6-11-58 fue la primera en establecer los elementos del acto discrecional respecto de los cuales puede incidir el control de legalidad del contencioso administrativo excluyendo las razones de oportunidad y conveniencia para la emisión del acto, en los cuales no puede el juez sustituir a la Administración, en virtud del principio de la separación de poderes.

En definitiva, lo que dejan sentado las dos sentencias referidas, es el hecho de que todo acto por discrecional que pueda ser, tiene elementos reglados, y que por ellos, al tratar de determinar cuáles son, se establecerá los que pueden y deben ser sometidos al control de legalidad y dejando establecido además, que aquello que sí constituye discrecionalidad por

razones de mérito, o de oportunidad y conveniencia, escapa de la posible revisión del juez contencioso, quien no podrá sustituirse a la Administración en su apreciación. Sin embargo, hay en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el Artículo 12, el requisito por el cual se establece la debida proporcionalidad con el supuesto de hecho como elemento esencial a la discrecionalidad del funcionario que dicte el acto, en virtud de que éste no puede ser emitido sino en proporción con los hechos, por parte de la Administración. Hay autores que consideran esta norma como una puerta hacia el control contencioso administrativo de la discrecionalidad.

III. ACTOS POLITICOS O DE GOBIERNO

A partir del año 1961 en el que entró en vigencia la Constitución Nacional, la jurisdicción contencioso administrativa había sido objeto de regulación en Venezuela por vía legislativa, no fue sino hasta entonces que esta jurisdicción tuvo rango constitucional. Algunas decisiones de nuestra Corte Suprema establecieron a partir de allí la doctrina de los actos excluidos del control jurisdiccional contencioso administrativo. También dentro de esos actos no susceptibles de control jurisdiccional se encuentran los actos políticos o de gobierno.

En los sistemas jurídicos europeos, principalmente en Francia, Italia y España se desarrolló la doctrina del Acto de Gobierno o Político, mediante la cual éstos se distinguían de los actos administrativos sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa. En Francia por ejemplo por no existir el control de la constitucionalidad de los actos estatales, la jurisprudencia fue estableciendo que los actos del Poder Ejecutivo en sus relaciones con autoridades públicas, principalmente con el legislador y en sus relaciones internacionales, ciertos actos ejecutivos derivados del ejercicio del poder de gracia y a determinados actos ejecutivos de orden excepcional, escapaban a todo control jurisdiccional. En Italia sucedió igual, con la diferencia de que la doctrina de los actos de gobierno o políticos tiene su origen en el Derecho Positivo, se excluyeron de recurso los casos de actos emanados de gobierno en el ejercicio del Poder Político que consideraban distintos a los actos administrativos. En España la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956 excluyó expresamente del control de la jurisdicción contencioso administrativa los actos políticos del gobierno que afecten a la defensa del territorio nacional, las relaciones internacionales, seguridad interior del Estado y el mando y la organización militar.

En líneas generales se presentaba la noción de acto de gobierno como un acto del Estado sustancialmente distinto al acto administrativo que goza de inmunidad jurisdiccional, por cuanto no pueden ser impugnados ante la jurisdicción contencioso administrativa. Esta es la esencia de la doctrina del acto de gobierno, sin embargo, en los últimos tiempos ha sido objeto de críticas tendientes a reducir esa inmunidad jurisdiccional de ciertos actos estatales.

En Venezuela, ésta doctrina de los actos de gobierno no tiene aplicación por estar establecido el control de la constitucionalidad de los actos estatales en la Constitución en forma amplia, ningún acto del Estado puede escapar, en principio del control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad. Se ha desarrollado en nuestro país una noción de acto de gobierno para diferenciar los actos estatales de los actos administrativos, pero no para excluirlos del control de la constitucionalidad que ejerce la Corte Suprema de Justicia. La noción del acto de gobierno en Venezuela se ha dirigido hacia el establecimiento de un esquema formal de ejecución de derecho por grados, y nada tiene que ver con una pretendida inmunidad jurisdiccional de los actos.

Los actos de gobierno conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia han sido objeto de una exclusión sólo relativa y parcial. Es relativa porque al ser de ejecución directa e inmediata de la Constitución, ello lo libera de la revisión judicial de ilegalidad pero no escapa del contencioso constitucional y así son siempre controlables judicialmente esos actos. Es parcial; porque la Corte Suprema admite esa acción sólo cuando verse sobre

los motivos o finalidad del acto recurrido, aunque en opinión de Luis H. Farías Mata, tampoco podría eludirlo respecto a denuncias de incompetencia o de objeto ilícito o inconstitucional, ni tampoco en cuanto a vicios de forma, por lo cual, en su criterio, por esta vía, el control pasaría a ser total. (Luis H. Farías Mata "Acto Administrativo, Materia del Recurso Contencioso de Anulación" XVIII JORNADAS J.M.DOMINGUEZ ESCOVAR 1993).

La Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 29 de abril de 1965 dictada con motivo de la demanda de nulidad de la Ley Aprobatoria del Tratado de Extradición suscrito entre Venezuela y los Estados Unidos de Norteamérica, (Caso: Tito Gutiérrez Alfaro) intentó justificar la teoría de los actos excluidos, no sólo del control legal, sino también del control constitucional, dentro de los cuales incluye los actos de gobierno. En este sentido la Corte en la decisión comentada expresó:

"En lo relativo a los actos que el Presidente de la República está facultado para realizar en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, un atento examen de las mismas conduce a la conclusión de que determinadas actuaciones presidenciales, en cualquiera de los dos caracteres de Jefe del Ejecutivo Nacional o Jefe del Estado Venezolano asignados a aquel por el artículo 181 de la Constitución, están excluidos del control jurisdiccional de constitucionalidad, en atención a que por su propia esencia son actos de índole eminentemente política o actos de gobierno, o de índole discrecional, situaciones en que no cabe aplicar a los motivos determinantes de la actuación el expresado control constitucional. Entre tales actos se encuentran, según el artículo 190 de la Constitución Nacional, los siguientes: fijar el contingente de las Fuerzas Armadas Nacionales; convocar el Congreso a sesiones extraordinarias y reunir en Convención a algunos o a todos los Gobernadores de las Entidades Federales."

Sin embargo, de la decisión in comento, se desprende que no todos los actos de gobierno se encuentran excluidos. En efecto, pareciera evidenciarse de la sentencia que ciertos recursos contra actos de gobierno parecen viables, al hablar de "situaciones en que no cabe aplicar los motivos determinantes de la actuación el expresado control constitucional", evidentemente, la Corte está afirmando que la exclusión del control sólo afecta a esos motivos, a lo que la doctrina llama causa del acto, y no a otros elementos. De allí que se considere que los vicios de incompetencia o de violación de procedimiento, por ejemplo, podrían ser revisados por una jurisdicción.

IV. CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE SUSTANCIA JURISDICCIONAL

La Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de fecha 10 de enero de 1980, Caso Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo, un clásico jurisprudencial, ha establecido de una manera clara lo siguiente:

"Cuando la Administración Pública emite actos de sustancia jurisdiccional, estos actos, no obstante su expresada sustancia, son actos administrativos, debiendo ser tratados jurídicamente como tales, sin perjuicio de las notas específicas que les correspondieron por su referido carácter jurisdiccional."

Quedó establecido en dicha sentencia, pese al contenido o sustancia jurisdiccional que indiscutiblemente reúnen las decisiones de las Comisiones Tripartitas laborales, éstas no pierden su condición de actos administrativos y como consecuencia de ello, contra ellos nada impide que se interponga el recurso contencioso administrativo.

Se trató este caso de una solicitud de declaratoria de nulidad, por ilegalidad, de una Resolución de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia en el Distrito Federal y Estado Miranda, en el procedimiento de calificación de despido, reenganche y pago de salarios caídos intentado por una trabajadora contra la mencionada empresa. Según el fallo comentado, sería contrario al ordenamiento constitucional venezolano sostener que los pronuncia-

mientos de las Comisiones Tripartitas laborales son irrevisables en vía jurisdiccional, en virtud de ello consideró la Sala que contra sus decisiones (las de las Comisiones Tripartitas) procede el recurso contencioso administrativo de anulación ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Con esta sentencia se ha ampliado el concepto jurisprudencial de acto administrativo y planteó una reducción, por así decirlo, de los “actos excluidos”.

V. CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS POR EL PODER LEGISLATIVO Y POR EL PODER JUDICIAL

En cuanto a los actos legislativos excluidos existen varios casos en los que los actos del Poder Legislativo se encuentran excluidos del control jurisdiccional. En efecto, conforme a lo previsto en el Artículo 159 de la Constitución Nacional, “*Los actos de los cuerpos legislativos en ejercicio de sus atribuciones privativas no estarán sometidos al veto, examen o control de los otros poderes, salvo lo que esta Constitución establece sobre extralimitación de atribuciones.*”

De ésta manera los actos de los cuerpos legislativos no están sujetos a ningún tipo de control, ni siquiera el jurisdiccional, al ejercer sus atribuciones privativas, salvo lo que la misma Constitución establece sobre extralimitación de atribuciones. Por ello, la exclusión no es general puesto que parecen viables los recursos contra actos legislativos por extralimitación de atribuciones (incompetencia); por violación de forma (vicio en el procedimiento, por ejemplo), en virtud de que la imposibilidad de revisión se limita al fondo.

La Corte Suprema de Justicia en Pleno en fecha 25 de enero de 1994, caso Acuerdo solicitado por el Fiscal General de la República, en el cual el citado funcionario pide a la Corte en Pleno se establezca la inteligencia, alcance y aplicación del artículo 42, numeral 1o. en concordancia con el artículo 112 de la Ley de la Corte Suprema de Justicia, en relación con el artículo 215, ordinal 3o. y 216 de la Constitución de la República en lo que respecta a la competencia para conocer de recursos de nulidad por razones de inconstitucionalidad intentados contra actos parlamentarios sin forma de ley dictados por el Congreso de la República, en ejecución directa de la Constitución, como lo es el Acuerdo dictado por el Congreso de la República en fecha 31 de agosto de 1993.

La Corte en Pleno para decidir analiza el texto del ordinal 3o. del artículo 215 de la Constitución Nacional, el cual atribuye a la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena (Artículo 216) la exclusiva competencia para declarar la nulidad total o parcial de las leyes y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con ésta Constitución.

Concluyó al analizarlo que conforme al Artículo 206 constitucional, según el cual la Corte y los demás Tribunales que determine la ley son competentes para anular los actos administrativos generales e individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder, tales actos generales o individuales de rango sub-legal dictados en función administrativa, a que se refiere el citado artículo, deben ser excluidos del término “demás actos de los cuerpos legislativos” a que se refiere el ordinal 3o. del Artículo 215 de la Constitución. Y que los demás actos a que se refiere este ordinal son aquellos dictados en ejecución directa de la Constitución y que tiene por ello rango equiparable a la ley, sin serlo.

En el caso de los actos administrativos del Poder Judicial, tenemos el caso de las medidas disciplinarias dictadas por los jueces, las cuales se encuentran reglamentadas en forma sistemática en un título especial de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo el título “De las sanciones correctivas y disciplinarias”. La función correctiva se refiere a los particulares y la disciplinaria se extiende a los jueces, fiscales, defensores públicos y otros funcionarios o empleados auxiliares o forman parte de la administración de justicia.

En sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 19 de julio de 1984, caso Alí Quiñones Medina, dicha Sala estableció que:

“En efecto, tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocen que cuando los órganos del Poder judicial toman alguna medida relativa a la administración de su personal (...) o a la organización del tribunal (...) o al orden y respeto en el recinto de los tribunales (...) no están resolviendo una controversia entre partes declarando el derecho aplicable con fuerza de verdad legal (función jurisdiccional), sino actuando como sujetos de derecho en una determinada relación jurídica, como gestores del interés público y, por consiguiente, las declaraciones de voluntad que emitan en cualquiera de los supuestos anotados son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.”

En esta decisión la Corte concluye que la medida disciplinaria de arresto en el caso que comentamos, dictada por un Tribunal de Primera Instancia en lo Penal contra un ciudadano, constituye un acto administrativo de efectos particulares emanado de un órgano judicial, por lo cual el mismo no está excluido, al igual que ningún otro acto administrativo, del control que sobre esos actos ejerce la jurisdicción contencioso administrativa conforme a lo establece el artículo 206 de la Constitución Nacional.

Como vemos, conforme a las tendencias jurisprudenciales no pueden ya inscribirse a estos actos dentro del grupo de los supuestos “excluidos”.

VI. CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RELATIVOS A CUESTIONES DE DERECHO SOCIETARIO DE EMPRESAS DEL ESTADO

En sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de fecha 18 de julio de 1985, Caso Leopoldo Díaz Bruzual (B.C.V.), nuestro máximo Tribunal concluye que las resoluciones del Banco Central de Venezuela tienen el carácter de actos administrativos, susceptibles de ser accionados de nulidad ante los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa. Ello porque, si bien fue creado como una persona de derecho privado, además de las operaciones mercantiles que siempre ha podido efectuar tiene asignadas facultades monetarias y crediticias cuyo ejercicio había correspondido hasta su creación, a la Administración Pública Nacional.

En esta sentencia se establece el carácter de persona jurídica pública con forma de compañía anónima que detenta el Banco Central de Venezuela, lo cual fué recogido en la reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela del 30 de septiembre de 1974. Sin embargo según la sentencia comentada no era necesaria la reforma de 1974 para que el BCV ejerciera las facultades que le fueron transferidas por la Administración Pública Nacional y que le ha permitido emitir actos administrativos sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa, lo cual ya había sido evidenciado en la Sentencia de esa misma Sala del 2 de diciembre de 1980.

Deja sentado el fallo comentado que es el Banco Central de Venezuela el mejor ejemplo de la capacidad de las personas de Derecho Privado o de Derecho Público para efectuar indistintamente los actos de derecho público que la ley les permita y de derecho privado que no les prohíba. Como conclusión la sentencia plantea que la aplicación del derecho público o del derecho privado no depende de la persona del autor sino de la naturaleza del acto efectuado.

En el voto salvado la magistrada Josefina Calcaño de Temeltas disiente de la decisión por considerar que lo que se examina es la naturaleza jurídica del Banco Central de Venezuela y el carácter de sus atribuciones legales y de los actos que se ejecutan en ejercicio de esas atribuciones. Ha debido sin embargo, analizar la naturaleza jurídica del Decreto Presidencial impugnado por el recurrente, los vicios que se le imputan y las defensas opuestas por el Procurador General de la República.

En conclusión se evidencia, no obstante la opinión de la magistrada disidente, que el Banco Central de Venezuela puede emitir actos administrativos, los cuales podrán ser controlados en la jurisdicción contencioso administrativa a tenor de lo previsto en el Artículo 206 de la Constitución Nacional.

VII. CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE REGISTRO

No ha sido demasiado estable la jurisprudencia en cuanto a la revisabilidad en vía contencioso administrativa de los actos registrales. No obstante, la Ley de Registro Público vino a esclarecer un poco el panorama, al establecer un control por vía de Recursos Administrativos primero y contencioso administrativa judicial después, al menos en los actos denegatorios de registro emanados de los Registradores de la Propiedad.

En cuanto al registro de naves y aeronaves, los cuales son netamente administrativos no se ha planteado discusión, tampoco en materia de registro automotor, de la propiedad industrial, en los cuales la impugnación contencioso administrativa de los actos administrativos respectivos no se discute o lo prevén expresamente leyes especiales.

La jurisprudencia ha considerado excluir del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa a los actos de registro que emanan de los Registradores Subalternos, atribuyéndoles la competencia a los tribunales ordinarios.

En sentencia de fecha 30 de abril de 1963, caso Marcelino Uriarte Irasmendi, la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en un caso de impugnación del registro de un Acta de remate judicial en solicitud de consulta la Corte estableció que la materia a conocer es competencia de los Tribunales de Instancia. Igualmente en sentencia de fecha 13 de marzo de 1967, Caso Venezolana de Bienes S.A. (VEBISA) en solicitud de declaratoria de nulidad absoluta o inexistencia de registro del acta de remate protocolizada, al respecto la Corte decidió:

“No podría la Corte decidir el presente recurso, sin invadir el fuero de la jurisdicción ordinaria, porque para declarar la inexistencia del registro del acta de remate a que se refiere la demanda, tendría que pronunciarse también sobre la inexistencia del remate judicial por haberse realizado en contravención a las disposiciones del Artículo 376 del Código de Procedimiento Civil, lo cual es de competencia de los tribunales ordinarios”.

Según Brewer Carías es ésta la tesis restrictiva correcta, que a su criterio es la que debe aplicarse en todo caso en que el acto de registro sea *ad sollemnitate* (hipotecas o actos de registro civil), y afirma que en todo otro caso en que la impugnación del acto de registro no conlleve la del acto jurídico privado civil o mercantil que se registra, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa serían competentes para conocer de la nulidad de las ilegalidades cometidas por el Registrador al dictar el acto de registro.

VIII. CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SEPARABLES CAUSALMENTE DE UN CONTRATO ADMINISTRATIVO

La doctrina de los actos separables surgió en Francia como arbitrio para delimitar la competencia de las jurisdicciones civil y administrativa a propósito de los contratos celebrados por la Administración. En el Derecho español ha sido recibida en primer lugar por la jurisprudencia y después por la propia legislación, en la Ley de Contratos del Estado de 1965 y su Reglamento, primero, y actualmente, por la vigente Ley de Contratos de la Administración Pública del 18 de mayo de 1995. (Eduardo García de Enterría-Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Madrid, 1995).

La Administración puede en ciertos casos contratar de acuerdo con el Derecho Privado, aún siendo una organización pública, su proceso de formación de la voluntad se rige por un procedimiento público. Antes de llegar al contrato y a su contenido, por muy privado que

éste sea, hay que pasar por una fase preparatoria que se traduce en una pluralidad de actos de carácter administrativo y rigurosamente regulados por el Derecho Administrativo (decisión de contratar, autorización del gasto, convocatoria a la licitación pública, adjudicación del contrato, etc.) Todos estos actos previos y preparatorios son perfectamente separables del contrato mismo, el cual se perfecciona después de ellos y de su contenido. Si se ha omitido o se ha infringido algún procedimiento previo que conforman actuaciones públicas, por ser trascendentes del propio interés de las partes y afectan el orden general, al orden público, son revisables, separada e independientemente del contrato, ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa.

En la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa en sentencia de fecha 26 de abril de 1995, Caso Marshall y Asociados C.A., en procedimiento iniciado mediante la interposición de recurso contencioso administrativo de anulación con pretensión de daños y perjuicios, conjuntamente con amparo contra la Resolución dictada por la Autoridad Portuaria Regional de la Gobernación del Estado Zulia, por la cual fue revocada la concesión de la administración y mantenimiento de las áreas "A" y "B" del Puerto de Maracaibo.

La Corte entró a conocer excepcionalmente sobre la admisibilidad del recurso contencioso administrativo interpuesto en forma previa, en virtud de que, en caso de resultar éste inadmisibile, la solicitud de amparo seguiría el destino de éste. En el caso comentado, el actor pretende la nulidad de un acto derivado de un contrato administrativo de concesión, el cual, según expresa la sentencia, más que un verdadero acto administrativo unilateral, se presenta en el caso como una actuación contractual indivisible e inseparable del contrato de concesión entre el Estado Zulia y las accionantes. Ello obligó a la Sala a declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo de anulación interpuesto, de la pretensión de condena y de la solicitud cautelar de amparo. Se aplicaron a éste caso los principios sentados en decisión de fecha 4 de abril de 1991, caso Expresos Ayacucho. En ese caso se planteó la Corte la interrogante respecto a si pertenece el acto de revocación de la concesión a la esfera contractual o debe ser considerada la revocatoria como un acto administrativo unilateral, separable del contrato celebrado. Se determinó que esos actos son impugnables con base a los posibles vicios del acto administrativo y no por violación de reglas contractuales. Si el acto administrativo forma un todo indivisible con el contrato, se relaciona con su ejecución y cumplimiento, y al atacar el acto, lo que se cuestiona en realidad es la existencia jurídica del contrato, el acto resulta ser impugnable.

Por ello, consideró la Corte que al estarse discutiendo en este caso la justeza del derecho de un acto contractual y existir además para impugnar tal actuación acciones judiciales principales y ordinarias distintas al recurso contencioso administrativo de anulación, ya que el acto impugnado no es un acto administrativo ni un acto separable de un contrato administrativo, sino un acto contractual, indisoluble e inseparable del contrato de concesión celebrado, conforme a lo previsto en el artículo 124 ord. 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es decir por existir un recurso paralelo, el recurso contencioso administrativo de anulación se declaró inadmisibile, por lo que la solicitud cautelar de amparo constitucional y la pretensión de condena se declararon desestimadas.

Esta decisión nos muestra de forma clara con los argumentos esgrimidos por la Corte para declarar la inadmisibilidad del recurso, apoyados en la sentencia del caso Expresos Ayacucho, una definición sobre los actos separables de un contrato administrativo, que al ser efectivamente separables son objeto del control de la jurisdicción contencioso administrativa.

IX. CONTROL DE LOS DENOMINADOS ACTOS DE AUTORIDAD

En todo ordenamiento jurídico general se pueden distinguir claramente las tres potestades clásicas o fundamentales del Poder Público, la legislación, la ejecución y la jurisdicción. Cuando esas potestades son atribuidas por un ordenamiento general a sujetos no sobe-

ranos, esas figuras asumen la forma de la autonomía equivalente a la legislación, la autotutela, como fuerza de actuación coactiva para el restablecimiento del orden jurídico afectado y para el cumplimiento de los actos que inciden sobre la esfera jurídica de los administrados, se equipara a la jurisdicción y, la autarquía que se equipara a la ejecución. De donde la autarquía es para un ente público diferente del Estado, lo que la Administración en sentido sustancial o material es para éste.

De allí, que según lo afirmado por Hildegard Rondón de Sansó existe una equiparación entre los actos emanados del Estado y los actos emanados de los entes públicos en lo que toca a la naturaleza de sus efectos, existirá autarquía cuando el ordenamiento atribuya a la actividad de una persona jurídica análogo carácter al que tiene la Administración Pública, en la atención de sus intereses con idéntica eficacia y con los resultados que son propios del Estado persona. Los actos de los entes autárquicos adquieren así, mediante la anterior equiparación, la misma fuerza y eficacia frente a los ciudadanos y las mismas garantías frente a la autoridad judicial, que tienen los actos administrativos del Estado.

El desarrollo del Estado Moderno y la aparición del pluralismo jurídico plantea la presencia de entes de naturaleza mixta, pública y privada, que dictan actos de autoridad, susceptibles de incidir sobre la esfera jurídica de otros sujetos particulares afectándoles en forma decisiva. Se trata de organizaciones regidas por el derecho privado pero dotadas de un poder de imperatividad. Su contenido está en las relaciones de poder que ciertos grupos ejercen sobre los sujetos que estén unidos a ellos por un vínculo específico, un ejemplo de ellos son las sociedades autorales, que tutelan el derecho de autor de los creadores y compositores cuyas obras representan.

En sentencia de la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo de fecha 15 de marzo de 1984, (Caso Sociedad de Autores y Compositores de Venezuela) se planteó el caso de la ampliación por parte del legislador del Contencioso Administrativo tradicional, en virtud de que la norma contenida en el ordinal 3o. del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, atributiva de la competencia de las acciones o recursos de nulidad por razones de ilegalidad de esa Corte, al establecer en su contenido "los actos administrativos" emanados de "autoridades", sin calificar a esas autoridades como públicas, con un significado más amplio y expreso que el de la simple calificación de ente público. De allí, que consideró la CPCA que el sistema se refiere no simplemente al control de los actos administrativos de la Administración del Estado y de los Entes territoriales menores, sino que se extiende a los actos emanados de las organizaciones dotadas de autonomía y de autarquía, es decir del poder de emanar actos válidos para el ordenamiento jurídico del Estado (autonomía) y del poder de dictar actos individuales constitutivos de situaciones jurídicas subjetivas (autarquía). La Corte expreso:

"En el presente caso, esta Corte, sin pronunciarse sobre la naturaleza jurídica y competencia de la Sociedad de Autores y Compositores de Venezuela, estima sin embargo, que por cuanto el acto que se impugna de dicho organismo es un acto "de autoridad" por cuanto tiene las características que precedentemente se señalaron, está sometido a su competencia de anulación prevista en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así lo declara".

X. CONCLUSIONES

Con todo lo visto en el presente trabajo podría considerarse que la doctrina de los actos excluidos va perdiendo su vigencia con el avance del Estado de Derecho, se demuestra la tendencia de la revisión de todos los actos administrativos, dentro de un concepto amplio de acto administrativo. Así las cosas, la noción de acto administrativo estaría referida exclusivamente al susceptible de revisión en vía contencioso administrativa, con lo cual los llamados excluidos, si es que existen dejarían de ser auténticos actos administrativos.