

LA COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA EN LA JURISPRUDENCIA VENEZOLANA

COMENTARIOS A LA PONENCIA PRESENTADA POR AUGUSTO DURÁN MARTÍNEZ, PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY, DURANTE III JORNADAS INTERNACIONALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO AALLAN BREWER-CARÍAS@, CELEBRADAS EN CARACAS EN 1997.

José Antonio Muci Borjas
Profesor de Derecho Administrativo en la
Universidad Católica Andrés Bello

I.- INTRODUCCIÓN:

Deseo agradecerle una vez más a la Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), por la gentil invitación que me han extendido para que participe, por tercer año consecutivo, en estas prestigiosas jornadas internacionales, que se celebran en la ciudad de Caracas en homenaje al profesor Brewer-Carías.

Me corresponde el día de hoy, junto con Gustavo Urdaneta Troconis, Magistrado de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, comentar la ponencia presentada por Augusto Durán Martínez, Profesor de la Universidad Católica del Uruguay. Para cumplir el encargo que nos ha sido asignado, estimo conveniente destacar, de manera previa, las que a mi modesto parecer constituyen las ideas centrales o fundamentales de la ponencia presentada por el Profesor Durán Martínez, para quien la cosa juzgada administrativa, a la cual se alude en el Uruguay con la voz AESTABILIDAD@ encuentra su raíz en el principio o canon fundamental de la SEGURIDAD

JURÍDICA, al cual el Profesor le reconoce rango o **JERARQUÍA CONSTITUCIONAL** a partir de una disposición sustancialmente idéntica al Artículo 50 de la Constitución de la República de Venezuela. Destaca también el Profesor Durán Martínez que la **AESTABILIDAD** constituye un obstáculo a la revisión de un acto administrativo previo (en realidad, a la modificación o extinción de sus efectos), y que para que pueda hablarse de cosa juzgada administrativa resulta necesario que concurren tres requisitos, que podríamos compendiar en los siguientes términos: a) Debe existir un **AACTO DE EFECTOS SUBJETIVOS**; b) Ese acto administrativo sea un acto **CREADOR DE DERECHOS**; y, c) El acto de Aefectos subjetivos sea **FIRME** o que, aun sin haber adquirido firmeza, haya sido recurrido sobre la base, única y exclusivamente, de razones de oportunidad y conveniencia. Finalmente, estimo que debe destacarse que el Profesor Durán Martínez, luego de invocar al Maestro Coutouer, para quien la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada se caracteriza por ser **Ainimpugnable** e **Ainmutable** y, además, por poder ser ejecutada incluso en contra de la voluntad del particular, concluye que el acto administrativo estable sólo reúne uno de esos tres caracteres, a saber, la inmutabilidad de las situaciones jurídicos-subjetivas creadas en virtud del acto estatal.

Dicho cuanto antecede, conviene resaltar que la polémica en torno la **INMUTABILIDAD** de los actos administrativos -rectius, en torno a la **INTANGIBILIDAD** de las situaciones jurídico-subjetivas creadas en virtud de una decisión unilateral de la Administración- no es nueva. Para constatarlo basta releer a Mayer, quien enseñaba que la <<... autoridad de la cosa juzgada... no se halla en ningún acto administrativo...>>; que aun cuando <<es verdad que también se usan los términos Aautoridad de cosa juzgada para expresar que un acto de autoridad ha entrado en vigor para producir su efecto; o que se ha vuelto ejecutorio; o que no existe ningún medio de derecho

para atacarlo>>, y que <<todo esto se hallará, naturalmente, también en los simples actos administrativos>>, debe concluirse que <<... la fuerza de la cosa juzgada propia de las sentencias de los tribunales ordinarios es una cualidad especial de estos actos que proviene del procedimiento del cual ellos son el producto>>¹.

Por el contrario, para Merkl, <<si la administración es ejecución de la ley, lo mismo que la justicia, sus actos deberán correr la misma suerte en lo que respecta al efecto de la cosa

¹ MAYER, Otto; *Derecho Administrativo Alemán*; Tomo I; Ediciones Depalma; Buenos Aires, Argentina; 1.982; página 232. Para Mayer, la nota que distingue el procedimiento que precede al acto judicial dotado de la fuerza de la cosa juzgada es su **CARÁCTER CONTRADICTORIO**. Ahora bien, teniendo presente que en la actualidad se observa la tendencia -siempre creciente- a dotar el procedimiento administrativo de mayores garantías, asegurando así un **ACONTRADICTORIO** entre las partes interesadas y, además, la adecuada ponderación de los distintos intereses públicos y privados en juego, un importante sector de la doctrina comparada afirma que el procedimiento que se desenvuelve o desarrolla ante la Administración Pública es un verdadero **APROCESO**. En propósito, cabe citar a Fazzalari, para quien **EL APROCESO ES <<... UN PROCEDIMIENTO EN EL CUAL, ADEMÁS DEL ACTOR DEL ACTO FINAL, PARTICIPAN, EN CONTRADICTORIO ENTRE ELLOS, LOS INTERESADOS, ES DECIR, LOS DESTINATARIOS DE LOS EFECTOS DE DICHO ACTO>>** (FAZZALARI, Elio; *Istituzioni di Diritto Processuale*; IV Edizione; Cedam; Padova; 1.986; páginas 6 y siguientes). En síntesis, para Fazzalari existirá proceso cuando los trámites previos a la emanación del acto final, que se desarrollan ante la Administración Pública, requieren o suponen un **ACONTRADICTORIO** entre los interesados. A la luz de esas aseveraciones, ¿cuál es entonces la razón de peso que impide concluir que el acto administrativo (**FIRME**) que dirime una controversia entre partes (*exempli gratia*, la fijación, en el marco de un **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONSTITUTIVO**, del canon máximo de alquiler, de acuerdo a lo dispuesto por la *Ley de Regulación de Alquileres*, o la decisión por la Administración electoral, en el marco de un **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SEGUNDO GRADO**, de un *Recurso administrativo de análisis* intentado con fundamento en el Artículo 208 de la *Ley Orgánica del Sufragio*), se halla dotado de la fuerza y autoridad de la cosa juzgada? He aquí tema para la reflexión.

juzgada, que las sentencias>>². Esa postura es compartida en América Latina, entre otros, por Linares, quien observaba que <<la función administrativa al igual que la jurisdiccional es individualización y concreción de normas generales>> y, más aún, que <<... esa individualización que integra la función administrativa no se diferencia **EN NADA**, salvo en lo que respecta al tipo de órgano que la realiza y los procedimientos, de la función jurisdiccional... >>³.

Veamos a continuación, con las limitaciones de tiempo que nos impone la apretada agenda de estas Jornadas, cuál es la solución que, a nuestro modesto parecer, debe dársele al problema de acuerdo a la legislación venezolana en vigor. A tales efectos, conviene desde ya tener siempre presente la disposición contenida en el Artículo 19, ordinal 21, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que reza textualmente así:

<<Artículo 19. LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN SERÁN ABSOLUTAMENTE NULOS en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. **CUANDO RESUELVAN UN CASO PRECEDENTEMENTE DECIDIDO CON CARÁCTER DEFINITIVO Y QUE HAYA CREADO DERECHOS PARTICULARES**, salvo autorización expresa de la Ley;
3. Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución; y,
4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido>>⁴.

² MERKL, Teoría General del Derecho Administrativo; citado por LINARES, Juan Francisco; Cosa Juzgada Administrativa en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación; Editorial Guillermo Kraft Ltda.; Buenos Aires, Argentina; 1.946; página 49.

³ LINARES, Juan Francisco; Op. Cit.; página 19.

⁴ La expresión Actos de la Administración, empleada por el Legislador venezolano en el Artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos,

II.- LA COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA COMO GARANTÍA DE RANGO CONSTITUCIONAL:

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia del 2 de Septiembre de 1.994, estableció que <<... los conceptos de cosa juzgada y cosa decidida administrativa no pueden ser empleados como sinónimos... >>, y para subrayar la diferencias existentes entre ambas instituciones destacó que mientras la cosa juzgada *Ajudicial* <<... encuentra su fundamento en el ordinal 8 del artículo 60 de la Constitución, norma ésta que consagra un principio general del derecho aplicable a las sentencias de todos los órdenes jurisdiccionales... la (cosa juzgada administrativa)... tiene un fundamento de rango legal>>⁵. En el fallo judicial citado, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, luego de observar que <<... la estabilidad y firmeza de los actos administrativos no implica que éstos se encuentren amparados por la cosa

publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 2.818 Extraordinario, de fecha 11 de Julio de 1.981, debe ser interpretada a la luz de la previsión contenida en el Artículo 71 *eiusdem*, conforme al cual <<se entiende por acto administrativo, a los fines de esta 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>>. Así mismo, conviene subrayar que la previsión contenida en el Artículo 19 (ordinal 21) de la *ALey de Procedimientos Administrativos* debe ser adminiculada con aquella contenida en el el Artículo 82 *eiusdem*, conforme al cual <<LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE NO ORIGINEN DERECHOS SUBJETIVOS O INTERESES LEGÍTIMOS, PERSONALES Y DIRECTOS PARA UN PARTICULAR, PODRÁN SER REVOCADOS EN CUALQUIER MOMENTO, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el superior jerárquico>> (Título IV, *ADe la Revisión de los Actos Administrativos*, Capítulo I, *ADe la Revisión de Oficio*).

⁵ Caso *Administradora Granja Rancho La California, C.A.*. Consúltese en *AJurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, Repertorio Mensual de Jurisprudencia; Ediciones Pierre Tapia; Tomo 2; Caracas; 1.994; página 98.*

juzgada Administrativa, expresión que ha sido utilizada para denominar la definitividad y firmeza de los actos administrativos>>, agrega que <<... los actos administrativos que han adquirido **FIRMEZA** y que son **CREADORES DE DERECHOS PARTICULARES**, se encuentran revestidos de la **COSA DECIDIDA ADMINISTRATIVA**, expresión postulada por Georges Vedel y aceptada en nuestra doctrina por Araujo Juárez... siempre que dichos actos no sea absolutamente nulos o que no exista una autorización expresa en la ley que habilite su revocación>>. Como se observa, al margen de la nomenclatura (Cosa decidida en lugar de Cosa juzgada), interesa aquí subrayar que para la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, por contraposición a la institución de la cosa juzgada (judicial), que tiene **RANGO CONSTITUCIONAL**⁶, la cosa decidida (administrativa) tiene **RAÍZ LEGAL**⁷ y que, por consiguiente, el **RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL** no puede ser empleado para exigir el respeto de los derechos subjetivos reconocidos o creados por un acto administrativo firme⁸.

No obstante, a nuestro modesto entender, existen razones, serias y atendibles, que justifican la revisión del criterio jurisprudencial reseñado con el párrafo precedente. La revisión

⁶ Debe anotarse que el Artículo 60, ordinal 8º, de la Constitución de la República dispone que <<la libertad y seguridad personales son inviolables, y en consecuencia... 8º Nadie podrá ser sometido a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgado anteriormente>>.

⁷ A saber, el Artículo 19, ordinal 2º, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

⁸ A tenor del Artículo 49 de la Constitución, el recurso de amparo tiene por **OBJETO** la protección, a través de procedimiento breve y sumario, de los **DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES**.

que postulamos debería hacerse sobre la base de las normas y principios constitucionales que nos permitimos indicar de seguida:

.1 La **GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD** de las leyes se encuentra prevista en el Artículo 44 de la Constitución, con arreglo al cual <<ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena>>. A la luz de esa norma, la doctrina venezolana ha sostenido que la **GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD**, establecida como **PRINCIPIO** <<... además de en la Constitución, en el Código Civil, debe ser considerado como un **PRINCIPIO GENERAL Y FUNDAMENTAL** de nuestro Derecho, **APLICABLE A TODOS LOS ACTOS JURÍDICOS...** >> y, por ende, a los **ACTOS ADMINISTRATIVOS** generales e individuales, porque comoquiera que el acto administrativo no puede disponer sino para el futuro, <<... es inadmisibles que pueda reglar relaciones o situaciones jurídicas que se han sucedido en el pasado... >>⁹.

⁹ BREWER-CARIÁS, Allan Randolph; *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*; Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela; Caracas; 1.964; páginas 138 y 139. Nótese que el Profesor Brewer-Carías sostuvo esta tesis **CON ANTERIORIDAD** a la entrada en vigencia de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* -vale decir, **MUCHO ANTES** de la promulgación de la norma legal que, a juicio de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, constituye el fundamento último de la cosa juzgada administrativa-.

En sentido coincidente se manifiesta, entre otros, el profesor Penagos, quien luego de afirmar que <<la doctrina y la jurisprudencia, en forma unánime han sostenido que el Acto administrativo, lo mismo que la ley, **RIGE PARA EL FUTURO**>>, cita una decisión del Consejo de Estado Colombiano, de fecha 12 de Diciembre de 1.984, conforme a la cual <<el principio universal de la irretroactividad de los actos jurídicos es uno de los pilares del Estado de Derecho ya que **LAS RELACIONES JURÍDICAS REQUIEREN SEGURIDAD Y ESTABILIDAD** sin las cuales surgirán el caos y la arbitrariedad, pues como dice Xholer *Toda nuestra cultura exige una cierta firmeza de relaciones y todo nuestro impulso para establecer el orden jurídico responde a la consideración de que nuestras relaciones jurídicas van a perdurar*>> (PENAGOS, Gustavo; *El Acto Administrativo*,

La tesis doctrinal reseñada supra, con arreglo a la cual los actos administrativos se hallan sometidos a la **GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD**, ha sido contemplada, de manera expresa, por el Artículo 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos

Administrativos, al establecer, por una parte, que <<los criterios establecidos por los distintos órganos de la Administración podrán ser modificados, pero **LA NUEVA INTERPRETACIÓN NO PODRÁ APLICARSE A SITUACIONES ANTERIORES**, salvo que fuere más favorable a los administrados>>; y por la otra, en términos por lo demás categóricos, que <<... **LA MODIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS NO DARÁ DERECHO A LA REVISIÓN DE LOS ACTOS DEFINITIVAMENTE FIRMES**>>.

En idéntico sentido, debe tenerse presente la disposición contenida en el Artículo 159 del Código Orgánico Tributario¹⁰, que, reconociendo virtual o implícitamente la irretroactividad de los actos administrativos firmes creadores de derecho, establece que <<no podrá imponerse sanción a los contribuyentes que en la aplicación de la legislación tributaria hubieren adoptado el criterio o la interpretación expresada por la Administración Tributaria, en consulta evacuada sobre el mismo tipo de asunto>>.

Tomo II; Ediciones Librería del Profesional; Cuarta Edición; Bogotá, Colombia; 1.984; página 815).

¹⁰ El Código Orgánico Tributario en vigor apareció publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 4.727 Extraordinario, de fecha 27 de Mayo de 1.994.

Ahora bien, si partimos de la premisa de que la **GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LOS ACTOS ESTATALES** tiene **RANGO CONSTITUCIONAL** y, además, reconocemos que el acto administrativo sobrevenido, que revoca un acto (previo) definitivo creador de derechos, no hace más que **DESCONOCER SITUACIONES JURÍDICO-SUBJETIVAS ACONSOLIDADAS** (vale decir, **INTANGIBLES**), pareciera indiscutible que la finalidad de la cosa juzgada administrativa, entendida como institución que halla su fundamento en el mencionado principio de irretroactividad, no es otra que **SALVAGUARDAR** al particular de la superviniente expedición de actos administrativos, con **EFICACIA RETROACTIVA**¹¹, que tengan por objeto la restricción o supresión de derechos o intereses previamente creados o

¹¹ Al margen de la nomenclatura, la doctrina administrativa comparada entiende que cuando la Administración Pública revoca un acto administrativo previo y lo revoca por razones de **ILEGALIDAD**, esa decisión revocatoria tiene **EFFECTOS EX-TUNC** -vale decir, retroactivos, desde el principio o hacia el pasado- (VIRGA, Pietro; ADiritto Amministrativo, Volume II -Atti e Ricorsi-; Giuffrè Editore; Milano; 1.987; página 128 y siguientes. Para Virga, cuando median razones de ilegalidad, debe hablarse de **Aautoanulación**). Por contraposición, la revocación o **Aretiro** de un acto, fundado en razones de **OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA**, tiene **EFFECTOS EX-NUNC** -vale decir, hacia el futuro (VIRGA, Pietro; Op. Cit.; página 133. Cuando median razones de mérito, debe hablarse, según Virga, de **Arevocación**). Al margen, una vez más, de la nomenclatura, puede también citarse a Olguin Juárez, quien observa que mientras la revocación (vale decir, el retiro fundado en razones de mérito) tan solo produce efectos **ex-nunc**, **LA INVALIDACIÓN, VALE DECIR, EL <<... RETIRO DE LOS ACTOS CONTRARIOS A DERECHO-TIENE EFECTOS QUE SE PROYECTAN GENERALMENTE HACIA EL PASADO. ÉSTO SE EXPLICA POR LA NATURALEZA DECLARATIVA DEL ACTO DE INVALIDACIÓN QUE SE DIRIGE EN CONTRA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO PARA DECLARAR EL VICIO QUE LO INVALIDA, DESTRUYENDO, EN SU CASO, EL ACTO MISMO, E IGNORANDO EN LO POSIBLE LAS CONSECUENCIAS PRODUCIDAS DESDE SU EMISIÓN... >>** (OLGUIN JUÁREZ, Hugo; **AExtinción de los Actos Administrativos. Revocación, Invalidación y Decaimiento**; Editorial Jurídica de Chile; 1.961; páginas 213 y 214).

reconocidos, con carácter definitivo, por la propia Administración. Consecuentemente, a nuestro juicio, debe entenderse que la cosa juzgada administrativa sí tiene **RAÍZ CONSTITUCIONAL**. Consecuentemente, a nuestro parecer, debe también entenderse que el recurso de amparo constitucional puede tener por objeto o propósito la defensa de la cosa juzgada administrativa y, en definitivas cuentas, de la **GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD**.

.2 Para un sector de la doctrina, los actos administrativos *Afirmes* o *Aestables* que hubiere creado derechos a favor de su destinatario, sólo pueden ser revocados **PREVIA INDEMNIZACIÓN** al particular por los perjuicios que esa revocación le irroga¹². El sacrificio que se deriva de la **RESTRICCIÓN** del derecho o interés que el acto administrativo objeto de revocación había creado o reconocido, debe ser indemnizado, porque de lo contrario se autorizaría la confiscación de una parte o fracción del patrimonio del particular. Dicho en otras palabras, la inmutabilidad o **INTANGIBILIDAD DE LOS DERECHOS PATRIMONIALES** creados o reconocidos mediante **ACTO ADMINISTRATIVO FIRME**, se funda, en última instancia, en la previsión contenida en el Artículo 101 de la Constitución, a tenor del cual <<sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser

¹² Entre otros, consúltese a DROMI, José Roberto; *El Acto Administrativo*; Instituto de Estudios de Administración Local; Madrid; 1.985; páginas 153 y 156.

La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de fecha 14 de Julio de 1.983 (caso *ARaufast, S.A.*), había dejado constancia que un sector de la doctrina italiana, procurando salvaguardar el interés público, sostiene que el acto firme puede ser revocado en cualquier momento, <<... a cambio, por supuesto, de una **INDEMNIZACIÓN TOTAL DE LOS DERECHOS DEL AFECTADO**>> (consúltese en *AGaceta Forense* (Tercera Etapa); Tomo 125, Volumen I; Caracas; 1.984; página 363).

declarada la **EXPROPIACIÓN** de cualquier clase de bienes>>. Esa disposición constitucional debe ser concatenada con el Artículo 102 eiusdem, con arreglo al cual la **CONFISCACIÓN** no puede decretada ni ejecutada, salvo en los casos permitidos por el Artículo 250 de la Constitución¹³. Las normas invocadas evidencian que la intangibilidad de los derechos creados o reconocidos por un acto administrativo firme -rectius, la **COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA**- tiene, sin lugar a duda alguna, **RANGO CONSTITUCIONAL**, porque la expropiación, mediante acto administrativo sobrevenido, de un bien o derecho de contenido patrimonial, no reúne los extremos o requisitos mencionados en el Artículo 101 de la Constitución, a saber: una causa (cierta) de utilidad pública, previamente

¹³ El Artículo 250 de la Constitución de la República de Venezuela establece textualmente lo siguiente:

<<Esta Constitución no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone. En tal eventualidad, todo ciudadano, investido o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.

Será juzgado según esta misma Constitución y las leyes expedidas en conformidad con ella, los que aparecieren responsables de los hechos señalados en la primera parte del inciso anterior y asimismo los principales funcionarios de los gobiernos que se organicen subsecuentemente, si no han contribuido a restablecer el imperio de esta Constitución. El Congreso podrá decretar, mediante acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o parte de los bienes de esas mismas personas y de quienes se hayan enriquecido ilegítimamente al amparo de la usurpación, para resarcir a la República de los perjuicios que se hayan causado>>.

A título meramente referencial, conviene tener presente que en la actualidad la doctrina comparada define la **CONFISCACIÓN** -lato et improprio sensu- <<... como **CUALQUIER RESTRICCIÓN DE LOS DERECHOS PATRIMONIALES MÁS ALLÁ DE LAS PAUTAS DE RAZONABILIDAD...**>> o, dicho de otra manera, <<un acto es confiscatorio cuando **ALTERA...** un derecho patrimonial>> (EKMEKDJIAN, Miguel; AManual de la Constitución Argentina@; Ediciones Depalma; Buenos Aires, Argentina; 1.991; página 143).

establecida en la ley; un proceso judicial, que culmine mediante sentencia; y, finalmente, el pago de una justa indemnización¹⁴.

.3 Las normas constitucionales citadas deben administrarse con el artículo 206 de la Constitución, que al reconocerle a la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para <<... disponer lo necesario para **EL RESTABLECIMIENTO DE LAS SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS LESIONADAS POR LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA**>>, reconoce también, de manera virtual o implícita (Aeadem vis tacitii atque expressi@), que la Administración no puede vulnerar los derechos subjetivos e intereses legítimos de los particulares (dentro de esa categoría de situaciones jurídicas subjetivas Aconsolidadas@, inmutables o intangibles, contra las cuales no puede atentar la

¹⁴ En sentido coincidente se pronuncia Dromi, quien enseña que <<**UN DERECHO QUE INTEGRA LA PROPIEDAD DEL ADMINISTRADO NO PUEDE QUEDAR SOMETIDO A LA SOLA VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACIÓN SIN CALIFICACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA.** Esta extensión del concepto constitucional de propiedad ha sido formulada por la C.S.J.N. en el año 1925, <Bordieu vs. Municipalidad de la Capital>, Fallos 165:307, y reiterado en el caso <Empresa de los Ferrocarriles de Entre Ríos vs. La Nación>, Fallos 176:363, año 1.936, al señalar que comprende <todos los intereses apreciables que el hombre puede poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad. **TODO DERECHO QUE TENGA VALOR RECONOCIDO COMO TAL POR LA LEY**, sea que se origine en las relaciones de Derecho privado, **SEA QUE NAZCA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS... INTEGRA EL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE PROPIEDAD**>> (DROMI, José Roberto; Op. Cit.; página 156).

Con base en los Artículos 101 y 102 de la Constitución, entendemos, siguiendo a Dromi, que la extinción o supresión de los derechos reconocidos al particular no puede quedar sometida a la sola voluntad de la Administración Pública, porque se vulneraría la **GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL DEBIDO PROCESO** (Adue process of law@), consagrada de manera virtual o implícita por el artículo 50 eiusdem, y reconocida por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 10 de agosto de 1.989 (consúltese la Revista de Derecho Público, número 39; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas; 1.989; páginas 117 y 118).

Administración Pública, se encuentran, sin lugar a duda alguna, porque el Poder Constituyente ningún excepción hizo, aquellas creadas o reconocidas por la propia Administración a través acto administrativo firme).

.4 Finalmente, desearía hacer un breve referencia a la disposición (abierta) contenida en el Artículo 50 de la Constitución de la República de Venezuela, en virtud de la cual <<la enunciación de derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella>>. Debo, reitero, hacerse una breve mención a esa norma constitucional, consagratória de los llamados **ADERECHOS INNOMINADOS**, porque sobre la base de análoga disposición, contenida en el Artículo 72 de la Constitución uruguaya, el Profesor Durán Martínez sostiene que la **SEGURIDAD JURÍDICA**, entendida aquí como fundamento de la **COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA**, <<... deriva... de la naturaleza de ser sustancial y racional del hombre>>; que la seguridad jurídica <<es pues de raíz natural>>; y, adicionalmente, que la seguridad jurídica <<... en el Derecho Constitucional uruguayo, por derivar **DE LA ESENCIA MISMA DEL HOMBRE**, está comprendida en el artículo 72 de la Constitución>>, de acuerdo al cual <<la enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son **INHERENTES A LA PERSONALIDAD HUMANA** o se derivan de la forma republicana de gobierno>>.

III.- FUNDAMENTO DE LA COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA:

En sentencia de fecha 24 de Noviembre de 1.953, la Corte Federal dejó sentado el principio de que convenía <<... al **ORDEN SOCIAL** la estabilidad de los actos de la Administración Pública... >>¹⁵.

El orden social, entendido como fundamento de lo que hoy en día denominamos Acosa juzgada administrativa®, fue sustituido por el concepto **SEGURIDAD JURÍDICA**, mediante fallo dictado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fecha 18 de Marzo de 1.969¹⁶. En la decisión judicial apenas mencionada, la Corte Suprema de Justicia sostuvo, en términos categóricos, que <<... consideraciones atinentes a la **SEGURIDAD JURÍDICA** imponen ciertos **LÍMITES AL PODER DE REVOCACIÓN DE LOS ACTOS INDIVIDUALES QUE ORIGINAN DERECHOS A FAVOR DE LOS ADMINISTRADOS**>>; que <<la doctrina y jurisprudencia francesas han elaborado una tesis que hoy se encuentra muy extendida, y consiste en atribuir a la Administración, en estos casos, un poder de revocación sometido a **IGUALES LIMITACIONES QUE AL PODER DE ANULACIÓN DEL JUEZ** de lo Contencioso-administrativo, de modo que **SÓLO PUEDE SER EJERCIDO MIENTRAS EL ACTO A REVOCAR NO HAYA ADQUIRIDO FIRMEZA**... >>; y, finalmente, que <<la jurisprudencia estima la seguridad jurídica más importante que la misma legalidad>>. El criterio apenas mencionado fue ratificado por la Sala Político-Administrativa de

¹⁵ BREWER-CARIAS, Allan Randolph; *AJurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*®, Tomo III, Volumen I; Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela; Caracas; 1.976; páginas 294 y 295.

¹⁶ BREWER-CARIAS, Allan Randolph; *Op. Cit.*; página 370. En decisión de fecha 4 de Agosto de 1.949, la Sala Federal de la Corte Federal y de Casación había considerado que el poder de revocación se encontraba limitado por el principio general de **APERMANENCIA DEL ACTO**®- *rectius*-, de sus efectos-, que, en el fondo, no es otra cosa que el de la **ASEGURIDAD JURÍDICA**® (BREWER-CARIAS, Allan Randolph; *Op. Cit.*; página 358).

la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 14 de Julio de 1.983¹⁷, en la cual el más alto Tribunal, luego de asentar que <<... los autores coinciden en que la Administración, en principio, se encuentra siempre investida de la potestad de revisar sus actos por razones de ilegalidad o de oportunidad, ya sea de oficio o a instancia de parte... >>, debía reconocerse que ese poder sólo podía ser ejercido en <<... aquellos casos en los cuales la revocatoria no afecte derechos adquiridos...>>, y ello porque <<... el **LÍMITE** de la Administración en esta materia es el de **NO ALTERAR LA SEGURIDAD JURÍDICA DEL ADMINISTRADO** mediante el ejercicio de tal potestad>>.

Ahora bien, parafraseando a Mayer, aun cuando la **SEGURIDAD JURÍDICA**, el **ORDEN PÚBLICO** o el **INTERÉS PÚBLICO** son, en general, fórmulas bastante vagas, <<... no es difícil ver de qué clase de interés puede tratarse aquí: es el interés de la **CERTEZA DEL DERECHO**. La ley ordena el derecho para hacerlo cierto. Pero en su aplicación a los casos individuales vuelve a hacerse incierto. Es misión del juez devolverle la certeza en el caso individual; cuando se haya cumplido esta misión en la forma prescrita, con el concurso de la parte interesada, el interés público exige que ya no se pueda volver a poner en duda el resultado obtenido. El derecho debe ser cierto en lo sucesivo para el caso individual. Tal es la autoridad de la cosa juzgada... >>¹⁸. En este mismo sentido, Kelsen enseña que la **COSA JUZGADA**, entendida como aquel el **PRINCIPIO GENERAL** del Derecho con arreglo al cual **TODA CONTROVERSIA DEBE NECESARIAMENTE**

¹⁷ AGaceta Forense@ (Tercera Etapa); Tomo 125, Volumen I; Caracas; 1.984; página 363.

¹⁸ MAYER, Otto; Op. Cit.; página 277.

TENER UN FINAL, no puede ser ajena o extraña a la actividad administrativa en virtud de la cual, en ejecución de la ley, se crean **NORMAS CONCRETAS** para un caso individual¹⁹

Finalmente, debe destacarse que la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 11 de Diciembre de 1.975, estimó que la intangibilidad de las situaciones jurídicas individuales, creadas o reconocidas mediante acto administrativo firme, encontraban su fundamento, entre otros, en <<... los principios quieta non movere y... **BUENA FE**, (que) tienen validez también para las autoridades administrativas>>²⁰.

¹⁹ **KELSEN, Hans; A Teoria Generale delle Norme**; Giulio Einaudi Editore; Torino, Italia; 1.985; página 405. El propio Kelsen había observado previamente que la <<... separación del poder jurisdiccional del así denominado poder ejecutivo es posible sólo en medida relativamente limitada>>; que <<es imposible una rígida separación de los dos poderes, porque los dos tipos de actividades habitualmente designadas con estos términos **NO SON FUNCIONES ESENCIALMENTE DISTINTAS**>>; y, que <<**LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ES EN REALIDAD EJECUTIVA** exactamente en la misma manera que la función ordinariamente denominada de esa manera; también la función jurisdiccional consiste en la ejecución de normas generales>> (**KELSEN, Hans; A Teoria Generale del Diritto e dello Stato**; Etas Libri; Torino; 1.984; página 278). En otras palabras, los actos estatales expedidos en ejercicio de función jurisdiccional o administrativa desempeñan, mutatis mutandis, un mismo rol, porque al establecer, con carácter definitivo, la norma del caso concreto, **CIERRAN O CLAUSURAN EL ACIRCUITO NORMATIVO** que se inició con el establecimiento, en ejercicio de la así denominada A función constituyente, de la norma constitucional (en torno a la existencia de un A función constituyente, consúltese a **DE BÉCHILLON, Denys; A Hiérarchie des Normes et Hiérarchie des Fonctions Normatives de l=Etat**; Economica; Paris; 1.996; páginas 51 y siguientes. Sobre la así denominada A función de clausura del ordenamiento, véase a **BENVENUTI, Feliciano; A Giudicato** (Diritto amministrativo); Enciclopedia del Diritto; XVIII; Giuffrè Editore; Milano; 1.969; página 894).

²⁰ **A Jurisprudencia Venezolana**; Ramírez & Garay, S.A.; Tomo XCI; Caracas; 1.985; página 754 y 755.

IV.- LA COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA, LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS

PARTICULARES Y LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES:

De acuerdo a lo expuesto supra, **LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS** se hallan viciados de nulidad absoluta, cuando resuelven un caso precedentemente decidido con carácter definitivo, siempre y cuando la decisión administrativa de que se trate haya creado derechos a favor del particular. Ahora bien, aun cuando la fórmula empleada por el legislador para definir la cosa juzgada administrativa no excluye expresamente ninguna categoría de actos administrativos, debe subrayarse que la previsión contenida en el Artículo 19, ordinal 2º, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no puede ser interpretada con base en el aforismo Aubi lex non distinguet, nec nos distinguere debemus, porque, **POR LA NATURALEZA DE LAS COSAS**, no todos los actos pueden adquirir firmeza y, consecuentemente, no pueden dar lugar a la consolidación de derechos subjetivos o intereses legítimos en la esfera patrimonial del particular. Para constatarlo, analicemos los actos de la Administración sobre la base de la **FUNCIÓN ESTATAL** ejercida.

A) Los actos administrativos de efectos particulares, dictados en ejercicio de función jurisdiccional:

Con arreglo al criterio jurisprudencial sentado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fallo de fecha 21 de Abril de 1.971²¹, comoquiera que la cosa juzgada es <<... el efecto de un **ACTO JURISDICCIONAL**, es decir, de una decisión mediante la cual el órgano judicial o administrativo **PONE FIN A UNA CONTENCIÓN**,

²¹ Consúltese en BREWER-CARÍAS, Allan Randolph; Op. Cit.; página 298.

después de identificar o apreciar los hechos y declarar el derecho aplicable>>, debe entenderse que <<EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LA COSA JUZGADA SUPONE, por lo tanto, EL EJERCICIO DE UN RECURSO contra un acto administrativo que lesiona un derecho subjetivo o un interés legalmente protegido>>. Nótese cómo nuestra Corte Suprema de Justicia entendió que puede hablarse de cosa juzgada administrativa cuando la Administración Pública, por el hecho de mediar recurso administrativo, fundado en razones de legitimidad, ejerce función jurisdiccional, y, **DE MANERA ANÁLOGA A COMO LO HARÍA UN JUEZ**, declara el derecho aplicable²².

Análogas reflexiones cabría realizar al analizar los actos, en ejercicio de **FUNCIÓN JURISDICCIONAL**, que la Administración Pública expide para resolver controversias entre particulares, en el marco de un **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONSTITUTIVO**. Gratia argüendi, piénsese en el procedimiento, de primer grado, a través

²² En estos casos, la Administración Pública ejerce **FUNCIÓN JURISDICCIONAL** porque, **AL MARGEN DE LA CONVENIENCIA U OPORTUNIDAD DE LA DECISIÓN** que le corresponda pronunciar, **DEBE CIRCUNSCRIBIR SU ACTUACIÓN AL ANÁLISIS DE LA LEGALIDAD -lato et improprio sensu-** del acto administrativo de efectos particulares contra el cual se propuso el recurso. Dicho en otras palabras, la Administración, al decidir un recurso administrativo fundado en razones de ilegalidad, obra como lo haría un juez. Por contraposición al supuesto de hecho apenas reseñado, pareciera indiscutible que la Administración Pública ejerce **FUNCIÓN ADMINISTRATIVA** y no función jurisdiccional cuando resuelve un recurso administrativo fundado en razones de **OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA** (aun cuando no compartimos el criterio jurisprudencial, porque atenta contra el derecho constitucional de petición y oportuna respuesta, pareciera oportuno destacar que la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en decisión de fecha 24 de Marzo de 1.994, dejó sentado que el particular no podía solicitarle a la Administración, mediante recurso administrativo jerárquico, que revisase un acto administrativo previo, sobre la base de razones o argumentos de oportunidad o mérito>>; en *AJurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*, Repertorio Mensual de Jurisprudencia; Ediciones Pierre Tapia; Tomo 3; 1.994; página 58).

del cual la Administración, con base en la Ley de Regulación de Alquileres, determina cuál es el canon o pensión de arrendamiento máximo que el arrendador puede cobrarle al arrendatario por el uso de viviendas, locales comerciales o edificaciones industriales²³. Como bien ha dejado sentado la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en este supuesto media conflicto entre las partes que celebraron el contrato de arrendamiento y, para resolverlo, <<... la Administración actúa como un organismo cuasi-jurisdiccional, declarando la voluntad concreta de la ley al dilucidarlo>>²⁴. Dicho en otras palabras, LA ADMINISTRACIÓN OBRA COMO TERCERO SUPER-PARTES, al cual se le encomienda la resolución, de manera objetiva e imparcial, de una CONTROVERSIA AJENA²⁵. A nuestro

²³ La Ley de Regulación de Alquileres, fue publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 27.988, de fecha 17 de Marzo de 1.966.

²⁴ Consúltese la sentencia publicada por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en fecha 29 de Mayo de 1.986, publicada en la Revista de Derecho Público, número 26; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas; 1.986; página 113. Consúltese también a RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard; Los Actos Cuasi-Jurisdiccionales; Ediciones Centauro; Caracas; 1.990; páginas 3 y siguientes.

²⁵ Debe subrayarse que en el fallo citado en la nota de pie de página precedente, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo subraya que la fijación del canon de arrendamiento con base en las previsiones de la Ley de Regulación de Alquileres es una de esas <<... materias en las cuales, por el espíritu mismo de la regulación que los anima, LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS NO SON PERPETUAS NI INMODIFICABLES>>. Alude la Corte a la posibilidad de revisar, cada tres años, el canon máximo previamente determinado por la Administración y, por consiguiente, a la existencia de una COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA FORMAL, equivalente a la contemplada por el Artículo 272 del Código de Procedimiento Civil en vigor. De manera que la fijación de un nuevo canon, luego de vencidos los tres años a los cuales alude la Ley, no atenta contra la cosa juzgada administrativa, pues, en palabras de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, esa decisión administrativa versaría sobre <<... una SITUACIÓN NUEVA, aun cuando se establezca entre las mismas partes y sobre el mismo objeto, pero sobre CIRCUNSTANCIAS SOBREVENIDAS>> (Revista de Derecho Público, número 26; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas; 1.986; página 113).

parecer, en estos supuestos los actos de la Administración Pública pueden también adquirir firmeza y, por ello, el desconocimiento de los derechos que crean o reconocen comportaría la nulidad absoluta del acto sobrevenido, por la violación de la **COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA**.

B) Los actos administrativos de efectos particulares, dictados en ejercicio de función administrativa:

Cuando se concibe a la cosa juzgada administrativa como una **LIMITACIÓN AL PODER DE AUTOTUTELA DE REVISORA** que la ley le acuerda a la Administración, y, además, se tiene presente que esa limitación se justifica por la necesidad de garantizar la **SEGURIDAD JURÍDICA**, salta de inmediato a la vista que **LA SEGURIDAD JURÍDICA SÓLO SE VARÍA COMPROMETIDA EN AQUELLOS CASOS EN LOS CUALES LAS REVISIÓN DE UNA NORMA INDIVIDUAL, CREADA EN VIRTUD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO, PUDIERA VULNERAR DERECHOS**, creados fundamentalmente en ejercicio de **FUNCIÓN ADMINISTRATIVA** que, por el transcurso del tiempo y la firmeza del acto que los creó o reconoció, han llegado a consolidarse (piénsese, exemplia gratia, en los derechos que pueden crear o reconocer los actos administrativos, expedidos en ejercicio de función administrativa, sobre la base de la técnica autorizatoria). En otros términos, tratándose de actos administrativos individuales²⁶, la limitación del poder de autotutela revisora

²⁶ La jurisprudencia ha determinado que la cosa juzgada administrativa, por suponer la firmeza del acto administrativo, se refiere a los actos administrativos de efectos particulares. En propósito, cabe citar, en primer término, el fallo de la Sala

no se justificaría si el acto sobrevenido, por no crear derechos o intereses legítimos, no es idóneo para causar una lesión al particular-destinatario.

C) Los actos administrativos dictados en ejercicio de función normativa:

En sentencia de fecha 11 de Diciembre de 1.975 -vale decir, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos-, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dejó sentado que cuando se trata de **ACTOS DE CARÁCTER GENERAL**, a la Administración Pública se le reconoce **FACULTAD PLENA** para Arevisar@ y modificar sus actos²⁷. Más recientemente, la Sala Político-Administrativa del más alto Tribunal de la República, en fallo del 14 de Mayo de 1.985, luego de establecer que tanto la doctrina y jurisprudencia nacionales <<... reconocen, como principio general de extinción de los actos administrativos, que la Administración tiene la posibilidad de privar de efectos a los actos

Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 11 de Diciembre de 1.975, con arreglo al cual la Administración, a diferencia de lo que ocurre con los **ACTOS DE CARÁCTER GENERAL**, que **PUEDEN SER REVOCADOS EN CUALQUIER MOMENTO**, no podía alterar el contenido de un acto administrativo individual, ya que con su expedición, lato et improprio sensu, <<... **HABÍA AGOTADO SU JURISDICCIÓN...** >> (consúltese en AJurisprudencia Venezolana@, Tomo XLIX; Ramírez & Garay, S.A.; Caracas; 1.975; página 619). Así mismo, debe tenerse presente el criterio sentado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 14 de Mayo de 1.985, que estableció que el <<... **PRINCIPIO GENERAL DE REVOCABILIDAD DE APLICACIÓN ABSOLUTA** en relación con los **ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES**, no tiene el mismo alcance cuando se trata de actos administrativos de efectos individuales>> (véase en AJurisprudencia Venezolana@; Ramírez & Garay, S.A.; Tomo XCI; Caracas; 1.985; página 754 y 755).

²⁷ AJurisprudencia Venezolana@, Tomo XLIX; Ramírez & Garay, S.A.; Caracas; 1.975; página 619. El fallo citado reitera o ratifica el criterio que había sentado la Corte Federal y Casación en fecha 3 de Mayo de 1.952.

administrativos bien sea de oficio o a instancia de parte... >>, precisó que esa **POTESTAD DE REVISIÓN** de sus propios actos, << ... **DE APLICACIÓN ABSOLUTA EN RELACIÓN CON LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES**, no tiene el mismo alcance cuando se trata de actos administrativos de efectos individuales>>²⁸. Dicho en otras palabras, con base en la jurisprudencia mencionada pareciera que debiera excluirse o descartarse la posibilidad de demandar la nulidad de un **ACTO ADMINISTRATIVO DE EFECTOS GENERALES**, so pretexto de la violación de la **ACOSA JUZGADA ADMINISTRATIVA**®. Empero, como demostraremos infra, esa impresión debe ser revisada, porque, a nuestro entender, al margen de la categoría o clasificación en la cual deba incluirse el acto estatal (**AREGLAMENTARIO**®), esa potestad plena a la cual hace alusión la jurisprudencia debe reconocerse sólo cuando el acto ha sido expedido en ejercicio de **FUNCIÓN NORMATIVA**.

En propósito, debe subrayarse, en primer término, que la doctrina comparada más calificada ha puesto de relieve que <<... la correlación singular-general como expresión de la distinción actos-reglamentos parece haberse roto>>²⁹. Así mismo, debe ponerse de bulto que la jurisprudencia venezolana ha reconocido que en un reglamento -vale decir, en un acto administrativo de efectos generales-, pueden coexistir **DISPOSICIONES DE CARÁCTER**

²⁸ AJurisprudencia Venezolana®, Tomo XCI; Ramírez & Garay, S.A.; Caracas; 1.985; página 754.

²⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón; ACurso de Derecho Administrativo, Tomo I; Editorial Civitas, S.A.; Madrid; 1.990; página 201.

NORMATIVO y **PREVISIONES DE CARÁCTER PARTICULAR**³⁰. Dicho en otras palabras, nuestra doctrina y jurisprudencia admiten que la Administración Pública puede expedir un acto, **EN PARTE**, en ejercicio de **FUNCIÓN NORMATIVA**, estableciendo preceptos que se caracterizan por su generalidad y abstracción, y, **EN PARTE**, en ejercicio de **FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**³¹.

³⁰ Consúltese a MUCI BORJAS, José Antonio; «La >actividad normativa= de la Administración Pública»; publicado en la obra intitulada «Las Formas de la Actividad Administrativa», II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo «Allan Randolph Brewer-Carías»; Fundación de Estudios de Derecho Administrativo; Caracas; 1.996; páginas 393 y siguientes. En ese breve ensayo, que tuvimos la oportunidad de exponer durante las Jornadas celebradas el año pasado, sostuvimos, en síntesis, que en los reglamentos -vale decir, en los actos de efectos generales- podían ser incluidas **ADECISIONES DE GRAVAMEN**, con **DESTINATARIOS DETERMINADOS** (o en todo caso determinables), dictadas o expedidas en virtud del ejercicio de **FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**.

En muy reciente decisión judicial, de fecha 10 de Junio de 1.997 (caso «Clodoveo D=Suze García»), la Corte Suprema de Justicia en Pleno, al analizar el Decreto número 1.742, del 25 de Julio de 1.991, mediante el cual se fijó el marco general para la normalización de la actividad de exploración, desarrollo y explotación de oro y de diamante en la Cuenca Hidrográfica del Alto Caroní, reconoció que «<<... si bien en principio se trata de un **ACTO DE EFECTOS GENERALES** (normativo), no obstante, contiene algunas **DISPOSICIONES DE EFECTOS PARTICULARES**, en cuanto crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que inciden en la esfera concreta o particular de un sujeto de derecho, de un grupo determinado de individuos, o de un sector de la colectividad perfectamente identificable>>» («Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia», Repertorio mensual de Jurisprudencia, Tomo 7; Editorial Pierre Tapia; 1.997; páginas 190 y 191). En otras palabras, el más alto Tribunal sostuvo que el reglamento «<<... impugnado se inscribe en la categoría de actos que, en un único texto, participa de la condición de acto de efectos generales con componentes de efectos particulares>>».

³¹ Exempli gratia, puede destacarse que en el fallo, de fecha 10 de Junio de 1.997, citado en la nota a pie de página precedente, la Corte Suprema de Justicia entendió que la disposición «Reglamentaria»-entre comillas- que ordenaba «<<... **PARALIZAR** conforme a la Ley de Minas, **LOS TRÁMITES DE LAS SOLICITUDES DE CONCESIONES... >>** mineras que el propio Decreto identifica, era un **PREVISIÓN DE EFECTOS PARTICULARES**.

A nuestro entender, respecto de esas **PREVISIONES DE EFECTOS PARTICULARES**, dictadas en ejercicio de función administrativa, que en un determinado momento la Administración Pública pudiere decidir Aincorporar@ en un acto reglamentario, no cabría argumentar, en particular si son **CREADORAS DE DERECHOS**, que la Administración tiene potestad plena para revisar sus actos en cualquier momento. En este supuesto, sin lugar a duda alguna, el particular afectado por el Aacto de gravamen@-vale decir, por el acto reglamentario sobrevenido que pretende privar de efectos la disposición, de efectos particulares, **CREADORA DE DERECHOS**, contenida en el reglamento original-, puede impugnar el acto administrativo superviniente, alegando la violación de la **COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA**.

V.- REQUISITOS, ELEMENTOS O CARACTERÍSTICAS DE LA COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA:

De acuerdo a la ley, sólo puede hablarse de cosa juzgada administrativa en la medida en que nos hallemos en presencia de un **ACTO ADMINISTRATIVO INDIVIDUAL**, que haya adquirido **FIRMEZA** y, además, haya **CREADO DERECHOS** a favor de su destinatario. Veamos a continuación cada uno de esos requisitos o elementos, aun cuando sea de manera somera, a la luz de la jurisprudencia y doctrina venezolanas.

.1 De acuerdo a la doctrina y jurisprudencia, para que las situaciones jurídico-subjetivas creadas por un acto administrativo no puedan ser revisadas por la Administración, resulta necesario que el acto que las crea o reconoce adquiera firmeza y, para ello, debe tratarse de un **ACTO ADMINISTRATIVO INDIVIDUAL** (rectius, de un **DECISIÓN DE CARÁCTER INDIVIDUAL**, pues, como quedó determinado supra, un acto

reglamentario, que por definición es Aacto de efectos generales@, puede contener previsiones de carácter o naturaleza singular). En consecuencia, puede afirmarse que la existencia de un acto individual es el primero de los requisitos de la cosa juzgada administrativa. Así lo han reconocido sendas decisiones de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en las cuales se concluyó, por una parte, que respecto de los actos administrativos de efectos generales rige el principio general de la revocabilidad; y por la otra, que ese <<... principio general de revocabilidad de aplicación absoluta en relación con los actos administrativos de efectos generales, no tiene el mismo alcance cuando se trata de actos administrativos de efectos individuales>>³².

.2 En segundo término, la jurisprudencia entiende que sólo puede hablarse de cosa juzgada administrativa -y, consecuentemente de intangibilidad de las situaciones jurídico-subjetivas creadas por el acto administrativo individual-, cuando el acto que crea o reconoce el derecho ha quedado firme, por el vencimiento de los plazos de caducidad que la ley establece a los efectos de la interposición de los recursos administrativos y contencioso-administrativos legalmente establecidos. Debe también ponerse de relieve que la condición de firme pueden llegar a adquirirla u ostentarla tanto los actos administrativos regulares -vale decir, conformes a Derecho-, como los actos que adolezcan de vicios que, de acuerdo a la ley, comporten la nulidad relativa del acto. Los únicos actos administrativos individuales que no pueden gozar de firmeza son aquellos

³² AJurisprudencia Venezolana@, Tomo XLIX; Ramírez & Garay, S.A.; Caracas; 1.975; página 619; y, AJurisprudencia Venezolana@; Ramírez & Garay, S.A.; Tomo XCI; Caracas; 1.985; página 754 y 755.

que se encuentren viciados de **NULIDAD ABSOLUTA**, porque, comoquiera que <<... el acto viciado de nulidad absoluta se tiene como un acto que **NUNCA PODRÍA PRODUCIR EFECTOS**... la revocatoria de un acto que adolezca de tal vicio, no es una revocatoria como tal...>>, y ello es así <<... porque para que pueda revocarse un acto es preciso que sea susceptible de producir efectos, y justamente esta imposibilidad es lo que declara o reconoce la administración cuando ejerce la potestad que le confiere el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos... >>³³.

.3 Para que pueda hablarse de cosa juzgada administrativa, no basta que el acto administrativo individual haya adquirido firmeza, sino que resulta necesario **-AD ESSENTIA-** que el acto de que se trate haya creado derechos a favor del particular. La voz Aderechos@ debe ser entendida Alato et improprio sensu@, pues la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en fallo del 21 de Abril de 1.971, determinó que, fundado en la violación de la cosa juzgada administrativa, puede proponerse recurso contra el acto administrativo sobrevenido que vulnere **DERECHOS SUBJETIVOS** o **INTERESES LEGÍTIMOS** que hubieren sido reconocidos mediante acto

³³ Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 19 de Octubre de 1.994 (caso Bernal Antonio Castillo), publicada en AJurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso- Administrativo@, Repertorio Mensual de Jurisprudencia; Ediciones Pierre Tapia; Caracas, 1994; página 78.

A tenor del Artículo 83 de la ALey orgánica de Procedimientos Administrativos@, la Administración Pública puede <<... **EN CUALQUIER MOMENTO**, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella>>. Esa previsión debe ser adminiculada con el Artículo 82 eiusdem, con arreglo al cual <<los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el superior jerárquico>>.

administrativo previo³⁴. Así mismo, debe destacarse que la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en fallo del 7 de Diciembre de 1.994 (caso AArenera Las Mercedes, C.A.@), estableció que a los actos creadores de derechos deben equipararse los actos que habilitan al particular para el ejercicio de aquéllos -exempli gratia, las autorizaciones, licencias y permisos administrativos-, pues los efectos favorables de éstos últimos tampoco pueden ser desconocidos por la Administración en ejercicio del poder de autotutela revisora que la ley le concede³⁵. Dicho de otra manera, lo que la ley prohíbe es <<... eliminar beneficios que ya habían sido concedidos por un acto anterior... >>³⁶, o lo que es lo mismo, incidir desfavorablemente en la esfera de derechos subjetivos e intereses legítimos (creados o reconocidos mediante acto administrativo previo) del particular.

Distinto es el supuesto de los así denominados **ACTOS ADMINISTRATIVOS DE GRAVAMEN**. Para constatarlo basta con leer detenidamente el fallo dictado por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en fecha 20 de Mayo de 1.994 (caso AFederación Venezolana

³⁴ BREWER-CARIAS, Allan Randolph; AJurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo@, Tomo III, Volumen I; Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela; Caracas; 1.976; página 298.

³⁵ AJurisprudencia Venezolana@, Tomo CXXXII; Ramírez & Garay S.A.; Caracas; 1.994; página 671.

³⁶ Sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en fecha 20 de Mayo de 1.994, publicada en AJurisprudencia Venezolana@, Tomo CXXX; Ramirez & Garay S.A.; Caracas; 1.994; página 309.

de Deportes Ecuéstres³⁷, en el cual la Corte consideró que los actos administrativos prohibitivos, vale decir, los actos que en lugar de crear derechos los eliminan o suprimen, pueden ser revocados en cualquier momento, sin que con ello se violente la cosa juzgada administrativa. En la decisión judicial que se comenta, la Corte concluyó que por el hecho de que un acto administrativo le prohíba una conducta a un sujeto, los terceros, aun cuando pudieren interpretar esa prohibición como favorable a sus intereses, no pueden pretender derivar derecho alguno de la medida de gravamen de la cual no son destinatarios (en el caso sometido a la consideración de la Corte, se determinó que la sanción que excluía a un caballo de las competencias nacionales, por el solo hecho de la prohibición, no creaba derechos e intereses -una suerte de Aderecho a un competidor menos- en cabeza de los propietarios de los demás caballos que toman parte en las aludidas competencias).

Ahora bien, aun cuando la doctrina y la jurisprudencia entienden que los **ACTOS ADMINISTRATIVOS DE GRAVAMEN** pueden ser revocados **EN CUALQUIER MOMENTO**, debe subrayarse, aun cuando sea una verdad de perogrullo, que **EN ESTOS SUPUESTOS LA POTESTAD REVOCATORIA DEBE SER EJERCIDA PARA TUTELAR EL INTERÉS PÚBLICO** y, por ende, que **LA REVOCACIÓN NO PUEDE SER, EN NINGÚN CASO, ARBITRARIA**³⁸.

³⁷ Revista de Derecho Público, número 57-58; Editorial Jurídica venezolana; Caracas; 1.994; páginas 254 y 255.

³⁸ GARCÍA-TERVIJANO GARNICA, Ernesto; AConsideraciones sobre la revocación de actos administrativos no declarativos de derechos y de gravamen; Revista Española de Derecho Administrativo, número 91; Civitas, S.A.; Macdríd; 1.991; página 421.

Finalmente, conviene insistir una vez más en que la jurisprudencia ha dejado sentado, con toda claridad, que los actos administrativos individuales viciados de nulidad absoluta no son capaces de generar derecho alguno a favor del particular y que, por ende, no puede impedirse el reconocimiento de su nulidad absoluta, so pretexto de la violación de la cosa juzgada administrativa.

VI.- LA COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA, EL SILENCIO ADMINISTRATIVOS Y LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPRESOS:

A la luz de Derecho positivo venezolano, es innegable que los **AACTOS ADMINISTRATIVOS EXPRESOS** pueden adquirir la característica de **ESTABILIDAD** que distingue a la cosa juzgada administrativa.

Empero, a primera vista, la solución pareciera no ser tan clara respecto de los derechos subjetivos e intereses legítimos que hubieren podido ser creados o reconocidos en virtud del **SILENCIO ADMINISTRATIVO**³⁹. Afirmamos que la solución, a primera vista, pareciera no ser

³⁹ Aún cuando pareciera evidente, conviene precisar que el silencio administrativo al cual hacemos alusión es el **APOSITIVO**, pues solamente éste es idóneo para ampliar la esfera de derechos e intereses del particular. Respecto del silencio administrativo negativo reproducimos, mutatis mutandis, las consideraciones que formulásemos supra al analizar si los actos prohibitivos y, en general, los de gravámen, pueden adquirir la estabilidad de la cosa juzgada administrativa.

clara o sencilla, porque, habida consideración que el silencio no es ni un un acto ni una decisión⁴⁰, pudiera llegar a pensarse que no se encuentran los extremos del Artículo 19, ordinal 21, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a tenor del cual existe cosa juzgada cuando, mediante un **ACTO DE LA ADMINISTRACIÓN**, se resuelva nuevamente <<... **UN CASO PRECEDENTEMENTE DECIDIDO CON CARÁCTER DEFINITIVO...** >>, que hubiere creado derechos particulares. En todo caso, la jurisprudencia ha procurado zanjar cualquier discusión sobre el tema, al establecer que, por la ficción de denegación de la pretensión, el beneficio del silencio administrativo negativo no puede servir de fundamento para demandar la nulidad, por violación de la cosa juzgada administrativa, de un ulterior acto administrativo expreso⁴¹. Por argumentum a contrario, entendemos que la jurisprudencia admite la posibilidad de demandar la nulidad de un acto administrativo sobrevenido si éste vulnera el Afecto sustancial (FAVORABLE) que distingue al silencio administrativo positivo, habida consideración que **EL SILENCIO, POR MANDATO DE LA LEY, EQUIVALE, EN CUANTO A SUS EFECTOS SUSTANTIVOS, AL ACTO EXPRESO**.

Retornando al tema de los actos administrativos expresos, valdría la pena detenernos un instante para analizar si sólo pueden adquirir la condición de cosa juzgada administrativa los **ACTOS CONSTITUTIVOS** creadores de derechos o intereses legítimos, o si, por el contrario pueden también adquirirla los **ACTOS DECLARATIVOS**. En propósito, debe observarse que en un primer

⁴⁰ En propósito, consúltese a MUCI BORJAS, José Antonio; AEl recurso jerárquico por motivos de méritos y la figura del silencio administrativo (Estudio comparativo con el derecho venezolano); Revista de Derecho Público, número 30; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas; 1.987; páginas 5 y siguientes).

⁴¹ AJurisprudencia Venezolana, Tomo CXXXII; Ramírez & Garay, S.A.; Caracas; 1.994; páginas 670 y siguientes.

momento nuestra jurisprudencia consideró que los actos administrativos de carácter declarativo no podían llegar a adquirir fuerza de cosa juzgada administrativa⁴². Esa postura inicial fue modificada mediante sentencia dictada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en fecha 31 de Marzo de 1.987 (caso AImportadora Fung & Hung, C.A.@), conforme al cual el Artículo 11 de la ALey Orgánica de Procedimientos Administrativos@ contempla la **INTANGIBILIDAD DE LOS CRITERIOS O INTERPRETACIONES** que para un caso concreto hubiere sentado la Administración⁴³. Este criterio fue posteriormente ratificado mediante decisión dictada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 24 de Marzo de 1.994 (caso AFarmacia Las Rosas, C.A.@)⁴⁴.

⁴² Sentencia dictada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fecha 12 de Mayo de 1.966; en BREWER-CARIAS, Allan Randolph; Op. Cit.; página 361 y siguientes. A nuestro modo de entender, este precedente negativo debe ser analizado teniendo presente que versó sobre una **CONTROVERSIA DE NATURALEZA TRIBUTARIA**; que en esa materia la obligación -aludimos a la obligación tributaria- sólo puede tener su fuente en la ley; y, por consiguiente, que la Administración Fiscal, mediante acto administrativo individual, por definición sub-legal, no podía Ainnovar@ en la relación legal.

⁴³ PIERRE TAPIA, Oscar; AJurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia@, Repertorio Mensual de Jurisprudencia; Tomo 3; Caracas; 1.987; páginas 26 y siguientes.

⁴⁴ PIERRE TAPIA, Oscar; AJurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia@, Repertorio Mensual de Jurisprudencia; Tomo 3; Caracas; 1.994; páginas 58 y 59.