

EL INTERÉS GENERAL EN LOS ACTOS CUASIJURISDICCIONALES

Fernando Javier Delgado Rivas¹

Resumen: *El trabajo estudia los procedimientos tramitados por la Administración Pública venezolana que localmente se han denominado como "cuasijurisdiccionales", con el fin de conocer los efectos que en la práctica resultan de la aplicación de los también llamados actos cuasijurisdiccionales y su relación con el concepto de interés general.*

Palabras clave: *Acto cuasijurisdiccional – Interés general – Imparcialidad.*

SUMARIO. Introducción. I. Contexto actual de los actos cuasijurisdiccionales. **1.** Conceptualización general. **2.** La expansión legislativa de la figura. **3.** Críticas surgidas como consecuencia de su implementación e impugnación. **4.** La figura en el Derecho Comparado. **II.** La constatación de la existencia o no de un interés general en los actos cuasijurisdiccionales. **1.** El interés general como justificación para el ejercicio de autotutela administrativa. **2.** El interés general en el marco del ordenamiento jurídico venezolano. **3.** El Estado Social y la Administración Prestacional: En búsqueda de la igualdad y el bienestar colectivo. **4.** La pretensión de tutelar el interés general, mediante la posibilidad de dictar actos cuasijurisdiccionales. **5.** La parcialidad de la Administración Pública: Su ineludible carácter político, ante la posición de tercero "imparcial" del juez. **6.** La eficacia de los actos cuasijurisdiccionales: Percepción general. **Conclusiones.**

INTRODUCCIÓN

En el marco de la estabilización y desarrollo del sistema de democracia liberal que imperó en la República de Venezuela desde el año 1958, las instituciones políticas del Estado acrecentaron de una manera considerable su esfera de actuación en la sociedad. Producto de la influencia de la noción de Estado Social de Derecho, establecida en la Constitución de 1961, el legislador –ya fuese éste directamente o el Presidente de la República por delegación de aquél– se propuso acrecentar la intervención directa y actuación positiva de la rama ejecutiva del poder público en muchísimos aspectos de la vida económica y social de nuestro país; y ello lo haría a través de la principal y más

¹ Abogado y especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Central de Venezuela. Abogado en la firma LEÇA Abogados. Actualmente cursando Especialización en Propiedad Intelectual en la Universidad Monteávila.

idónea herramienta con la que este cuenta para el logro de esos fines, la administración pública.

Este crecimiento de la administración pública –en tanto objeto principal de estudio del derecho administrativo– trascendió de una manera tal que hizo reconsiderar el enfoque que se tenía sobre uno de los principios pilares del Estado de Derecho moderno, el principio de la separación orgánica de las ramas del poder público, debido a que toda esa estructura de órganos y entes de carácter administrativo, se encontraba ejerciendo funciones que parecían guardar bastante similitud con las demás funciones estatales. Ello fue producto del nacimiento de una multitud de diversas actuaciones que la legislación le fue encomendando a la administración pública, lo cual a su vez resultó también en la dedicación de la doctrina administrativista al profundo estudio y desarrollo de teorías a partir de esa nueva realidad.

Dentro de ese contexto, el estudio de la administración pública se enfocó mucho más en las distintas figuras o instituciones, como lo son por ejemplo el acto administrativo, procedimiento administrativo, responsabilidad administrativa, entre otras, que en la dogmática sobre el sistema en general y los elementos definitorios de la función administrativa como un todo y esencia del derecho administrativo. Sin embargo, del estudio de estas figuras, la doctrina y jurisprudencia fue resaltando ciertos caracteres propios, diferenciadores y esenciales a la actuación de los órganos de la administración pública, o del ejercicio de la función administrativa propiamente dicha. Así pues, se comenzó a hablar de los principios del procedimiento administrativo, diferenciándolo de esa forma del clásico procedimiento jurisdiccional, propio de la teoría general del proceso.

Pero el exponencial incremento de las actividades administrativas durante ese periodo de desarrollo de nuestras instituciones públicas, trajo –tal y como ya lo habíamos asomado– que surgieran una gran variedad de procedimientos especiales aplicables a muchos sectores regulados de la sociedad. De algunos de estos procedimientos la doctrina comenzó a notar que su configuración y cometidos parecían guardar una gran similitud con los de otra tipología, como lo son los jurisdiccionales. De ahí que la doctrina comenzará a reflexionar sobre el relajamiento del principio de separación orgánica de las ramas del poder público, a la vez que reconocía la vigencia de estos nuevos procedimientos, con la finalidad de estudiar y delimitar sus aspectos definitorios y efectos en la práctica.

En un principio, bastó como justificación para la creación de estos particulares procedimientos (junto con la consecuente posibilidad de dictar actos administrativos de una tipología y contenido distintos a los ya conocidos y aceptados por la teoría del acto administrativo), que el legislador se apoyara

en determinadas motivaciones, que resultaban o se traducían en la necesidad de lograr imperiosamente ciertos efectos de vital importancia pública, enmarcados en los fines del Estado, como por ejemplo la protección o fortalecimiento de un grupo social considerado débil.

Salvo algunas consideraciones plasmadas en ciertos votos salvados en decisiones de la Corte Suprema de Justicia, ni la jurisprudencia en general, ni la poca doctrina que se ocupó de estudiar estos especiales procedimientos llegó a reflexionar sobre si estos realmente comprendían el ejercicio de una verdadera función administrativa; lo anterior quizás se deba a la falta de esa sistemática estructuración general de conceptos esenciales y definitorios de esa función, dentro del contexto de nuestro ordenamiento jurídico. No obstante, ello no implica que entre nosotros no existan esos conceptos fundamentales, ideas principales o nociones definitorias, o que no puedan deducirse de nuestro texto constitucional y demás legislación vigente que rija el ejercicio de la función administrativa.

Uno de esos conceptos esencialísimos y definitorios del concepto de administración pública o ejercicio de la función administrativa, que ha sido observado y considerado desde hace mucho tiempo en la doctrina clásica extranjera, y recientemente tomado en cuenta por la doctrina patria, es el de interés general. Quizás es este el elemento de mayor utilidad para el entendimiento de la función y actividades administrativas, y que también pudiera servir de justificación de éstas.

No basta con identificar al interés general como factor definitorio o determinante, sino que también se hace necesario entenderlo dentro del contexto de nuestro ordenamiento jurídico. En vista de la dificultad de aprehender un concepto como éste, resulta vital estudiarlo conjuntamente con cada institución o figura especial del derecho administrativo, a través del análisis de los efectos de la implementación de éstas en la práctica; para al final volver a lo que se deduce implícitamente de la ley, obteniendo así una comprensión integral, verificando la congruencia del concepto fundamental con las distintas actividades o figuras.

Consideramos entonces que resulta conveniente y útil, realizar el referido análisis sobre los procedimientos llevados por órganos de la administración pública venezolana, que localmente se han denominado como “cuasijurisdiccionales”. El análisis en cuestión no sería a los fines de verificar si estos procedimientos son inconstitucionales o no, o si en verdad su naturaleza es otra totalmente distinta. Realmente el objeto propuesto es estudiar los efectos que en la práctica resultan de la aplicación de los también llamados actos cuasijurisdiccionales y su relación con el concepto de interés general, un concepto que derive de las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente.

Resulta de una vital importancia cuestionarse o reflexionar acerca de si todas las actividades para las que el legislador ha hecho competente a determinados entes u órganos de la administración, realmente cumplen con tutelar los fines estatales que solo aquella está llamada a hacerlo, a través de las formalidades y procedimientos que le son propios, y de conformidad con la ley. Procedamos pues, al estudio y análisis integral de estos tan particulares y no poco polémicos procedimientos, y del interés general que pudiera estar contenido o no, en ellos.

I. CONTEXTO ACTUAL DE LOS ACTOS CUASIJURISDICCIONALES

Desde que surgieron las primeras manifestaciones legislativas que dispusieron la creación de este tipo muy particular de procedimientos administrativos bajo estudio, al tiempo se fue desarrollando también el análisis jurisprudencial en un primer momento, y posteriormente el doctrinario, que poco a poco vino a precisar la naturaleza o esencia aparentemente mixta de estos procedimientos.

Como resultado de lo anterior, y ante un crecimiento o expansión legislativa de las leyes estableedoras de la figura, se fue configurando un concepto más o menos aceptado entre la jurisprudencia y doctrina venezolana. Ello no evitó de todas formas que aparecieran críticas, y sobre todo problemas al momento de la implementación en la práctica de esos procedimientos.

El recuento y consideración de todo lo anterior, nos permitirá conocer el contexto actual que arroja a los actos y procedimientos cuasijurisdiccionales, tarea ésta imprescindible a los efectos de verificar los efectos que desde el punto de vista del interés general pudieran alcanzar o no.

No menos importante resulta señalar también –aunque sea someramente– el hecho de la existencia y apreciación de estos procedimientos, por parte del derecho comparado, lo cual no hará sino darnos más luces sobre su verdadera naturaleza.

1. Conceptualización general

Una gran parte de la doctrina ha dicho en reiteradas oportunidades que las diferentes ramas del poder público generalmente cumplen otras funciones

adicionales a la primaria que les es asignada conforme al principio de separación orgánica², que rige en la mayoría de los ordenamientos jurídicos contemporáneos. Pues bien, y en lo que respecta a nuestro objeto de análisis, se ha dicho y establecido tanto por la doctrina y la jurisprudencia patria que inclusive el ejercicio de la jurisdicción o función jurisdiccional por parte de ciertos órganos de la administración pública, se encuentra establecido en el derecho positivizado.

Con respecto a la función jurisdiccional ejercida por los órganos de la administración pública, dicho en otras palabras, los órganos pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público³, algunos han llegado a afirmar inclusive que los procedimientos de segundo grado o recursivos, mediante los cuales los particulares interesados buscan la revocatoria o anulación de cierto acto administrativo, constituyen un ejemplo del ejercicio de potestades jurisdiccionales por parte de la administración⁴. De nuestra parte, rechazamos de plano esta postura, no solamente porque tiene muy poco sustento tanto en la doctrina como en la jurisprudencia actuales, sino también porque consideramos firmemente que los procedimientos de segundo grado o recursivos cumplen en cierta forma con los mismos objetivos de los procedimientos de primer grado o constitutivos, que son la búsqueda de la verdad material sobre los hechos, en una especie de cooperación entre el particular y la administración.

El hecho de que un particular manifieste su inconformidad o la afectación de sus derechos subjetivos por parte de la administración pública, mediante la interposición de los recursos legalmente establecidos, ello no debería significar sino una garantía para el ejercicio del derecho a su defensa, en tanto que cualesquiera de estos actos podría en principio llegar a afectar sus derechos subjetivos, ya sea desde un punto de vista patrimonial o no; al mismo tiempo, el ejercicio o interposición de los recursos, significa también una oportunidad para que la administración pueda revisar sus propias actuaciones a los fines de poder adecuarlas con los requisitos legales de fondo y forma, y también

² Allan Brewer-Carías es quizás el primer exponente de este planteamiento entre nosotros, así lo afirma en su tratado de derecho administrativo: Allan Brewer-Carías: *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I: El Derecho Administrativo y sus principios fundamentales*, EJV, Caracas, 2013.

³ La Doctrina ha sido uniforme en calificar que los actos de la administración pública de la rama ejecutiva del poder público se distinguen de los de gobierno, por cuanto estos últimos son en ejecución directa de la Constitución, mientras que los que dicta la administración pública son en ejecución de la Ley.

⁴ Así opinan José Antonio García-Trevijano Fos: *Principios jurídicos de la organización administrativa*, p. 191; Miguel Marienhof: *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, p. 86, y Rafael Bielsa: "El acto Jurisdiccional de la Administración Pública" en *Estudios de Derecho Público*, t. II, p. 426 y ss. Todos citados en Rosibel Grisanti Belandria: *Inexistencia de los Actos Cuasijurisdiccionales*. Editorial Vadell Hermanos, Caracas, 1994, p. 31.

una oportunidad para el ejercicio del control jerárquico cuando los recursos son decididos por una autoridad superior, como es el caso del recurso jerárquico establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Ello resalta que el procedimiento administrativo, tanto el de primer grado como el de segundo grado, no resulta solamente en un mecanismo para garantizar el apego a la legalidad y correspondiente garantía de los derechos de los particulares, sino que también es muy útil desde una perspectiva técnica⁵ para la administración pública, en el sentido de que traza las líneas para que sus actividades puedan ser lo más eficaces y eficientes posibles, además que otorga la posibilidad de un control por la autoridad superior en el caso de interponerse el recurso correspondiente contra el acto dictado en el procedimiento original constitutivo.

Lo que queremos demostrar en este punto, es que como quiera que se le vean, los procedimientos de segundo grado no contienen en esencia una contención o conflicto directo y concreto entre unas supuestas partes que serían la administración y el particular. De ser así, ello desvirtuaría por completo el procedimiento administrativo establecido para la interposición de estos recursos, dado que su naturaleza teleológica, como se dijo antes, es ante todo la de una especie de colaboración entre ambas partes para asegurar la realidad de los hechos y su conformidad con el derecho para la decisión administrativa correspondiente. No vemos entonces en forma alguna, el ejercicio de una función jurisdiccional en estos casos.

Existen otros muy particulares actos, de más reciente creación legislativa, que por su esencia no parecieran encajar, al menos no sustancialmente, en el concepto clásico de acto administrativo y su correlativo procedimiento, sino que debido a las partes involucradas, derechos debatidos y particularidades del procedimiento como tal, parecieran girar al campo de un acto dictado por órganos jurisdiccionales, aunque nunca llegando a contar con todas las formalidades para ser considerado una sentencia, poder este exclusivo de los órganos de la rama judicial.

Debido a que estos actos no pueden entonces fácilmente ser conceptualizados como uno u otro (acto administrativo o sentencia) la doctrina ideó la

⁵ Tal y como lo indicó José Araujo Juárez mediante el siguiente planteamiento: “Como resumen de lo señalado, mediante el procedimiento administrativo se trata de conseguir, a modo de ecuación procedimental, dos finalidades que no excluyen ni colisionan: a) La garantía del interés público, concretada en la legalidad y en la oportunidad y conveniencia de la actividad administrativa; y b) la garantía de los derechos e intereses legítimos de los administrados”. José Araujo Juárez: *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 1993, p. 48.

solución ecléctica y no menos polémica o problemática de calificarlos como “actos cuasijurisdiccionales”.

Los así llamados actos cuasijurisdiccionales tienen –entre nosotros– uno de sus primeros antecedentes legislativos en la Ley de Despidos Injustificados⁶, pero no fue sino hasta principios de la década de 1990, que una muy importante exponente de la doctrina administrativista venezolana y magistrada de la antigua Corte Suprema de Justicia, la Dra. Hildegard Rondón de Sansó, los calificó de esa manera, estudiándolos por primera vez en su obra “Los Actos Cuasijurisdiccionales”⁷.

A. La definición de Hildegard Rondón de Sansó

La primera definición que propuso dicha autora a estos muy particulares actos fue la siguiente:

...es revelador de las características de un tipo especial de procedimiento que se denomina procedimiento cuasijurisdiccional, en el cual la Administración no realiza como objetivo esencial, su función de satisfacer en forma práctica los intereses de la comunidad o sus propios intereses, sino que está destinada a declarar ante varios sujetos en conflicto quién tiene la razón y quién no la tiene. Esta declaración, que es análoga en su estructura a la de un fallo judicial, es lo que vamos a denominar acto cuasijurisdiccional⁸.

Antes que nada, resulta imperioso resaltar un aspecto o rasgo claramente observable de esta definición, el cual es que la misma se centra en el procedimiento administrativo en particular cuya culminación es la producción del acto cuasijurisdiccional, y no tanto en el acto en sí mismo. Al verificar esto, vamos dilucidando que la figura de los actos cuasijurisdiccionales, por ser actos presumiblemente administrativos, al menos desde un punto de vista orgánico, no debe ser estudiada o analizada acudiendo únicamente a los postulados de la teoría general del acto administrativo, en cambio, hay que acudir –y tal vez primordialmente– a la teoría general del procedimiento administrativo. En consecuencia, fue la configuración –mediante creación legislativa– particular de unos nuevos procedimientos lo que conllevó a que la doctrina construyera su conceptualización y se dedicara a su estudio, o por lo menos a señalar la existencia de éstos como una figura muy particularmente especial dentro del derecho administrativo venezolano.

⁶ Publicada en la Gaceta Oficial N° 30.604 de 08-08-1974.

⁷ Hildegard Rondón de Sansó: *Los actos cuasijurisdiccionales*, Ediciones Centauro, Caracas, 1990.

⁸ *Ibid.*, p. 5.

De manera tal que, pudiera entonces decirse que el objeto de estudio son realmente los procedimientos cuasijurisdiccionales. Sin embargo, hemos optado por mantener la denominación de actos en el título de este trabajo, debido a que esa es la que mayor aceptación ha tenido tanto por la doctrina como por la jurisprudencia patria, quizás por hallarse influenciadas permanente por este trabajo original de la Dra. Rondón de Sansó. Pero volviendo a hacer énfasis en las características del procedimiento como tal, en tanto verdadero rasgo definitorio, vemos cómo esta misma autora, destacando el hecho de que la figura ya se encontraba establecida en una variedad de instrumentos legales, señala que: "En todo caso, múltiples son los procedimientos cuasijurisdiccionales que existen en el derecho positivo venezolano"⁹. Y es que en puridad de conceptos y desde la perspectiva orgánica y formal, el acto que resulta de estos procedimientos no podría en forma alguna ser calificado como un laudo o decisión arbitral, menos aún como una sentencia, sino que son algunos de los elementos de su procedimiento particular los que llevan a concluir que este no es el procedimiento administrativo comúnmente establecido en las normas de derecho administrativo, en especial en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos¹⁰, sino que por el contrario plantean una situación mucho más parecida a los procedimientos llevados ante los órganos jurisdiccionales de la rama judicial del poder público.

Parafraseando parte de los postulados de la Dra. Hildegard Rondón de Sansó, los elementos que según ella saltan a la vista en este tipo de procedimientos que, aunque sean llevados en sede administrativa, hacen que posean otra naturaleza son: (1) el particular o sujeto que hace valer una pretensión con respecto a otro particular, con prescindencia de la administración, constituyéndose ambos como verdaderas partes en confrontación; (2) la administración actuando como árbitro que decide sobre la controversia, con base a lo alegado y probado por las partes, y su correspondiente subsunción en los supuestos de hecho establecidos en la norma de aplicación; (3) las partes tienen los derechos y cargas de demostrar sus pretensiones, pudiendo los particulares o sujetos contra quienes se promueven los alegatos y pruebas, contratar con los mismos medios; y (4) la administración no debe (en principio) actuar como parte, sino cumplir una función análoga a la de un juez, lo cual implica

⁹ Ibid., p. 6.

¹⁰ Publicada en la Gaceta Oficial Extraordinario N° 2.818 de 17-07-1981. De este texto legal, cuya larga vigencia confirma las bondades de su articulado, se desprenden los principios y características que hacen que los procedimientos administrativos ordinarios sean totalmente ajenos a unos de carácter jurisdiccional. Como ejemplo de esto último, podemos decir que los procedimientos administrativos no cuentan con el mismo nivel de formalismo que si es ineludible en los de naturaleza jurisdiccional. Al respecto, véase: Allan Brewer-Carías: *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del Procedimiento Administrativo*, 9° ed., EJV, Caracas, 2010, p. 532.

contar con la necesaria y adecuada imparcialidad frente a las partes en conflicto.

El último elemento mencionado, es quizás uno de los más controvertidos, debido a que si bien es cierto que se ha dicho (como lo señalamos más arriba) que a veces los órganos de la rama ejecutiva del poder público (administración pública en sentido orgánico) pueden llegar a ejercer funciones principales o idóneas de otras ramas, entre esta la jurisdiccional, resulta mucho más difícil establecer una función completamente análoga a la del Juez, no tanto por la función en sí misma, sino por lo que significa ser juez conforme al derecho positivo venezolano vigente, en primer lugar; y en segundo lugar a los principios aceptados local e internacionalmente, que rigen la actuación de estos funcionarios. No obstante, este no es sino una de las dificultades que surgen de la mera existencia de estos procedimientos y que por ello han llevado a la creación de esta denominación un tanto ecléctica que infiere un intento o pretensión de llegar a ser algo, pero que en definitiva nunca termina de serlo¹¹.

B. Otros enfoques de la doctrina venezolana

Adicionales a la anterior comentada, otras conceptualizaciones pueden ser ubicadas en diferentes estudios del resto de la doctrina venezolana, de entre los pocos que ha habido luego del ya mencionado, la mayoría son críticos a la figura, pero no por ello podemos dejar de observar algunos elementos importantes con miras a la aprehensión o comprensión del concepto que tenga mayor aceptación en la actualidad. Uno de los trabajos dedicados al estudio de los actos cuasijurisdiccionales, pareciera a primera vista no solo ser crítico sino inclusive, y yendo más al fondo, negar de plano su existencia, aunque creemos que tal vez el título de este trabajo puede crearnos una presunción acerca de sus conclusiones que no es del todo acertada.

En la obra titulada “Inexistencia de los actos cuasijurisdiccionales”¹² de la autora Rosibel Grisanti Belandria, prologada por el prolijo doctrinario José Araujo-Juárez y publicada poco tiempo después de los estudios de la magistrada Rondón de Sansó –quizás a manera de contestación a las ideas planteadas en éstos– la autora, no obstante, haber negado el tan mentado carácter jurisdiccional en estos procedimientos, sostiene al mismo tiempo la posible necesidad y conveniencia de la existencia de estos tal y como están estipulados en la normativa legal correspondiente, con la diferencia de que opina en

¹¹ El prefijo “cuasi” significa “casi” y se antepone a adjetivos y sustantivos para indicar semejanza o parecido con lo denotado por ellos, aunque sin llegar a tener todas sus características, según el Diccionario de la Real Academia Española. <http://dle.rae.es/?id=BTuFHV3>

¹² Rosibel Grisanti Belandria: ob. cit.

calificarlos indiscutiblemente como procedimientos administrativos productores de verdaderos actos administrativos, con todas las consecuencias legales que ello conlleva. Así pues, al examinar sus argumentos con profundidad, podemos inferir que no es la inexistencia total de la figura lo que la autora pretende establecer, sino únicamente un cambio de denominación o caracterización. Sin embargo, extraerle todo aspecto jurisdiccional del concepto y naturaleza jurídica de estos procedimientos no es algo que produzca pocas consecuencias, sobre todo cuando analizamos los efectos en la práctica de su aplicación, especialmente en lo que a sus medios de impugnación se refiere, punto que analizaremos en un capítulo dedicado a ello en el presente trabajo.

Al no criticar o negar enteramente la figura de los actos cuasijurisdiccionales, tal y como pareciera desprenderse del título de la obra, Grisanti Belandria establece justificaciones para la existencia de estos procedimientos en el derecho positivo venezolano, indicando entre otras razones que: “Cuando la Administración resuelve controversias entre particulares actúa como tutora del interés público”¹³. Lo que trata de establecer entonces, es que los llamados procedimientos cuasijurisdiccionales no contienen, a pesar de guardar ciertas semejanzas, un carácter jurisdiccional, sino que son simplemente una variedad especial de procedimiento administrativo, producto de que la administración contemporánea se “desenvuelve a través de una multiplicidad de actividades”¹⁴ a los fines de llevar a cabo sus objetivos. A fin de cuentas, nos encontraríamos entonces frente a un error grave por parte de la doctrina y la jurisprudencia en la denominación o caracterización de unos procedimientos administrativos como “cuasijurisdiccionales” o parcialmente jurisdiccionales cuando en realidad no lo son, pero que tal como están configurados en la legislación, mantienen su conformidad con los principios que rigen la actuación de la administración pública tutora del interés público o general, y –por supuesto– con la Constitución¹⁵, una que para ese momento –según afirmó una

¹³ Ibid., p. 60.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Para la fecha de publicación de la obra citada, seguía vigente la Constitución de la República de Venezuela de 1961, la de más larga duración en nuestra historia republicana. No obstante, a pesar del hecho de que esa constitución no estableciera expresamente a la República como un “Estado Social de Derecho y de Justicia”, como si lo hiciera la hoy en día vigente, parte de la doctrina de ese momento llegó a un consenso para afirmar que de los principios que la informaban y su contenido material, se podía inferir o interpretar que el régimen era uno del tipo de un Estado Social. Dicha afirmación fue apoyada por Rosibel Grisanti Belandria cuando afirma lo siguiente: “Uno de los aspectos fundamentales que consagra nuestro ordenamiento jurídico, así como el de muchos otros países que adoptan la figura del Estado Social de Derecho, es que la actividad de la Administración Pública se encuentre indisolublemente vinculada al interés general”. Ibid., p. 57.

gran parte de la doctrina— establecía un Estado Social, en el cual la administración pública debe realizar actividades prestacionales en la procura de un bienestar colectivo y para la satisfacción en un mínimo indispensable de los llamados “derechos sociales” de la población, como por ejemplo podrían serlo el derecho al pleno empleo o a una vivienda digna.

En suma, la mencionada autora llega a definir o conceptualizar los —según ella erróneamente— llamados actos o procedimientos cuasijurisdiccionales, casi de la misma forma que lo había venido haciendo la doctrina y jurisprudencia venezolana, en tanto actos dictados por la administración para resolver conflictos entre particulares, aunque substrayendo totalmente todo contenido jurisdiccional a éstos. Las razones en que se basa para llegar a esta conclusión, son en parte las críticas que se le han hecho a esta figura, centradas principalmente en el hecho de que la administración pública, por ser parte interesada (tutora del interés general) y por ende parcializada, no independiente y sujeta a un principio de jerarquía no podría jamás equipararse a la figura del juez, el cual sí cuenta con todos los caracteres de total imparcialidad, tercero ajeno a la categoría de parte interesa e independencia (no sujeción a un superior jerárquico), cuyo único fin es decir el derecho, que son los que en esencia definen a la función jurisdiccional del Estado.

Otro carácter de índole jurisdiccional que faltaría también en cualquier acto administrativo orgánicamente hablando, sería el de la cosa juzgada¹⁶, por la razón de que todos los actos dictados por la administración pública están sujetos a la revisión posterior por parte de los órganos jurisdiccionales, negándoseles entonces ese factor definitivo con el que sí cuentan las sentencias, actos propiamente jurisdiccionales.

Habida cuenta de que los actos dictados por la administración solo pueden ser considerados como cosa decidida¹⁷, no podría decirse que algunos de ellos son de una mixtura administrativo-jurisdiccional o cuasijurisdiccional

¹⁶ El carácter de cosa juzgada ha sido desde siempre esencial al concepto de jurisdicción: “La irreversibilidad de las decisiones amparadas en la cosa juzgada, que da a las sentencias la autoridad de la cosa juzgada, no aparece en ninguno de los otros modos de actuación del poder público”. Enrique Véscovi, citado por Ricardo Henríquez La Roche en *Instituciones del Derecho Procesal*, 2° ed., Centro de Estudios Jurídicos de Venezuela, Caracas, 2010, p. 56.

¹⁷ También conocida como la “cosa juzgada administrativa” se refiere a los actos que han quedado definitivamente firmes, no solo por el hecho de haberse agotado y resuelto todos los recursos administrativos que sobre el acto dictado en el procedimiento de primer grado pudieron haberse interpuesto, sino por el hecho de que dicho acto haya surtido efectos creadores de derechos a favor de particulares, situación ésta que plantea una excepción a la potestad revocatoria de la administración pública, salvo que el acto este viciado de nulidad absoluta. Allan Brewer-Carías: “Introducción al Régimen de la Ley Orgánica” en *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y Legislación Complementaria*, 16° ed., EJV, Caracas, 2015, p. 41.

como los ha calificado la doctrina venezolana, todo ello de conformidad con el planteamiento de la inexistencia (de esa denominación) de parte de Grisanti Blandria conforme al cual, solo los procedimientos verdaderamente jurisdiccionales dictados por la rama judicial del poder público, pueden contar con la cualidad de cosa juzgada.

Ya hemos dicho entonces que el citado estudio coadyuva con la conceptualización y definición general que la doctrina y jurisprudencia le habían endilgado a este tipo de procedimientos, al menos desde un punto de vista formal, con la diferencia de que niega reiteradamente toda cualidad de jurisdiccional en su contenido material o esencial. Otro punto que quisiéramos señalar sobre ese trabajo –quizás uno de los mejores que se ha hecho en torno a este tema, con todo y las críticas o diferencias que se pueda tener con algunas de sus conclusiones finales– es la mención que en él se hacen sobre los distintos procedimientos administrativos a los que en algún momento la doctrina, principalmente extranjera, ha llegado a establecer que poseen cierto contenido o carácter jurisdiccional. Estos son, según la autora señala, los actos de la llamada “jurisdicción disciplinaria”, los recursos administrativos y también los procedimientos sancionatorios.

Tal y como lo hemos dicho, entre nosotros ninguno de esos otros procedimientos llegó a ser catalogado como de una mixtura administrativa jurisdiccional o cuasijurisdiccional, con la sola excepción de los procedimientos disciplinarios, los cuales, si fueron considerados con tal carácter en un momento, mediante sentencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia con ponencia del magistrado Dr. René de Sola¹⁸, según la cual, los actos que eran dictados por el antiguo Consejo de la Judicatura y que culminaban en una sanción disciplinaria, eran de una indudable naturaleza jurisdiccional, y que por lo tanto no podía considerárseles como actos administrativos capaces de ser impugnados antes los órganos jurisdiccionales con competencia en lo contencioso administrativo. Hecho curioso es el que este mismo magistrado en una sentencia anterior había negado por completo –a través de un voto salvado– la conformidad de los procedimientos

¹⁸ Sentencia del 09-11-1989 de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. De esta sentencia se dieron dos votos salvados, el del Magistrado Luis Henrique Farías Mata, el cual, a pesar de diferir del criterio del ponente sobre la posibilidad de impugnación, afirma que los actos disciplinarios del Consejo de la Judicatura son actos administrativos de “índole jurisdiccional”; el otro voto salvado de la Magistrada Josefina Calcaño de Telmetas difirió indicando que dichos actos disciplinarios eran de naturaleza administrativa y no jurisdiccional y que por ello sería un contrasentido extraerlos de la posibilidad de ser objeto de un recurso contencioso-administrativo. Sentencia citada y analizada en: Hildegard Rondón de Sansó: ob. cit., p. 66.

administrativos cuasijurisdiccionales con el derecho positivo venezolano¹⁹. Posteriormente este criterio jurisprudencial fue abandonado, volviendo a permitirse la impugnación de cualquier acto administrativo en sede judicial, independientemente del tipo de procedimiento que se haya seguido para dictarlo. Igualmente, solo el concepto ideado por la magistrada Hildegard Rondón de Sansó sería el acogido por la jurisprudencia (y la doctrina), hecho que analizaremos en breve.

En cuanto a los procedimientos recursivos o de segundo grado, hay quienes afirman que éstos contienen un carácter jurisdiccional debido a que comprenden una especie de contención entre el particular y la administración. No obstante, esta disertación no ha sido de mucha aceptación inclusive en el derecho comparado. Quienes la critican afirman que el derecho de recurrir a los actos administrativos constitutivos o de primer grado comprende más que todo una expresión del ejercicio del derecho a la defensa y al debido proceso reflejado en los procedimientos administrativos²⁰ y, a la vez, una posibilidad para que la administración vuelva a revisar sus actos (potestad de autotutela) pudiendo revocarlos en su totalidad o parcialmente en el caso de verificarse algún vicio de nulidad absoluta o relativa, realizar correcciones en beneficio

¹⁹ El mencionado voto salvado se produjo en la clásica sentencia ya mencionada en este trabajo denominada “Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo”. Sobre la postura del magistrado René de Sola, consideramos de gran importancia hacer mención aquí del excelente discurso inaugural en el Congreso Internacional de Derecho Administrativo el 19-04-2006, mediante la cual defendió de forma magistral su punto de vista acerca de la improcedencia de los actos cuasijurisdiccionales llevados por las administración pública en las materias laboral y arrendaticia, y la afirmación de que los actos de la jurisdicción disciplinaria dictados por el Consejo de la Judicatura si eran verdaderamente actos dictados por una jurisdicción especial –de rango constitucional– exentos de cualquier impugnación ante la jurisdicción ordinaria. René de Sola: “Actos disciplinarios jurisdiccionales”, *Revista de Derecho*, N° 22, TSJ, Caracas, 2006. pp. 37-53.

²⁰ Dado que todos los derechos y garantías relacionados al debido proceso y tutela judicial efectiva, aplican no solo en los procesos o procedimientos judiciales, sino también en los procedimientos administrativos (justicia administrativa), los recursos administrativos pueden fácilmente ser explicados como una expresión de esos principios presentes en sede administrativa, lo cual incluye por supuesto el derecho a la defensa, –¿por qué no?– y el principio de la doble instancia. Así pues, la posibilidad que tienen los particulares de volver alegar hechos y aportar pruebas en los procedimientos administrativos de segundo grado, sobre todo cuando lo son ante un superior jerárquico, nos resulta una gran ventaja en lo que al ejercicio del derecho a la defensa se refiere. Entre la doctrina nacional, Alejandro Gallotti considera que los recursos administrativos son un ejemplo del establecimiento de “medios alternativos para la solución de conflictos” en sede administrativa, la premisa de esto es la misma que ya señalamos, el hecho de que los procedimientos administrativos no escapan de los postulados constitucionalmente establecidos sobre el debido proceso y la tutela judicial efectiva. Alejandro Gallotti: *El derecho a la defensa en sede administrativa. Un estudio sobre los límites de la potestad administrativa en la salvaguarda de los derechos de los particulares*, FUNEDA, Caracas, 2013, p. 244.

del particular y hasta considerar nuevamente las razones de oportunidad y conveniencia que llevaron a dictar el acto original; lo mismo sucede cuando se ejerce un recurso jerárquico, con la diferencia de que al ser un superior jerárquico el órgano revisor, se pone en práctica el principio de jerarquía típico de la administración pública, a través del cual esta no solo verifica el cumplimiento de los lineamientos establecidos en las políticas públicas implementadas desde los más altos niveles de su estructura organizativa, sino que también puede revisar el cumplimiento con la legalidad de todas sus actuaciones.

Es por ello que se reafirma, con toda razón, lo que ya habíamos dicho de que el procedimiento administrativo comprende a la vez una garantía para el particular, en tanto que sirve para la protección de sus derechos subjetivos individuales, como para la administración, en el sentido de que está última puede cumplir sus objetivos eficazmente mediante una mejor técnica.

Observaciones similares se hacen a la opinión según la cual los procedimientos sancionatorios poseen alguna cualidad o carácter jurisdiccional, por supuestamente consistir en una contención o controversia entre la administración y el particular que sería sancionado o no. El hecho es que estos procedimientos no son sino una expresión de las potestades de la administración que se concretan en las llamadas actividades de policía, cuyos fines son los de asegurar el cumplimiento de disposiciones legales que tutelan de forma directa el interés general o público. Lógicamente, no pudiera de otra forma entenderse la potestad de autotutela y los fines a los que está llamada a cumplir la administración, si ella misma no pudiera sancionar a los particulares y funcionarios públicos que también infrinjan esas normativas, de no ser así, la administración se encontraría en la misma situación jurídica de cualquier otro particular. En resumen, en estos casos de supuestos procedimientos cuasijurisdiccionales, la administración no posee en la absoluto una controversia con algún particular, sino que únicamente actúa mediante la imposición de sanciones –que ella misma puede ejecutar– a aquellos particulares que presuntamente han infringido alguna disposición legal o reglamentaria, con la finalidad de reforzar su cumplimiento, en tanto normas legales cuya ejecución directa supone no otro fin sino aquel de tutelar directa y concretamente un interés general.

En tiempos más recientes, parte de la doctrina que ha vuelto a estudiar con profundidad los procedimientos cuasijurisdiccionales, lo ha seguido haciendo de forma crítica, como por ejemplo lo hace el profesor Luis Pompilio

Sánchez en su obra “La Inconstitucionalidad de los Actos Cuasijurisdiccionales”²¹. De este trabajo en particular, podemos preliminarmente destacar de su título, que pareciera mantenerse en el mismo hilo de discusión que originalmente se planteó con la obra original de Rondón de Sansó. Con base a esa premisa, pasemos ahora a confirmar si la conceptualización de la figura sigue –con los agregados e interpretaciones que correspondan– más o menos esa misma línea de pensamiento.

En efecto, luego de hacer un recuento sobre lo que este autor indica como los posibles orígenes o ejemplos más lejanos de actividades jurisdiccionales realizadas por órganos administrativos en Francia, explicando las razones históricas para que ese ordenamiento jurídico retuviera en la rama ejecutiva, el ejercicio de las potestades jurisdiccionales sobre éstos; afirma después que “El ejercicio de función o Potestad jurisdiccional por parte de la Administración es admitido actualmente por doctrina calificada y por los propios tribunales, los cuales dan por cierto y válido que el Ejecutivo pueda dictar actos de contenido o sustancia jurisdiccional”²².

Pero acerca de la naturaleza o esencia de esos actos, dirá también que dicho reconocimiento por parte de la doctrina y jurisprudencia tienen como de uno de sus principales basamentos a la posición de Hildegard Rondón de Sansó²³ y más adelante, al momento de analizar las ideas esbozadas por Grisanti Belandria quien –tal y como lo acabamos de indicar– niega el carácter jurisdiccional de estos actos y sus respectivos procedimientos constitutivos, mas no su validez desde el punto de vista formal en lo que respecta a su situación dentro de las funciones que constitucional y legamente puede ejercer la administración pública. Afirma que los argumentos esgrimidos por esa autora no son lo suficientemente válidos como para soportar que la rama ejecutiva del poder público pueda decidir o resolver sobre “aquellos conflictos tratados entre particulares por asuntos propios de la vida civil (comercio, relaciones laborales, inquilinato)”²⁴.

De lo expuesto anteriormente, se verifica fácilmente que este autor identifica claramente, al menos dentro del contexto venezolano, a los actos cuasijurisdiccionales como aquellos que se dictan en sede administrativa para la

²¹ Luis Pompilio Sánchez: “La Inconstitucionalidad de los Actos Cuasijurisdiccionales” *Boletín de Derecho Administrativo*, UCAB, Caracas, 2011, http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/POSTGRADO/boletines/derecho-admin/2_boletin/SANCHEZ%20La_Inconstitucionalidad_de_los_Actos_Cuasijurisdiccionales.pdf

²² *Ibid.*, p. 6.

²³ *Ibid.*, p. 7.

²⁴ *Ibid.*, p. 11.

resolución de ciertos conflictos intersubjetivos entre particulares, en consonancia con lo que la doctrina y jurisprudencia ya habían más o menos establecido. No obstante, dada la naturaleza crítica de sus opiniones con respecto a estos actos, una por demás muy acentuada o considerable ya que se refiere nada más y nada menos que a un vicio de inconstitucionalidad, este autor establece –más allá de las consideraciones acerca de la existencia o concurrencia de un interés general o no, capaz de ser tutelado por la administración pública en lo que respecta a las controversias para las cuales han sido establecidos los procedimientos y actos cuasijurisdiccionales– que la nota más criticable de estos, es el hecho de que mediante su imposición legislativa se ha afectado al derecho a una tutela judicial efectiva consagrada de la forma más plena en la Constitución. En efecto, al haber establecido las leyes creadoras de la figura en cuestión, la necesidad de acudir a los procedimientos administrativos para la resolución de ciertos conflictos intersubjetivos entre particulares, siendo los más clásicos los relativos a los temas de inquilinato y laborales, como condición para luego poder acudir a la vía judicial, nos encontraríamos entonces con una suerte de aplicación de justicia retenida²⁵ por parte de la administración. Por lo tanto, la nota de inconstitucionalidad se limita a reclamar la violación del derecho y correspondiente garantía a una tutela judicial efectiva, debido a que la obligatoriedad de acudir a la administración para la resolución de un conflicto intersubjetivo frente a otro particular negaría la posibilidad de acudir, en todo momento y a voluntad del accionante, directamente a la vía judicial.

En ese sentido, la idea principal plasmada por este autor, no es tanto negar el hecho de que la administración pueda llevar válidamente procedimientos administrativos que impliquen la resolución de controversia de derechos particulares que presuntamente involucran o tienen como objetivo primordial la tutela de interés general, sino que ellos no pueden seguir siendo un obstáculo para el acceso a la jurisdicción, fase a la que de todas formas llegará el asunto, debido a la posibilidad de impugnar o recurrir en esta sede los actos administrativos²⁶.

²⁵ Dicha expresión tiene como el más clásico exponente al sistema que imperó en el ordenamiento jurídico francés después de la revolución francesa, sobre ello comenta Miguel Ángel Torrealba que “salvo breves intervalos, entre 1799 y 1872, se establece un régimen de ‘justicia retenida’, en el sentido de que la justicia es ejercida por el Jefe de Estado, quien la delega en los tribunales judiciales, salvo en lo concerniente a los litigios administrativos, en los cuales ‘retiene’ la jurisdicción”. Miguel Ángel Torrealba Sánchez: *Manual de Contencioso Administrativo*, Editorial Texto, Caracas, 2009, p. 42.

²⁶ Establecido en el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Sobre este principio queremos citar algunos comentarios de Brewer-Carías, quien afirma que

Además de afirmar la inconstitucionalidad de la legislación establecedora de estos procedimientos, agrega que ellos comprenden también una inconveniencia para los particulares, desde el punto de vista de su ejecución o de la verdadera utilidad de las decisiones definitivas en sede administrativa, y debido al tiempo y recursos que deberá emplear para su iniciación e impulso, tal y como se tratase de dos procesos judiciales a seguir. Esto último implica el tema de las consecuencias en la aplicación de los procedimientos cuasijurisdiccionales en la práctica, muy especialmente en cuanto a su ejecución, entre otros; igualmente destaca la discusión acerca de su conveniencia para los particulares desde varias aristas, tema que no dejará de ser analizado en este trabajo por cuanto consideramos aportará muchas luces a nuestro objetivo principal.

En cuanto a la obligatoriedad en estos asuntos de cumplir o agotar una fase previa, situación ésta que anterior a la Constitución de 1999 representaba quizás mucho menos controversia que hoy en día, debido a que en ese momento el no agotamiento de la vía administrativa (incluidos los recursos) era causal de inadmisibilidad para el ejercicio de las acciones judiciales ante los tribunales con competencia en lo contencioso administrativo²⁷, Pompilio Sánchez propone como solución que se establezcan en su lugar procedimientos

“de acuerdo con la intención de la Constitución, toda actuación administrativa y, en particular, los actos administrativos emanados de cualquier ente u órgano de la Administración Pública o de cualquier otra persona o entidad actuando en función administrativa, por cualquier motivo de contrariedad a derecho, pueden ser controlados por los Tribunales que conforman la jurisdicción contencioso-administrativa” y también que “la universalidad del control no sólo radica en que todos los actos administrativos cualquiera sea el órgano, ente o entidad que los dicte están sometidos a control judicial, sino que los son por cualquier motivo de contrariedad al derecho, es decir, por razones de inconstitucionalidad como ilegalidad propiamente dicha”. Allan Brewer-Carías: “Introducción General al Régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa” en *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, 2^o ed., EJV, Caracas, 2014, pp. 27 y 29.

²⁷ La preceptividad de los recursos administrativos tuvo plena vigencia y aceptación por parte de la jurisprudencia hasta que entró en vigencia la actual Constitución. En efecto, la legislación que anteriormente regulaba los procesos contencioso administrativos establecía como causal de inadmisibilidad para el ejercicio del recurso contencioso de nulidad, el no haber agotado la vía administrativa, esto era, el no haber ejercido previamente todos los recursos administrativos establecidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y demás legislación especial que aplicara al caso, contra el acto impugnado. Conforme indica Miguel Ángel Torrealba “Esta causal tiene su origen en la interpretación que la antigua Corte Federal y de Casación hacía al artículo 123 numeral 11 de la Constitución de 1936, en el sentido de entender que el recurso contencioso administrativo había causado estado. Es decir, agotado el recurso jerárquico, no era posible su revisión en sede administrativa, criterio confirmado en sentencia de la Corte Federal del 24 de noviembre de 1953”. Otro dato de importancia que

arbitrales, los cuales por definición comprenden una sujeción voluntaria de las partes para la resolución de conflictos particulares. Además, destaca que comprende y ve como recomendable la intervención de la administración pública en aquellos conflictos entre particulares o intersubjetivos “en los cuales está involucrado un interés general”²⁸.

Nuevamente se repite aquella visión de que la administración *puede* y tiene la justificación suficiente para intervenir en las contenciones legales que puedan surgir entre los particulares, al igual que lo hizo Grisanti Belandria. No obstante, no se profundiza en qué casos sería esto conveniente, más allá de unas meras alusiones a los conocidos principios del Estado Social y la administración prestacional. En consecuencia, el interés general, en alguna forma aparece en ese contexto como algo sumamente abstracto, vagamente relacionado con la idea del Estado social.

Hasta este punto, se puede afirmar entonces, sin duda alguna, que la doctrina venezolana ha manejado reiteradamente y pacíficamente el concepto o figura de los actos cuasijurisdiccionales, como aquellos dictados en sede administrativa y precedidos por su respectivo procedimiento administrativo, que comprenden la resolución de un conflicto o controversia entre particulares, y que por esa razón contienen una mixtura o similitud con los actos propiamente jurisdiccionales (sentencias). Así pues, aquellas visiones o teorías que llegaron a incluir los recursos administrativos, los actos o procedimientos sancionatorios y los de jurisdicción disciplinaria, no han tenido cabida, al menos entre nosotros.

C. Criterio jurisprudencial

Por lo que respecta a la jurisprudencia patria, sucede casi exactamente lo mismo. En efecto, luego de 1990, prácticamente no ha hecho otra cosa sino –en primer lugar– aceptar el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de la administración pública y –en segundo lugar– citar la doctrina reiterada cuando entra a analizar los casos relativos a estos procedimientos, reafir-

nos aporta este doctrinario, es el señalamiento del contenido de una sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (N° 489 del 27-03-2001) cuyas consideraciones apoyan la preceptividad de la vía administrativa, y señaló expresamente lo siguiente: “En este orden de ideas, el administrado, al tener acceso a los recursos administrativos, puede resolver la controversia planteada en la misma vía administrativa, es decir, se busca con el ejercicio de estos recursos una pronta conciliación, si ello es posible, entre el afectado por el acto y la administración”. Citada por Miguel Ángel Torrealba Sánchez: ob. cit., pp. 222 y 226.

²⁸ Luis Pompilio Sánchez: ob. cit., p. 24.

mando en el tiempo ese mismo criterio jurisprudencial. Las primeras sentencias que hicieron mención expresa a la denominación de “actos cuasijurisdiccionales” para referirse a estos procedimientos fueron precisamente dictadas con posterioridad a la publicación homónima de la magistrada Rondón de Sansó. Entre ellas destaca una citada por el Profesor Luis Pompilio Sánchez en su estudio ya anteriormente mencionado, que es la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, N° 438 del 04-04-2001, con ponencia del magistrado Jesús Eduardo Cabrera, mediante la cual se reconoció que la administración pública cumplía funciones jurisdiccionales análogas a las de un juez para resolver controversias entre dos particulares, y además hace mención de que por esa razón “se ha denominado a los actos que resultan de dichos procedimientos como ‘actos cuasijurisdiccionales’”²⁹.

Más adelante se dictarían otras sentencias reafirmando dicho criterio, no solamente en cuanto al concepto como tal, sino sobre su denominación también. Por ejemplo, la sentencia N° 1036 de 05-05-2003 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con ponencia del magistrado Antonio J. García García, al resolver sobre un recurso de apelación contra una sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, incluyó dentro de sus considerandos lo siguiente:

...es menester indicar que ya esta Sala en anterior oportunidad se ha pronunciado acerca de la posición procesal que pueden desempeñar, dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad de un acto administrativo dictado en un procedimiento cuasijurisdiccional (Vid. Sent. N° 438/2001), las partes y los terceros interesados en el mismo, destacando, como razón fundamental de ese señalamiento expreso de la Sala, el hecho que en los procedimientos administrativos cuasijurisdiccionales no se trata de la relación Administración-administrado clásica, en el que la Administración actúa para velar un interés propio y en el que los efectos del acto incidirán de forma directa sólo en el administrado integrante de esa relación, sino que es un procedimiento en el cual no actúa para tutelar de manera inmediata sus propios intereses pues funge de órgano decisor en una relación existente entre dos particulares (en cuya normalidad está inmiscuido el interés público) quienes, en definitiva, tendrán intereses antagónicos con respecto al acto administrativo que resulte de ese procedimiento y que como intereses antagónicos serán defendidos en el procedimiento contencioso administrativo.

Como claramente se puede observar, la citada decisión no solamente reitera el criterio de la sentencia N° 438 de esa misma Sala, sino que además agrega un análisis propio del cual indudablemente se desprende que para la jurisprudencia venezolana el concepto de acto y procedimiento cuasijurisdiccional se limita a aquél en el que la administración pública actúa no como parte, sino como órgano decisor en una controversia que se presenta entre

²⁹ Citada por *ibid.*, p. 7.

particulares. Resalta en la argumentación citada, el hecho de que se haga mención de que la administración no actúa por interés propio inmediato en estos casos. Nótese también que una de las ideas presentes en el fallo es la de explicar cómo debe desarrollarse el procedimiento contencioso administrativo en cuanto a la nulidad de estos actos, tema éste muy importante para nuestro estudio y que será comentado más adelante cuando nos toque hablar sobre las consecuencias en la aplicación de estos actos.

Otra de las sentencias más recientes que se acogen al mencionado criterio es la N° 1320 del 08-10-2013, con ponencia del magistrado Arcadio Delgado Rosales, de la cual citamos igualmente un extracto de sus considerandos:

A mayor abundamiento, debe acotarse que en los procedimientos sustanciados por las autoridades administrativas, a través de los cuales ella compone los conflictos suscitados entre diversos sujetos (dando lugar a las providencias conocidas por la doctrina como actos cuasi-jurisidccionales), a todos los participantes en sede administrativa debe serles reconocida la condición de verdaderas partes en el eventual juicio contencioso administrativo cuyo objeto sea cuestionar la correspondiente providencia administrativa.

Similares disposiciones podemos encontrar en la decisión N° 368 de 26-04-2013 de la Sala Constitucional, con ponencia de la magistrada Luisa Estella Morales Lamuño, en la cual se estableció el siguiente argumento en consonancia con el criterio jurisprudencial reiterado:

Así, esta Sala Constitucional en anteriores oportunidades ha establecido que en el marco de la actividad administrativa, hay ciertas relaciones que no se verifican bajo la bilateralidad estricta entre Administración-administrado, sino que hay categorías de procedimientos en los cuales el órgano o ente administrativo tiene una injerencia activa en un conflicto intersubjetivo, esto es, actúa como decisor en una relación entre particulares que inmiscuye el interés público y ello cobra especial relevancia a los fines de precisar, tanto en sede administrativa, como judicial, el ejercicio del derecho a la defensa de todo sujeto con un interés jurídico en el acto administrativo resultante bien del procedimiento constitutivo o cuya legalidad se cuestione ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa –que es el supuesto aquí analizado–.

Y así también en las decisiones N° 640 de la Sala de Casación Social de 26-05-2014, con ponencia de la magistrada Carmen Esther Gómez Cabrera, y la N° 1333 de la Sala Constitucional del 27-10-2015 con ponencia de la magistrada Carmen Zuleta de Merchán –de entre varias otras que se podrían citar también– se acogen al mismo criterio, en tanto que aceptan la existencia de los actos y procedimientos cuasijurisidccionales, al tiempo que lo conceptualizan de igual manera, como la resolución por parte de la administración de conflictos intersubjetivos.

Algunas decisiones parecieran separarse un poco de esta línea argumentativa, aunque creemos que únicamente mediante el mero agregado de algunas definiciones o caracterizaciones que no aparecen en la gran mayoría de ellas, pero que en el fondo mantienen el mismo criterio desde el punto de vista de la esencia de los actos, lo cual se desprende del hecho de que vuelven a citar el trabajo de Rondón de Sansó. Como ejemplo de esto último, destaca la sentencia N° 192 de 28-02-2008 de la Sala Constitucional, con ponencia del magistrado Pedro Rondón Haaz, la cual hace mención a que la administración pública puede ejercer potestades que poseen o gozan de la naturaleza de la actividad administrativa de arbitraje, citando para ello doctrina española:

De esta manera, el Instituto de Defensa y Educación del Consumidor y Usuario (INDECU) ejerce ciertas potestades que gozan de la naturaleza de una específica forma de actividad administrativa, como lo es la actividad administrativa arbitral, que puede definirse como “la potestad de resolver conflictos entre terceros, entre los administrados sobre derechos privados o administrativos...” (Parada, Ramón, Derecho Administrativo, I, Parte General, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 551). Esta forma de actividad administrativa la cumple la Administración Pública cuando la Ley expresamente le da competencias para ello, mediante procedimientos arbitrales y actos arbitrales –o laudos, según la ley en análisis– que en nuestro ordenamiento jurídico se han considerado tradicionalmente como típicos actos cuasijurisidiccionales (Rondón de Sansó, Hildegard, Los Actos Cuasi Jurisdiccionales, Ediciones Centauro, Caracas, 1990).

Consideramos entonces que, no obstante que la sentencia haya caracterizado ciertos actos de la administración como arbitrales y cuasijurisidiccionales al mismo tiempo (tal y como si se tratasen de conceptos sinónimos), al referirse a la actividad *in comento* como la potestad de resolver conflictos entre terceros, de todas formas, sigue manteniendo a misma línea argumentativa que el resto de las sentencias ya citadas. Sin embargo, es menester aclarar que, según un importante sector de la doctrina, tanto nacional³⁰ como extranjera, en forma alguna la actividad arbitral puede considerarse análoga o muy similar al ejercicio de verdaderas funciones jurisdiccionales o cuasijurisidiccionales por parte de la administración pública.

No solamente la jurisprudencia de fechas recientes o posteriores al año de 1990 reconoció a la administración pública u órganos de la rama ejecutiva del poder público, el ejercicio de potestades con cierto contenido de carácter jurisdiccional. En efecto, ello se había venido produciendo desde que comenzaron a aparecer en nuestra legislación estos muy particulares procedimientos administrativos.

³⁰ Como bien lo señalara Luis Pompilio Sánchez en su trabajo que ya hemos citado anteriormente.

Así pues, podemos mencionar como una de las decisiones más fundamentales y clásicas en este aspecto –y que reproduce en manera similar a las más recientes, el concepto de estos actos– a aquella conocida como “caso Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo”, dictada por la Sala Político Administrativa el 10-01-1979, con ponencia de la magistrada Josefina Calcaño de Telmetas³¹. En dicha decisión, mediante la cual se hizo un análisis a la esencia o naturaleza de los procedimientos llevados a cabo por las Comisiones Tripartitas laborales³² para emitir sus pronunciamientos, se afirmó que la administración pública emitía actos de “sustancia jurisdiccional”, ello en el marco de estos procedimientos que comprendían conflictos intersubjetivos en relaciones laborales.

Véase entonces cómo se reconoce el ejercicio de funciones jurisdiccionales de la administración frente a dos particulares que son verdaderas partes, en consonancia con lo que luego sería identificado por la doctrina y jurisprudencia como procedimientos y actos cuasijurisdiccionales. Es importante mencionar que anterior a esta sentencia, ya existía cierto criterio jurisprudencial mediante el cual se le reconoció a la administración potestades jurisdiccionales³³. No obstante, estas decisiones antes de 1979 negaban el carácter administrativo y su correspondiente posibilidad de impugnación a estos particulares actos, prácticamente equiparándolos casi totalmente a una sentencia con carácter de cosa juzgada. Es por esa razón que afirmamos que es a partir de 1979 en adelante (con una ligera excepción ya mencionada) que la jurisprudencia se acopla al concepto generalmente aceptado de los actos cuasijurisdiccionales que hemos venido hilvanando hasta el momento.

En ese mismo sentido, podemos igualmente destacar como decisiones fundamentales y sustentadoras de las ideas expuestas, aquellas citadas por Rondón de Sansó en su obra sobre el tema, entre las cuales figuran las del 9 y 21-11-1989³⁴. Lo establecido por la jurisprudencia de ese entonces, y que ha sido reiterado y aceptado pacíficamente hasta nuestros días, tal y como lo acabamos de demostrar, nos confirman no solo la aceptación y conformidad con la existencia de los actos y procedimientos en estudio, sino además que tanto

³¹ Citada por *ibid.*, p. 12.

³² Las Comisiones Tripartitas eran unos órganos administrativos que se encontraban establecidos en la Ley contra Despidos Injustificados promulgada el 08-08-1974, las cuales tenían el objetivo de calificar los despidos. Dichas Comisiones se encontraban conformadas por un representante del Ministerio del Trabajo, uno de los trabajadores y otro de los patronos, escogidos por el Ministerio del Trabajo de entre ternas presentadas por organizaciones sindicales y gremios empresariales.

³³ Sentencias de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 18-07-1963, 26-05-1968 y 02-06-1977. Citadas por Luis Pompilio Sánchez: *ob. cit.*, p. 12.

³⁴ Citadas por Hildegard Rondón de Sansó: *ob. cit.*, pp. 61 y ss.

la doctrina como la jurisprudencia han venido manejando un concepto más o menos determinado sobre la naturaleza jurídica de estos.

D. Recientes consideraciones

Como agregado a esta sección del trabajo, creemos válido hacer mención de un estudio que se encuentra subido a internet, de la autoría de Eladio Urbina y titulado “Los Actos Administrativos Trilaterales, Triangulares o Cuasijurisdiccionales”³⁵, el cual quizás esté entre los últimos que se hayan hecho sobre este tema y que, si bien no pareciera profundizar mucho más, igualmente lo destacamos por su carácter conciso en lo que respecta al señalamiento del concepto pacíficamente aceptado, y la singular y novedosa inclusión que hace (en el ámbito venezolano) de la denominación de “actos triangulares o trilaterales”. Esta novedoso y singular agregado a la ya muy repetida denominación de “actos cuasijurisdiccionales”, tal vez tomada del derecho comparado, no hace sino confirmarnos que esa es la significación que tiene el concepto entre nosotros, el de una relación administrativa que encierra tres partes, una que no es verdaderamente parte (en principio, o según el grado de jurisdiccionalidad que se considere posean estos procedimientos o no), sino el tercero con potestad suficiente para dirimir un conflicto entre las otras dos que, si lo son; y que además, el acto producto de esos procedimientos puede ser objeto de impugnación ante la rama judicial del poder público.

Toda vez que hemos establecido la conceptualización generalmente aceptada de los actos o procedimientos cuasijurisdiccionales, por parte de la doctrina y jurisprudencia venezolana, pasemos ahora a señalar el creciente desarrollo legislativo que ha tenido durante las últimas décadas.

2. La expansión legislativa de la figura

Tal y como lo hemos indicado en páginas anteriores, los actos o procedimientos cuasijurisdiccionales –entendiéndolos conforme a la conceptualización que hemos determinado– hicieron su aparición legislativa en la década de 1970. En este contexto, vuelve a surgir el ejemplo más clásico y que hasta el día de hoy, con todas las reformas legislativas que han tenido lugar, sigue siendo el que más vemos en la práctica, el cual no es otro que la legislación laboral establecedora de los procedimientos cuasijurisdiccionales aplicables a

³⁵ Eladio Román Urbina Tortolero: *Los actos administrativos trilaterales, triangulares o cuasijurisdiccionales*. Universidad Fermín Toro, Cabudare, 2016, <https://es.slideshare.net/elurbina/los-actos-administrativos-trilaterales-triangulares-o-cuasijurisdiccionales>

las relaciones entre los trabajadores y patronos. La primera ley que fue promulgada al respecto fue la Ley Contra Despidos Injustificados, ya mencionada anteriormente.

En este texto legislativo en particular, se estableció la creación de las denominadas comisiones tripartitas, las cuales en resumen eran los órganos encargados de dirimir las controversias que surgían entre los sujetos de la relación laboral sobre las causales de despido.

Posteriormente, esta ley sería derogada por la Ley Orgánica del Trabajo de 1990, promulgada durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez y publicada en Gaceta Oficial Extraordinario N° 4240 del 20-12-1990. Al haber sido derogada la Ley de Despidos Injustificados, de los procedimientos contenciosos laborales que se encontraban siendo llevados por las suprimidas Comisiones Tripartitas, se ordenó la continuación de su tramitación ante los Tribunales del Trabajo y Juzgados de Estabilidad Laboral, con excepción de aquellos que “hayan sido atribuidos por esta Ley a la conciliación o al arbitraje o a las Inspectorías del Trabajo” (art. 655).

Con esta nueva ley del trabajo, la primera en llevar el calificativo de “Orgánica”³⁶, hacen entrada las Inspectorías del Trabajo, como los órganos del Ministerio del Trabajo que en cierta forma heredarían –con las modificaciones de cada caso– los procedimientos cuasijurisdiccionales en materia laboral que originalmente habían sido concebidos en la Ley Contra Despidos Injustificados.

Así se mantuvo también con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo promulgada durante el segundo gobierno de Rafael Caldera y publicada en Gaceta Oficial Extraordinario N° 5152 del 19-06-1997, con la reforma de ésta (mediante decreto ley) publicada en Gaceta Oficial Extraordinario N° 6024 del 06-05-2011, e igualmente en el vigente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, publicado en Gaceta Oficial Extraordinario N° 6076 del 07-05-2012. Este último texto es quizás el que mayor énfasis le ha dado a los procedimientos contenciosos que llevan las inspectorías entre los trabajadores y patronos³⁷,

³⁶ Hasta ese entonces, se había mantenido la denominación de “Ley del Trabajo” desde la primera ley reguladora de esa materia del año 1936, con sus posteriores reformas parciales de los años 1945, 1947, 1966, 1974, 1975 y 1983.

³⁷ La última ley del trabajo que se ha dictado en el país, que al igual que mucha de la legislación vigente hoy en día, fue producto de un decreto ley en el marco nuevamente de una amplísima e ilimitada ley habilitante. Además de lo polémico de su nombre, entre otras particularidades, mediante su entrada en vigencia se cumplió tardíamente con una de las disposiciones transitorias de la Constitución que exigían el restablecimiento de las prestaciones sociales retroactivas para los trabajadores.

haciendo la salvedad de que la obligatoriedad de acudir previamente a la vía administrativa se presenta cuando el trabajador se encuentra protegido por la figura de la inamovilidad, la cual en la práctica se ha ampliado a todos los trabajadores a través de los permanentemente prorrogados decretos presidenciales de inamovilidad laboral³⁸. Así pues, se observa como los actos y procedimientos cuasijurisdiccionales se han venido estableciendo reiterativamente y hasta nuestros días en la legislación laboral.

No solo en el campo laboral se ha establecido la figura en estudio, otras de las áreas o relaciones entre particulares que han sido sujetas a disposiciones similares son las de carácter arrendaticio, especialmente en lo que al arrendamiento de viviendas se refiere. Los procedimientos establecidos para ello son quizás de los más clásicos y observables en la práctica, junto con los laborales. Veamos brevemente su desarrollo legislativo.

El contrato de arrendamiento ha encontrado siempre su regulación básica en el Código Civil, pero desde hace ya mucho tiempo el Estado venezolano ha venido dictando normativas interventoras y de una regulación mucho más fuerte, proponiéndose igualar la relación entre arrendador y arrendatario, en un intento por proteger a este último. De estas normativas, la que primero parece hacer mención de la intervención administrativa en los casos de conflictos en relaciones arrendaticias es el Decreto N° 231 del 02-04-1946, mediante el cual se estableció la creación de un funcionario denominado “Comisionado Nacional de Abastecimientos” con atribuciones para regular sobre los arrendamientos; y a su vez éste dictó el 5 de abril de ese mismo año la Resolución N° 100 sobre arrendamientos urbanos, a través de la cual “reglamentó la desocupación de inmuebles regulados, estableciendo causales taxativas para la procedencia de la solicitud o demanda de desocupación y exigiendo autorización previa para efectuar dicha solicitud o demanda”³⁹. Al exigir una autorización a la autoridad administrativa para poder solicitar o demandar el desalojo, vemos como ya se configura una especie de procedimiento cuasijurisdiccional en cabeza de ésta. Posteriormente esta normativa pasaría a ser incluida dentro del Decreto Legislativo sobre el Desalojo de Viviendas del 25-01-1947, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente de ese entonces.

Desde ese momento y hasta el año 1999 cuando fue dictado el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, publicado en

³⁸ A la fecha, el último decreto vigente es el N° 3.718 publicado en Gaceta Oficial Extraordinario N° 6.419 de 28-12-2018. La inamovilidad laboral, consagrada hoy en día en el artículo 94 de la Ley Orgánica del Trabajo, Las Trabajadoras y los Trabajadores, ha sido decretada y prorrogada por vía de decreto desde al menos el año 2002.

³⁹ Comentada por José Luis Aguilar Gorrondona: *Derecho Civil IV Contratos y Garantías*, 22° ed., UCAB, Caracas, 2017, p. 415.

Gaceta Oficial N° 36.485 del 07-12-1999, se dictaron una gran cantidad de normativas regulatorias del arrendamiento⁴⁰, dentro de las cuales podemos destacar el Decreto N° 421 del 01-07-1952, por el cual fue suprimida la Comisión Nacional de Abastecimientos y su comisionado, por una Oficina de Inquilinato del Ministerio de Fomento. Este órgano regulador del arrendamiento, conocido después como Dirección de Inquilinato, sería el que se encargaría de llevar los procedimientos cuasijurisdiccionales entre el arrendador y arrendatario durante todo ese periodo. Con la entrada en vigencia del Decreto Ley del año 1999, se mantendría esa misma denominación del órgano regulador, variando un poco a específicamente “Dirección General de Inquilinato del Ministerio de Infraestructura” El Decreto Ley del año 1999 no estableció la obligatoriedad de acudir previamente a la vía administrativa, a los efectos de poder llevar ante los órganos jurisdiccionales los conflictos entre arrendador y arrendatario. En cambio, se limitaría al establecimiento de algunos procedimientos administrativos, siendo uno de ellos, por ejemplo, uno por el cual se solicitaba la fijación del canon de arrendamiento.

Posteriormente entrarían en vigencia dos otras normativas que derogarían parcialmente el Decreto Ley del año 1999, en lo que respecta al arrendamiento de viviendas; y que en este aspecto reactivarían la obligatoriedad de acudir previamente a la administración pública para la resolución de los conflictos, en especial el desalojo, antes de poder ejercer las acciones correspondientes en sede judicial. Estas son el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas publicado en la Gaceta Oficial N° 39.668 del 06-05-2011 y la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda promulgada el 12-11-2011 y publicada en la Gaceta Oficial Extraordinario N° 6.053. Ambos textos legislativos establecen enfática y expresamente la obligatoriedad de acudir a la vía administrativa previamente al ejercicio de cualquier acción ante órganos jurisdiccionales, en el caso de pretensiones relacionadas principalmente con el desalojo y otros conflictos surgidos de la relación arrendaticia.

El segundo de los textos legislativos mencionados creó la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda, órgano administrativo que, en

⁴⁰ Ley de Regulación de Alquileres, publicada en la Gaceta Oficial N° 26.319 del 01-08-1960, Ley de Reforma Parcial de la Ley de Regulación de Alquileres, en N° 3.950 Extraordinario del 02-01-1987, Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, en N° 22.424 del 27-09-1947, Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, en N° 29.727 del 05-02-1972, Resolución N° 3.729 del Ministerio de Fomento de 01-07-1976, en N° 31.025 del 19-07-1976, Decreto N° 513 de 06-01-1971, en N° 29.410 de 07-01-1971, Decreto N° 576 de 14-04-1971, en N° 29.489 del 21-04-1971, Decreto N° 298, de 15-06-1989, en N° 34.262 del 14-07-1989, Decreto N° 1.493 del 18-03-1987, en N° 33.683 del 23-03-1987 y todas las demás disposiciones contrarias a la presente Ley.

sustitución de la Dirección de Inquilinato, pasó a ser el competente para conocer de estos procedimientos cuasijurisdiccionales en materia arrendaticia hasta el día de hoy.

No consideramos necesario hacer alusión a legislación relativa a los procedimientos⁴¹ disciplinarios, que fueron en su momento la Ley de Carrera Judicial y Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura⁴², por cuanto ya hemos dicho en el capítulo anterior que la doctrina no llegó a considerar los actos dictados con base a estos procedimientos, como verdaderos actos cuasijurisdiccionales, muy a pesar de la jurisprudencia que sí llegó a calificarlos con ciertas características jurisdiccionales, y que también ya hemos citado. Por ello, no haremos mención tampoco a la legislación que hoy en día regula estos procedimientos.

Existen otros textos legislativos que han establecido procedimientos administrativos cuya esencia es muy similar a los procedimientos cuasijurisdiccionales establecidos en materia laboral y arrendaticia. Si bien es cierto que, en el caso de algunos de ellos, las mismas disposiciones que los consagran los han querido calificar como “conciliatorios”⁴³, consideramos que no dejan de conformar parte del desarrollo legislativo que ha tenido la figura en Venezuela, por la razón de que en el fondo comprenden la resolución de conflictos entre particulares por parte de la administración pública.

Estos son los llamados procedimientos establecidos en la derogada Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia, promulgada el 30-12-1991 y publicada en Gaceta Oficial N° 34.880 del 13-01-1992, hoy en día regulados por el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Antimonopolio publicado en la Gaceta Oficial N° 40.549 del 26-11-2014; y las derogadas leyes de Protección al Consumidor y al Usuario promulgada el 16-05-1995 y publicada en Gaceta Oficial Extraordinario N° 4.898 del 17-05-1995 (con su posterior reforma)⁴⁴, y Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios publicado en la Gaceta

⁴¹ En la tantas veces citada obra de la Dra. Hildegard Rondón de Sansó, la autora llega a la conclusión de que estos procedimientos no poseen ese carácter cuasijurisdiccional, sino que encuadran perfectamente en la caracterización del ejercicio de potestades típicamente administrativas. Hildegard Rondón de Sansó: ob. cit., p. 58.

⁴² Gaceta Oficial N° 34.068 del 07-10-1988.

⁴³ Los procedimientos conciliatorios deberán ser promovidos por la ley según se establece en el artículo 268 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

⁴⁴ Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, publicada en Gaceta Oficial N° 37.930 del 04-05-2004.

Oficial Extraordinario N° 5.889 del 31-07-2008 (con sus respectivas reformas también)⁴⁵.

En cuanto a los procedimientos establecidos por las leyes referidas a la prohibición de prácticas en contra de la libre competencia, decimos que conforman parte de este desarrollo legislativo, por cuanto en la práctica se observó que muchos de estos procedimientos eran iniciados a instancia de una parte denunciando la práctica prohibida de otra, aludiendo afectaciones por parte de ésta. En consecuencia, los procedimientos se circunscribían a las supuestas prácticas realizadas por una parte que afectaban los intereses de otra en particular, presentándose alegatos, pruebas y contestaciones de la parte denunciada.

En definitiva, el órgano regulador era un tercero decidiendo sobre los alegatos de cada parte. No obstante, es justo mencionar que el interés bajo el cual actúa la administración en estos casos, debe ser observado o analizado bajo una óptica muy distinta, lo cual será analizado más adelante. Como indicio de ello, podemos señalar el hecho de que en la práctica muchos de estos procedimientos fueron continuados por la administración alegando razones de orden público, muy a pesar de las intenciones de transar manifestadas por la parte denunciante⁴⁶.

Con respecto a los procedimientos que fueron establecidos por las derogadas leyes de protección al consumidor, nos encontramos con los llamados procedimientos conciliatorios previos a la iniciación de los sancionatorios por parte de la administración. No obstante, el carácter “conciliador” mencionado

⁴⁵ Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, publicada en Gaceta Oficial N° 39.165 del 24-04-2009; Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, en N° 39.358 del 01-02-2010.

⁴⁶ Un ejemplo de este tipo de procedimientos que resalta mucho es el conocido caso del conflicto que se dio entre las reconocidísimas compañías trasnacionales productoras de refrescos y colas, Pepsi y Coca Cola, a finales de la década de 1990 en nuestro país, el cual se inició como un procedimiento a instancia de parte ante la extinta Superintendencia Procompetencia. Para conocer más sobre este interesantísimo caso y constatar al mismo tiempo los elementos cuasijurisdiccionales del procedimiento administrativo por el cual las partes ventilaron sus alegatos véase: Gustavo Linares Benzo: *La Guerra de las Colas en Venezuela*, EJV, Caracas, 2000. De hecho, en la misma introducción de la obra el autor indica curiosamente –y a efectos del tema principal planteado en este trabajo– lo siguiente: “De allí que lo que ocurrió en este famoso caso sea la imposición de cargas sin base legal suficiente y una desviación de poder al usar sus poderes para proteger a un actor del mercado y no a los consumidores. Porque uno de los núcleos de este debate fue que Pepsicola acudió para invocar en su favor la protección que no merece, sino que se ha montado para el consumidor. Repetimos dada su fundamentalidad: el Derecho de la competencia no es para proteger a empresas, gremios o sindicatos: es para proteger al mercado, al consumidor. Si en una negociación completamente lícita Pepsicola sufre los errores de su propia mala gerencia, ello nada tiene que ver con el presente juicio”, p. 12.

en los mismos instrumentos legislativos, consideramos que son otro ejemplo de procedimientos cuasijurisdiccionales, por nuevamente encontrarse la administración en la posición de tercero decisor frente a las pretensiones del denunciante presuntamente agraviado, producto de la realización de prácticas o hechos violatorios de las disposiciones consagradas en esas leyes⁴⁷. Sobre el particular carácter de estos procedimientos y su relación con el interés general también nos pronunciaremos más adelante.

Pero no solo en estas áreas de regulación más generales se ha observado la proliferación de este tipo de procedimientos. Más recientemente, en el área de seguros y todas las actividades relacionadas, en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Actividad Aseguradora, publicado en Gaceta Oficial Extraordinario N° 6.220 del 15-05-2015, también se establece la posibilidad de que el órgano regulador pueda actuar como conciliador o árbitro en conflictos que surjan entre los sujetos regulados de la actividad aseguradora.

Los procedimientos de oposición al registro de marcas, establecido en la Ley de Propiedad Industrial, es otro de los que la doctrina ha señalado como parte de este grupo de “cuasijurisdiccionales”, por la razón de que “aun cuando no esté haciendo valer su mejor derecho a obtener el registro, ya que ello se ventila por ante los tribunales de la jurisdicción ordinaria; sin embargo, en defensa de la legalidad o ilegalidad de la concesión se abre un procedimiento contradictorio”⁴⁸.

Con base a lo expuesto anteriormente, no queda dudas de que, en nuestro país, la legislación establecedora de estos particulares procedimientos no es poca ni aislada o perteneciente a un periodo de tiempo ya finalizado, sino que, muy por el contrario, ha venido expandiéndose desde que apareció por primera vez, lo cual es cónsono con la aceptación que se ha observado por parte de la doctrina y jurisprudencia patria.

3. Críticas surgidas como consecuencia de su implementación e impugnación

Como figura polémica y debatida entre la doctrina, y muy a pesar de su relativa aceptación por la generalidad de ésta y por casi la totalidad de la jurisprudencia, los actos cuasijurisdiccionales no están exentos de críticas acerca

⁴⁷ Luis Pompilio Sánchez destaca el carácter conciliador o de medio alternativo y facultativo (no preceptivo o de necesario agotamiento para poder acudir a la vía judicial) de estos procedimientos consagrados en la legislación pro-competencia, para la resolución de conflictos intersubjetivos entre particulares. Luis Pompilio Sánchez: ob. cit., p. 26.

⁴⁸ Hildegard Rondón de Sansó: ob. cit., p. 7.

de su verdadera naturaleza jurídica y compatibilidad con el ordenamiento jurídico, así como tampoco del señalamiento de los problemas e incidencias que surgen como consecuencia de su implementación en la práctica.

A. Principales críticas

De la doctrina venezolana que se ha ocupado del caso y que ya hemos mencionado hasta ahora, podemos inferir que existen dos grandes planteamientos críticos a la figura del acto cuasijurisdiccional. La primera se refiere a la negación del carácter jurisdiccional en estos actos, no necesariamente oponiéndose a la configuración formal de estos tal y como los ha consagrado la legislación. La segunda niega de plano su conformidad con el marco constitucional venezolano.

Del primer grupo tenemos como mayor exponente a la ya citada autora Rosibel Grisanti Blandria. Bajo su visión, tal y como ya lo explicamos anteriormente, los llamados procedimientos cuasijurisdiccionales no son tales, sino una categoría o especie particular dentro del género de los procedimientos administrativos, sobre los cuales –tal vez debido en parte a la juridización que los caracteriza– la doctrina llegó a calificarlos erróneamente así. En consecuencia, estos no serían sino una expresión de las potestades administrativas que deben ser ejercidas en el marco de un Estado Social que interviene no para resolver en favor de una u otra parte, sino para garantizar el interés social en tanto procuración de unas condiciones mínimas para los particulares protegidos por la legislación en áreas donde se regulan las relaciones jurídicas con ese fin (laboral, arrendamiento de viviendas, etc.).

Dentro de este primer grupo, podemos mencionar a algunos autores y doctrinarios administrativistas o de derecho público de más reciente data, como lo son: José Ignacio Hernández, Luis Alberto Petit Guerra, Allan Brewer Carías, José Antonio Muci Borjas⁴⁹, entre muchos otros. Como se podrá observar, quizás esta es la opinión mayormente aceptada dentro de la doctrina, la cual pareciera centrarse en el problema de la calificación o denominación de estos actos, mas no en su contenido y finalidades llamadas a cumplir, ni tampoco sobre el problema de su ejercicio por órganos de la rama ejecutiva del poder público nacional. Algunos de ellos no estudiaron ni analizaron exhaustivamente el tema, pero los incluimos de todas formas debido a que son

⁴⁹ Véase las impresiones de este autor al respecto en: José A. Muci Borjas: “Procedimientos y Administración Pública. Algunas reflexiones en torno al procedimiento administrativo venezolano de ayer y hoy al trasluz de las enseñanzas de la doctrina y jurisprudencia comparadas”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N°. 147, ACIENPOL, Caracas, 2009, pp. 73-112.

parte del grupo de los que consideran que cualesquiera de las ramas del poder público pueden ejercer las funciones principales de las otras⁵⁰.

El segundo planteamiento crítico es más contundente que el primero y no solo niega de plano cualquier carácter verdaderamente jurisdiccional a los llamados actos y procedimientos cuasijurisdiccionales, sino que, además, considera que la mera posibilidad de otorgarle potestades jurisdiccionales a los entes y órganos de la administración (entendidos desde un punto de vista orgánico o funcional) significaría una violación a la Constitución y a los principios relacionados con el debido proceso y el acceso a la justicia.

No cabe duda de que el más resaltante autor de este más reducido grupo de la doctrina es el ya muchas veces citado en este trabajo, Luis Pompilio Sánchez, quien categóricamente niega que la administración pública pueda llevar a cabo procedimientos de carácter jurisdiccional, no solo por infringir el principio de separación orgánica de las ramas del poder público, sino también porque ello significaría ir en contra de todos los principios y garantías relacionadas al debido proceso, como lo son la imparcialidad, la garantía del juez natural, la tutela judicial efectiva, entre otras.

Además de la crítica frontal que hace este autor, podemos agregar a este grupo a otros autores que sin abocarse al estudio o análisis de los procedimientos y actos cuasijurisdiccionales, niegan de todas formas la posibilidad de que la administración pública, en tanto estructura orgánica de la rama ejecutiva, pueda ejercer potestades de carácter jurisdiccional, por no concebir igualmente aquella visión de que las distintas ramas del poder público pueden ejercer cada una de las distintas funciones asignadas principalmente a cada una de ellas⁵¹.

En forma similar, podríamos incluir a aquellos autores que también se oponen a la hipertrofia o realización de multiplicidad de actividades realizadas por la administración pública en ámbitos considerados por ellos del derecho privado, en los que se ha intervenido por vagas y simples alusiones a razones de interés general o por interpretación de los fines del Estado Social⁵².

⁵⁰ Brewer-Carías es un claro ejemplo de esto, autor que en casi todos sus tratados y estudios del derecho administrativo y constitucional ha apoyado dicha doctrina, tal y como veremos más adelante en este trabajo.

⁵¹ El magistrado René de Sola fue reconocido exponente de esta postura, para ello véase la ponencia cuyo enlace citamos más arriba.

⁵² Representantes destacados esta corriente son los profesores Luis A. Herrera Orellana, Tomás A. Arias Castillo y Andrea I. Rondón García. Para examinar sus disertaciones al respecto véase –entre muchísimas otras obras y publicaciones–, la crítica conjunta que hicieron a una senten-

B. Problemas derivados de su implementación

Ahora bien, con respecto a los problemas o incidencias que se producen como consecuencia de la implementación en la práctica de los procedimientos cuasijurisdiccionales, tenemos como aspectos más esenciales: (1) la transformación del procedimiento administrativo clásico u ordinario en otro mucho más similar al que se sigue en sede judicial, o especie de mixtura entre las características de un procedimiento judicial y un procedimiento administrativo; en efecto en estos procedimientos administrativos particulares nos encontraremos con verdaderas partes en conflicto, con actos análogos a los de un procedimiento judicial o plenamente jurisdiccional como lo sería la presentación de alegatos y contestaciones contra una y la otra parte, solicitudes de medidas cautelares, a la administración como un tercero decisor y, en general, con una variedad de formalidades adicionales que les restan el carácter flexible propio de los procedimientos administrativos (ausencia de preclusividad, posibilidad de convalidación, etc.).

Luego nos encontramos con la discusión sobre su (2) ejecución, específicamente sobre si debiera seguirse el principio de la autotutela administrativa, o sí por el contrario debe dejarse en manos de los órganos jurisdiccionales.

Finalmente (3) el problema relativo a la fase de impugnación de estos actos, desde la discusión que se dio sobre la posibilidad de impugnarlos ante los órganos jurisdiccionales (tema del carácter de cosa juzgada o no), y las particularidades de los recursos o acciones de nulidad de estos actos ante los tribunales competentes en lo contencioso administrativo, o los que estén llamados a conocer de dichas acciones impugnatorias por la ley que regula la materia.

Acerca de la particularidad de estos procedimientos llevados en sede administrativa, pero con caracteres definitivos de unos jurisdiccionales, es claro que esto afecta o modifica la concepción del procedimiento administrativo ordinario cuando nos encontramos todavía en la “fase” administrativa, ello implica que el procedimiento administrativo pierde su carácter no contencioso,

cia de la Sala Constitucional que declaró sin lugar un recurso de nulidad contra varios artículos de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, el cual precisamente discutió el hecho de que la administración pública se estuviese entrometiendo en relaciones de derecho privado y violando –entre otros principios y garantías– el derecho al juez natural por tener ésta la potestad de decidir cuestiones que comprenden según los recurrentes, conflictos intersubjetivos de carácter privado a ser resueltos por la jurisdicción ordinaria. De ese punto en particular la profesora Andrea Rondón le dedica parte de su crítica. Luis A. Herrera Orellana, Tomás A. Arias Castillo y Andrea I. Rondón García: *Del Estado Social de Derecho al Estado Total (Crítica filosófica-jurídica a la sentencia de la Sala Constitucional No. 1.049 de 23 de julio de 2009)*, FUNEDA, Caracas, 2010.

y con ello la flexibilidad que lo caracteriza⁵³ frente al estricto carácter preclusivo de los procedimientos judiciales; de igual forma la esencia del procedimiento cambia de uno inquisitivo a otro mucho más parecido al dispositivo, observándose en la práctica alegatos y contestaciones que conllevan la mayoría de las veces a que la administración actúe como especie de “arbitro” o “juez” limitándose a decidir con base a lo alegado y probado por cada una de las partes. Aunque siempre advertimos que ello no se desprende necesariamente o completamente de la ley, sino más bien del desarrollo del procedimiento en la práctica, por lo que puede suceder también que la administración decida en algunas oportunidades recobrar su carácter inquisitivo e intervenir activamente invocando razones de orden o interés público.

He ahí la mayor importancia de este problema, por cuanto, en definitiva, los particulares podrían no saber a qué atenerse ante este tipo de procedimientos, los cuales podrían parecerse más a uno u otro tipo, dependiendo del accionar de la administración en determinado momento, hecho que –sin querer adelantar conclusiones– nos hace reflexionar sobre la posible violación de muchos principios y mandatos constitucionales en ese sentido⁵⁴.

Sin embargo esta mixtura entre lo administrativo y jurisdiccional, se denota mucho más cuando estos actos son impugnados ante los órganos jurisdiccionales, la mayoría de las veces ante los tribunales competentes en lo contencioso administrativo, lo cual es lógico pues son estos los llamados constitucionalmente a controlar las actuaciones de la administración pública y, en algunas ocasiones ante otros tribunales, cuando la jurisprudencia les ha otorgado la competencia para conocer de las acciones de nulidad de algunos de estos actos administrativos cuasijurisdiccionales⁵⁵.

⁵³ El reputado autor José Araujo Juárez dice sobre las diferencias entre los procedimientos jurisdiccionales (proceso) y procedimientos administrativos que “el ‘proceso’ se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio; mientras que el ‘procedimiento’ (que puede manifestarse fuera del campo jurisdiccional), se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final”, José Araujo Juárez: ob. cit., p. 44.

⁵⁴ En este caso, no solamente podríamos estar hablando de la violación –por citar una de gran importancia– del derecho o garantía al juez natural; sino que además podría estarse contraviniendo las disposiciones relativas a los fines de la administración pública, en el sentido de que según lo establecido en el artículo 141 de la Constitución, “está al servicio de los ciudadanos” lo cual se traduce en la colectividad en general, por lo que mal podría aceptar ésta el desistimiento de una las partes en un procedimiento cuasijurisdiccional, o no darle el impulso o carácter inquisidor requerido, de encontrarse en juego un interés general subyacente en el procedimiento o conflicto particular.

⁵⁵ El ejemplo más típico en estos casos es (de nuevo) el de los actos dictados por la autoridad administrativa en materia laboral, es decir, las inspectorías del trabajo. Debido a que ninguna

En efecto, el problema se viene discutiendo en la jurisprudencia desde que comenzaron a sucederse las acciones de nulidad contra estos actos, conforme lo destaca la Dra. Hildegard Rondón de Sansó, la solución que bien tuvo a darle nuestra jurisprudencia fue la de que, por tratarse de actos con contenido jurisdiccional, los procedimientos de impugnación llevados posteriormente en sede judicial (luego de que se aceptará su impugnación)⁵⁶, debían comprender el conflicto intersubjetivo subyacente en el acto administrativo impugnado, y que por lo tanto se hacía necesario considerar como verdadera parte al otro particular que no hubiese impugnado el acto. Esto era algo de cierta importancia, sobre todo tomando en cuenta que en aquel entonces, el contencioso administrativo era considerado como uno de carácter meramente revisorio y objetivo, por lo que no se le equiparaba al proceso judicial subjetivo cuyo finalidad directa es la tutela del derecho del accionante o de-

legislación, ni la laboral ni la procesal administrativa ha dado una respuesta clara acerca cuáles tribunales serían los competentes para conocer de la nulidad de los actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo, ha sido la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia la que ha dictaminado cuales son. No obstante, el criterio no ha sido reiterado ni siquiera en los últimos veinte años. Actualmente el último criterio jurisprudencial vinculante lo estableció la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 955 del 23-09-2010, mediante la cual se asignó a los tribunales competentes en materia laboral la competencia para conocer de la nulidad de los actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo con base –entre otros– al siguiente argumento principalmente: “De lo anterior se colige que aun cuando las Inspectorías del Trabajo sean órganos administrativos dependientes –aunque desconcentrados– de la Administración Pública Nacional, sus decisiones se producen en el contexto de una relación laboral, regida por la Ley Orgánica del Trabajo, razón por la cual debe atenderse al contenido de la relación, más que a la naturaleza del órgano que la dicta, para determinar que el juez natural en este caso no es el contencioso administrativo, sino el laboral. Una relación jurídica denominada relación de trabajo, expresada y manifestada por la fuerza de trabajo desplegada por los trabajadores, que exige un juez natural y especial, para proteger la propia persona de los trabajadores. En fin, la parte humana y social de la relación”. Al respecto, véase cómo la Sala argumenta que debido a que el fondo de estas actuaciones hay una “relación laboral” ello es razón suficiente para asignar la competencia a los tribunales laborales, de nuevo vemos como la mixtura o carácter cuasijurisdiccional de algunos actos administrativos produce discusiones y problemáticas en cuanto a su impugnación, precisamente por su no completa adecuación al concepto de acto administrativo, a pesar de provenir de un órgano indudablemente administrativo. Para un estudio más detallado de este asunto en particular, véase el trabajo publicado por Alejandro Canónico Sarabia, en el cual se cita y analiza la referida sentencia. Alejandro Canónico Sarabia: “La competencia para el control judicial de los actos administrativos de las autoridades del trabajo luego de la vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa” en *Anuario de Derecho Público IV-V 2011-2012*, Universidad Monteávila, Caracas, 2013, pp. 135-156.

⁵⁶ Lo cual sucedió a partir de la sentencia líder en la materia conocida como “Miranda entidad de ahorro y préstamo” ya citada.

mandante, mientras que en el caso de las acciones ante el contencioso administrativo, la finalidad primordial era el control de la administración con respecto a la legalidad de sus actuaciones⁵⁷.

Tanto es así, que la gran mayoría –sino toda– de la jurisprudencia más reciente que ha hecho mención a la figura de los actos y procedimientos cuasijurisdiccionales, se refiere a casos en los que no se han tomado en cuenta estas circunstancias, obligando al tribunal que dictó la sentencia recurrida a reponer las causa en el momento en que se hubiese omitido alguna citación, notificación o actuación debida, conforme a considerar todas las partes involucradas en el caso, cuando se hubiese demandado la nulidad de un acto⁵⁸.

El otro problema o incidencia importante que surge como consecuencia de la implementación de los procedimientos cuasijurisdiccionales, es el de la ejecución de sus actos. Este tópico en particular fue uno de los más analizados en la obra de la magistrada Hildegard Rondón de Sansó. En ella le dedica un aparte completo abocado a tratar de dilucidar este asunto, específicamente el de la ejecución forzosa, el cual –al igual que con los otros problemas de esta figura– llegó a tener un tratamiento distinto durante su desarrollo jurisprudencial. En un principio, la autora se decanta por observar que a los actos cuasijurisdiccionales, debido a sus propias características, no les era aplicables el principio de la autotutela administrativa, que implica, en resumidas cuentas, la potestad de la administración de ejecutar ella misma los actos que dicte, sin necesidad de acudir a un órgano jurisdiccional, ni siquiera para darle valor de título ejecutivo a tales actos. La autora argumenta dicho punto de vista indicando que:

En los casos de ejecuciones forzosas a las cuales alude la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, las mismas se originan por cargas que tiene un administrado frente a la administración, derivado de un acto dictado por ella que ha

⁵⁷ La mayoría de la doctrina venezolana siempre se inclinó a afirmar que los recursos o acciones del contencioso administrativo que se encontraban vigentes antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, eran de un indudable carácter objetivo, lo cual significaba –en palabras de Miguel Ángel Torrealba– un “modelo revisor y objetivo que entiende el contencioso administrativo básicamente como un medio de reexamen de la controversia originalmente planteada en sede administrativa (...) De allí que en la tramitación del mismo (el recurso) no se previera una citación propiamente dicha, ni mucho menos un emplazamiento, pues no se entendía que la Administración autora del acto fuera realmente una parte demandada”. Miguel Ángel Torrealba: “Algunos problemas fundamentales del contencioso-administrativo venezolano en la actualidad. Una aproximación crítica a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa” en *Actualidad del Contencioso Administrativo y otros Mecanismos de Control del Poder Público*, EJV, Caracas, 2013. pp. 168 y 170.

⁵⁸ Punto clave resaltado por casi la totalidad de la jurisprudencia más reciente que ha analizado los actos cuasijurisdiccionales, tal y como lo mencionáramos más arriba.

causado estado, constituida tanto por una prestación de dar como por una prestación de hacer o no hacer. (...)

En los procedimientos cuasijurisdiccionales el acto decisorio consagra o reconoce el derecho de un administrado frente a otro, por lo cual será a las partes a quienes corresponderá obtener de la otra la ejecución de la condena a la cual quedará sometida⁵⁹.

El punto de las ejecuciones durante la época en que la Dra. Rondón de Sansó publicó su trabajo, parecía agotarse en un vacío legal con respecto a su visión y lo que establecía la legislación vigente, por cuanto si se aceptaba que los actos administrativos cuasijurisdiccionales no podían ser ejecutados directamente por la administración, era necesario que una vez dictados por ésta el particular debía acudir ante los órganos jurisdiccionales para solicitarla. Ello además se hacía más complicado aún, en el sentido de que la legislación general adjetiva para el momento, el Código de Procedimiento Civil, no establecía un procedimiento especial para la ejecución de actos administrativos, con lo cual, al quedar como única alternativa disponible, el procedimiento ordinario, el acto administrativo cuasijurisdiccional perdía incluso su carácter de título ejecutivo o constitutivo, debido a que en dicho procedimiento solo representaría una mera prueba a los efectos de dictar una sentencia que si podría finalmente ser ejecutada.

Distinta situación se presentaba con los actos de la Dirección de Inquilinato, aunque no menos complicada. Para estos actos que si se contaba con un procedimiento breve especial establecido en el Código de Procedimiento Civil, además se había establecido en su legislación la creación de unos Tribunales de Apelaciones de Inquilinato, instancia a la cual acudían los particulares a los fines de recurrir las decisiones de la Dirección de Inquilinato, y ello no concluía ahí, sino que inclusive las sentencias del Tribunal de Apelación podían a su vez ser apeladas ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, con lo cual, el particular quedaría sujeto a un primer procedimiento administrativo (contradictorio y cuasijurisdiccional), llamado autorizatorio o declarativo, y luego a otros dos (en caso de apelaciones) ante dos órganos jurisdiccionales distintos, para luego finalmente poder acudir a otro órgano jurisdiccional más que pueda ejecutar una decisión de desalojo. La complicadísima y nada conveniente situación que se presentó en esos momentos para el

⁵⁹ Consideramos importante resaltar aquí, como una noción implícita del interés general es resaltado por la autora al hacer referencia a los actos dictados en el marco del procedimiento administrativo de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Hildegard Rondón de Sansó: ob. cit., p. 34.

particular solicitante, fue en cierta forma mejorada por una decisión de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo del 18-10-1982⁶⁰.

Este último criterio jurisprudencial será distinto a uno posterior de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 08-11-1989, mediante la cual se estableció que los actos cuasijurisdiccionales de inquilinato sí eran verdaderos actos administrativos y, por consiguiente, susceptibles de ser ejecutados por la propia administración, fallo que estaría acompañado de dos votos salvados de notable contenido jurídico y que a su vez reavivaron el debate acerca el problema de la ejecución de los actos cuasijurisdiccionales⁶¹.

Luis Pompilio Sánchez, uno de los autores más críticos de la figura de los procedimientos administrativos cuasijurisdiccionales, también dedica parte de su trabajo sobre estos a criticar la problemática de ejecución. Especialmente hace mención de procedimientos relacionados al área laboral (procedimientos de reenganche principalmente) en los cuales los trabajadores o patronos –dependiendo del caso– han utilizado la vía del recurso de amparo con la finalidad de poder hacer valer y ejecutar las decisiones que los favorecen, solo para encontrarse con aquel criterio jurisprudencial de que es la administración la que debe ejecutar dichos actos. El problema radica en que, para ello, algunas veces se les ha emplazado a seguir procedimientos que simplemente buscan sancionar pecuniariamente a la otra parte, lo cual desvirtúa totalmente la ejecución de cualquier acto a favor de la parte que reclama la satisfacción de su petición inicial⁶².

Lo anteriormente descrito se ve reiteradamente en la práctica, al punto de que hoy en día muchos de los procedimientos llevados ante las Inspectorías del Trabajo, aunado a la insuficiente capacidad de estos órganos administrativos de llevar a cabo con la debida eficacia y eficiencia dichos procedimientos, quedan convertidos la mayoría de las veces en simples mecanismos de presión –frente al patrono principalmente– que coadyuvan en la terminación de negociaciones privadas entre las partes. Esto cobra un sentido de mayor gravedad, cuando en la actualidad la vigente Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras ha establecido expresamente la ejecución forzosa

⁶⁰ Citada por *ibid.*, pp. 35 y ss.

⁶¹ La sentencia fue con ponencia de Luis Henrique Farías Mata y con votos salvado de los ilustres juristas Román Duque Corredor y Pedro Alid Zoppi. *Ibid.* pp. 41 y ss.

⁶² Tal y como se evidencia en uno de los casos comentados por Luis Pompilio Sánchez: *ob. cit.*, p. 22.

de las decisiones de las Inspectorías del Trabajo en materia de reenganche principalmente y otras actuaciones similares⁶³.

En suma, no es un problema totalmente superado, ni en cuanto a su debate desde el punto de vista jurídico, ni en lo que a su eficacia en la práctica respecta, el tema de la ejecutoriedad de los actos cuasijurisdiccionales. Pensamos que ello –en parte– tiene mucho que ver con la discusión de fondo acerca de su relación con el concepto de interés general.

Finalmente, en cuanto al tercer punto de los más discutidos y analizados en el marco de las consecuencias en la aplicación de los procedimientos cuasijurisdiccionales, aquel de la problemática sobre la posibilidad de ser impugnados o no ante la jurisdicción ordinaria, guarda mucha relación con el primero y en parte también con el segundo punto criticado sobre la ejecución.

En efecto, si no se admite su impugnación, como de hecho así lo consideró la jurisprudencia patria⁶⁴ antes de la famosa decisión de “Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo”, ello implica inevitablemente que estos procedimientos se consideren ya no “cuasi” sino casi totalmente jurisdiccionales. Este criterio también acogería completamente el aceptar que la rama ejecutiva del poder público, a través de los órganos de la administración pública, puede con todo ejercer funciones principales de otra rama, la judicial⁶⁵ y, lo más resaltante, escapar al control posterior de ésta última, configurándose así una especie de verdadera jurisdicción totalmente separada de la ordinaria.

La consecuencia lógica de esta visión debería ser la de convertir al procedimiento en cuestión, en uno totalmente diferenciado del procedimiento ordinario establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, acudiendo únicamente a ella de forma supletoria y, además, que la autoridad que los dicte, por ser sus actos no susceptibles de impugnación ante otra jurisdicción, debiera ser capaz ella misma de ejecutarlos forzosamente.

⁶³ Así lo establece el artículo 512 de la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y Trabajadoras en su artículo 512: “Cada Inspectoría del Trabajo tendrá Inspectores o Inspectoras de Ejecución con la suficiente jerarquía, facultad y competencia para ejecutar y hacer cumplir todos los actos administrativos de efectos particulares, que hayan quedado firmes y que requieran medios y procedimientos para hacer cumplir el contenido de las mismas, que garanticen la aplicación de las normas de orden público del trabajo como hecho social y protejan el proceso social del trabajo...”.

⁶⁴ Algunas de las decisiones que acogieron este criterio ya fueron citadas anteriormente.

⁶⁵ Esto seguramente resultaría en que el sector de la doctrina crítico o contrario a la caracterización de jurisdiccional o “cuasijurisdiccional” terminase por rechazar por completo la figura.

Como se podrá observar, la impugnación o no ante los órganos jurisdiccionales (de la rama judicial del poder público) guarda una muy estrecha relación con los temas de la naturaleza jurídica de los procedimientos cuasijurisdiccionales y su ejecución.

Tal y como ya lo hemos destacado en este trabajo, el criterio jurisprudencial mediante el cual se estableció que los actos cuasijurisdiccionales sí son susceptibles de ser impugnados, ahora específicamente ante los órganos jurisdiccionales competentes en lo contencioso administrativo, en aplicación de aquel principio de la universalidad del control sobre los actos de la administración, se ha mantenido hasta la actualidad. No obstante, debemos recordar también, que aún sigue latente uno de los otros aspectos relativos al asunto de la impugnación, que es que al igual que sucede con la modificación de los procedimientos llevados en sede administrativa, cuando de actos cuasijurisdiccionales se trata, en la fase de impugnación llevada en sede judicial ello también implica que se abandonen muchas concepciones del procedimiento de carácter objetivo clásico del contencioso administrativo, entendiendo que hay dos partes y que por lo tanto se debe cumplir con muchas formalidades y actos procesales propios de un procedimiento subjetivo y plenamente contradictorio y productor de verdaderas sentencias condenatorias; sobre ello, ya hemos visto que es sobre lo que más se ha pronunciado últimamente nuestra jurisprudencia, por lo que aún no deja de ser un tema que tal vez no ha impregnado en su totalidad la actuación de los jueces.

El hecho es que pareciera todavía no estar completamente claras las consecuencias de la implementación de los procedimientos cuasijurisdiccionales, y es por esto que se sigue mencionado en este aparte, dedicado a la discusión y críticas que al respecto han señalado la doctrina principalmente.

4. La figura en el Derecho Comparado

Lo primero que tenemos que decir sobre la figura de los actos y procedimientos cuasijurisdiccionales en el derecho comparado y doctrina extranjera, es que, si bien no han dejado de tener presencia o discutirse su naturaleza, la controversia no se ha centrado tanto en el análisis o reconocimiento de un tipo de acto especial, mixto, o intermedio entre el acto administrativo y el acto jurisdiccional (sentencia), lo cual podría explicar la denominación que hemos concebido y aceptado entre nosotros. En cambio, más bien se ha centrado en la posibilidad de que la administración pública (entendida como estructura orgánica de la rama ejecutiva del poder público) pueda o no ejercer función jurisdiccional.

Sobre la doctrina extranjera que ha tratado y analizado el caso, podemos mencionar en primer lugar lo que la propia doctrina nacional ha comentado al respecto. Fue la autora Rosibel Grisanti Belandria la que originalmente hizo mención de las consideraciones de autores administrativistas extranjeros, entre ellos citó al autor argentino Rafael Bielsa⁶⁶, como uno de los más célebres propugnadores de la tesis del ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de la administración pública; para este autor en particular, cabía la distinción de las funciones “jurisdiccional judicial” y “jurisdiccional administrativa”⁶⁷, con lo cual puede afirmarse que este autor apoya la existencia de los actos y procedimientos cuasijurisdiccionales. Miguel Marienhoff es otro autor argentino que también admite esta postura⁶⁸.

Es en Argentina donde parece haber tenido cierto desarrollo esta discusión; de hecho, son argentinos también los autores que vuelve a citar Rosibel Grisanti, pero ya no para apoyar la visión de que la administración pública puede ejercer función jurisdiccional, sino para negarla, entre ellos a Bartolomé Fiorini, Roberto Dromi y Agustín Gordillo. Con respecto al último consideramos importante citar sus consideraciones críticas a la postura a favor de las funciones jurisdiccionales de la administración: “En primer lugar, es de señalar que el procedimiento administrativo no es de naturaleza jurisdiccional, fundamentalmente porque los actos que tienen por finalidad dictar no tienen el régimen jurídico propio de los actos de tal función; es decir, que los actos resultantes de un procedimiento administrativo son simples actos que se rigen íntegramente por el derecho administrativo”⁶⁹.

Este mismo autor menciona el hecho de que la misma Corte Suprema argentina ha admitido el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de la administración. Es por ello que podemos decir que en Argentina se han producido procedimientos administrativos con estas especiales características, y que tanto un sector o parte tanto de la doctrina como de la jurisprudencia los han aceptado. No obstante, otro muy importante sector de la doctrina argentina lo niega, por razones similares a las que ya hemos mencionado, con lo que podemos igualmente afirmar que la figura sigue estando impregnada de cierta controversia.

⁶⁶ Rosibel Grisanti Belandria: ob. cit., p. 36.

⁶⁷ Ibid., 37.

⁶⁸ Miguel Marienhoff: “Actividad ‘jurisdiccional’ de la administración”, citado por Agustín Gordillo en: *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas Tomo 4 Primeras Obras. Libro III Procedimientos y recursos administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2016, p. PRA-I-7.

⁶⁹ Ibid., p. PRA-I-7.

Otro ordenamiento jurídico en el que la doctrina ha analizado estos actos es el español. Nuevamente acudimos a nuestra doctrina patria para conocer de las impresiones de la doctrina extranjera sobre el tema; en este caso es Luis Pompilio Sánchez quien cita las opiniones de Santamaría Pastor, las cuales afirman que este tipo de actos y procedimientos suponen una “actividad arbitral”, definiéndola como “una función decisoria de controversias o conflictos suscitados entre particulares acerca de la titularidad o el ejercicio de un derecho subjetivo, tanto de naturaleza pública como privada”⁷⁰. Al mismo tiempo que este autor afirma esto, niega también el carácter jurisdiccional de estos actos, señalando únicamente que la administración retiene ciertas competencias para resolver algunos conflictos intersubjetivos en los que subyace un interés público o general.

Luis Pompilio Sánchez cita también, como exponente de la doctrina española, al procesalista Montero Aroca⁷¹, quien, en forma similar a Santamaría Pastor, identifica los actos y procedimientos cuasijurisdiccionales, como una especie de actividad arbitral realizada por la administración pública, por razones de interés general. Con esto pudiésemos inferir que, en el ordenamiento jurídico español, también existen procedimientos administrativos que deciden sobre conflictos entre particulares, con la particularidad de que un sector importante de la doctrina ha decidido en calificarlos como actividad arbitral de la administración⁷², actividad esta que hoy en día es considerada y estudiada como una de las formas típicas de actuación de la administración pública, entre las más clásicas de policía, servicio público y fomento.

⁷⁰ Luis Pompilio Sánchez: ob. cit., p. 7.

⁷¹ Ibid., p. 9.

⁷² Definida por el catedrático español José Ramón Parada Vázquez como: “aquella que realiza la Administración Pública cuando ejercita la potestad de decidir unilateralmente conflictos entre los administrados sobre derechos privados o administrativos bajo el control de la Jurisdicción contencioso-administrativa o civil”; más adelante afirma sobre ella que “la actividad arbitral no tiene su razón de ser únicamente en el interés público, ni en un beneficio directo de la Administración como sujeto, sino que en ella es predominante el interés o derecho de los particulares con derechos en conflicto; por ello, la Administración asume o debe asumir en el cumplimiento de esta actividad una actitud de rigurosa neutralidad, exactamente la misma que han de adoptar los órganos jurisdiccionales en los procesos civiles”. De las ideas citadas anteriormente, resalta claramente cómo la actividad administrativa arbitral se confunde con los procedimientos cuasijurisdiccionales al punto de parecer totalmente análogos. La nota distintiva entre una u otra actividad pareciera ser el carácter “voluntario” del arbitraje, al menos entre nosotros (Pompilio Sánchez); no así en España, en donde el carácter obligatorio o voluntario de esta actividad, cuando es realizada por la administración, supone entre sus doctrinarios únicamente variantes de la misma. José Ramón Parada Vázquez: “Arbitraje y derecho administrativo. La actividad arbitral de la Administración” en *Revista galega de administración pública*, N° 23, Escuela Gallega de Administración Pública, 1999, pp. 16 y 17.

En España pareciera de ser mucha importancia y alcance esta llamada actividad arbitral, que nosotros observamos que en su contenido resulta muy similar –sino igual– a la que se ve con la implementación de los procedimientos cuasijurisdiccionales localmente. Otro doctrinario de ese país, José Ramón Parada Vásquez nos comenta que una gran variedad de actuaciones de la administración, implican la resolución de controversias entre particulares, de entre las cuales algunas no cuentan con ese carácter voluntario que la mayoría de las veces se tiene como esencial a la figura del arbitraje como tal. Entre las actividades que menciona este autor, ciertamente encontramos unas que parecen no escapar al ámbito clásico ordenador de la administración pública, como lo son la fijación del justiprecio que un particular beneficiario de una expropiación debe pagar al expropiado, operaciones de compensación urbanística en razón de derechos reconocidos a un particular, de los cuales un tercero pretende se le atribuyan mediante un recurso administrativo, y “en general, en todos aquellos casos en que con carácter obligatorio o por sumisión voluntaria de las partes, como ahora impone a menudo el legislador, los órganos de la Administración, calificados o no de arbitrales, resuelven controversias entre los administrados”⁷³. Resalta aquí este aspecto del arbitraje que emana como actividad administrativa, siendo que puede ser –aunque no exclusivamente– obligatorio para los particulares constituidos en partes, esto se aproxima al ejercicio de una verdadera potestad administrativa; de hecho, el mismo autor nos señala que con este tipo de actividad “se presenta un interés administrativo concurrente en el seguimiento y resultados de la aplicación generalizada de la norma”⁷⁴, con lo cual parece querer imprimirle un interés que va más allá del de los particulares y sus derechos subjetivos en conflicto.

Otra doctrina extranjera a la que también hace referencia Luis Pompilio Sánchez es la chilena, concretamente la de los autores críticos Bordalí y Ferrada, para quienes la finalidad de tutelar el interés general sigue presente en este tipo de procedimientos, con lo cual no habría lugar a una caracterización jurisdiccional, debido a que en su opinión no existe en ellos el elemento esencial de esta: “el desinterés objetivo o alienidad, pues la Administración actúa en defensa de un interés propio: la consecución del interés general”⁷⁵.

De Colombia también podemos obtener la impresión de una parte de la doctrina de ese país sobre los procedimientos cuasijurisdiccionales. En un trabajo publicado por los autores colombianos Fabio Amorocho Martínez, Eduardo Fermín, Barrios Trespalacios e Iván Antonio Villamizar Molina, titulado “La función jurisdiccional ejercida por autoridades administrativas en el

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid., 19.

⁷⁵ Luis Pompilio Sánchez: ob. cit., p. 8.

ordenamiento jurídico colombiano⁷⁶, podemos verificar que la potestad jurisdiccional de los órganos administrativos está establecida por la misma constitución colombiana en su artículo 116⁷⁷. No obstante, los autores no dejan de resaltar que esta posibilidad consagrada a nivel constitucional tiene un carácter excepcional, de interpretación restrictiva y limitado a todo lo que no sean casos de “de la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos”⁷⁸, por lo que la legislación que habrá de otorgarle el ejercicio de esta función a determinados órganos o autoridades administrativas deberá hacerlo en estricto cumplimiento de esos lineamientos, y de los principios que rigen la función jurisdiccional en el ordenamiento jurídico colombiano.

Sin ánimos de querer adelantar, o de alguna manera matizar las conclusiones de este trabajo, no compartimos la postura de que la administración pública pueda ejercer potestades jurisdiccionales, ni siquiera excepcionalmente, ya que ello implica unos problemas latentes, de demasiada gravedad como para ser ponderados ligeramente, como si se tratasen de cualesquiera otros propios de cualquier materia o régimen legislativo excepcional. Tanto es así, que los mismos autores colombianos no dejan de señalar que: “La atribución de funciones jurisdiccionales a una autoridad administrativa podría en algunos casos violar los principios de imparcialidad e independencia de la función judicial, además el principio de buena fe y el derecho al debido proceso”⁷⁹, ya que como indican más adelante “Las relaciones de dependencia de los funcionarios que existen dentro de las diferentes entidades administrativas pueden impedir el desarrollo de los principios de imparcialidad e independencia”⁸⁰. Se observa claramente entonces, que no resulta nada sencillo el otorgar la potestad jurisdiccional a órganos administrativos.

⁷⁶ Fabio Amorocho Mart. Eduardo Ferm, Iv Antonio Villamizar Molina, Barios Trespalcacios: “La función jurisdiccional ejercida por autoridades administrativas en el ordenamiento jurídico Colombia” en *Revista Justicia*, Vol. 14 N° 15, Ediciones Universidad Simón Bolívar, Barranquilla, 2009.

⁷⁷ Artículo 116 de la Constitución Política de Colombia: “La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, Comisión Nacional de Disciplina, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley...”.

⁷⁸ Fabio Amorocho Mart. Eduardo Ferm, Iv Antonio Villamizar Molina, Barios Trespalcacios: ob. cit., p. 98.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid., p. 99.

De todas formas, sí vemos como positivo que la constitución colombiana haya reconocido esa realidad, y mediante este reconocimiento haya limitado esa posibilidad legislativa de otorgar este tipo de potestades a unos órganos que en principio no están configurados o llamados a ejercerlas como tal. Ciertamente esta limitación es algo mucho más concreto y verificable, que la invocación del principio de “colaboración” entre las distintas ramas del poder público, o la más abstracta aún –así lo creemos– consideración de que todas las ramas pueden ejercer subsidiariamente una función distinta a la principal que les es asignada.

Otra aspecto sobre la regulación por el ordenamiento jurídico colombiano del ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas que es destacado por los autores citados, es aquel de la necesidad de que dichos procedimientos deben cumplir con los principios de imparcialidad e independencia de la función judicial y todos los demás relativos al debido proceso, para lo cual la misma constitución colombiana exige que para estos casos sea creada o designada una “autoridad administrativa determinada”; y a su vez agregan que dentro de esta “debe estar orgánicamente diferenciado el campo de la función judicial del correspondiente a las funciones administrativas tal como se deduce de las normas constitucionales”⁸¹. Adicionalmente, hacen énfasis también en el factor de la excepcionalidad, señalando que “Por ello, la interpretación del alcance de las facultades judiciales radicadas en autoridades administrativas debe ser siempre restrictiva, pues de lo contrario se corre el riesgo de convertir la excepción en regla”⁸².

De lo señalado en los párrafos anteriores, se desprende entonces que, en Colombia, lo que nosotros llamamos procedimientos cuasijurisdiccionales no solamente ha tenido cabida en textos legislativos, sino que además ello se encuentra plenamente regulado por la misma norma fundamental de ese país y, que esa regulación ha tenido su énfasis en los caracteres de imparcialidad, independencia y excepcionalidad. Adicionalmente, y de forma similar a lo que en su momento adujo Hildegard Rondón de Sansó, los autores de esta publicación del vecino país mencionan el hecho de que fue la congestión del sistema judicial lo que motivó al Estado colombiano a buscar figuras jurídicas con la finalidad de entregarles a autoridades distintas a la rama judicial, la posibilidad de ejercer la función jurisdiccional⁸³.

⁸¹ Ibid., p. 98.

⁸² Ibid., p. 97.

⁸³ Es importante recordar en este punto que Colombia ha establecido un sistema similar al francés de “doble jurisdicción”, que implica la existencia de una jurisdicción contencioso administrativa llevada por el Consejo de Estado, y la ordinaria por otros órganos jurisdiccionales

Así pues, hemos visto como se confirma la existencia de procedimientos y actos administrativos, llevados y dictados por órganos y entes administrativos que poseen características similares a los localmente conocidos como “cuasijurisdiccionales”, siendo que, en esos casos de derecho comparado, la calificación ha estado circunscrita a la mención del ejercicio o no de potestades jurisdiccionales por autoridades administrativas. Se ha podido constatar también que la figura no escapa casi nunca de cierta controversia, y que incluso en el país donde, a pesar de que ya se le ha reconocido expresamente a nivel constitucional (Colombia), la misma norma lo sigue considerando como algo “excepcional”, por lo cual pensamos que hasta en esas circunstancias no escapa de al menos un mínimo de desconfianza o escepticismo, sobre todo en cuanto a las problemáticas que puedan surgir de su implementación⁸⁴.

II. LA CONSTATACIÓN DE LA EXISTENCIA O NO DE UN INTERÉS GENERAL EN LOS ACTOS CUASIJURISDICCIONALES

Una vez que hemos aprendido el concepto o noción actual de acto y procedimiento cuasijurisdiccional que deriva de los comentarios tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, la legislación que los han venido consagrando, así como también una breve aproximación al derecho comparado en torno a la figura; nos proponemos de seguidas verificar si con base a esas consideraciones, estos procedimientos cumplen o no con tutelar el interés general en nuestro ordenamiento jurídico.

En la consecución de lo anterior, creemos que preliminarmente se debe precisar el lugar del concepto de interés general en el actuar de la administración pública, en especial con respecto a la llamada autotutela que implica el ejercicio de la función administrativa. Pero para obtener un concepto de inte-

autónomos entre sí. Pareciera que la excepcionalidad recién comentada en el artículo 116, debería excluir no solo la posibilidad de otorgar potestades jurisdiccionales de carácter penal a las autoridades administrativas, sino también las de carácter o contenido contencioso administrativo, para evitar el riesgo de que la administración pudiera llegar a ser juez y parte al mismo tiempo, desvirtuando por completo el principio de imparcialidad y del juez natural.

⁸⁴ Artículo 116 de la Constitución Política de la República de Colombia: “La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, Comisión Nacional de Disciplina, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. // El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. // Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. // Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.

rés general más concreto, se hace necesario un análisis a la luz de lo más importantes preceptos de nuestro ordenamiento jurídico, partiendo del propio marco constitucional, que es aquel de un Estado Social.

Ya con una noción mucho menos abstracta del interés general, intentaremos verificar si tal y como están conformados estos procedimientos y actos cuasijurisdiccionales, se logra realmente alcanzar o no esa pretensión de tutelar dicho interés. Lo anterior tomando en cuenta también, la pretendida eficacia para con los determinados ámbitos que han sido creados.

1. El interés general como justificación para el ejercicio de autotutela administrativa

A. Consideraciones generales

Es bien sabido, o por lo menos aceptado en la mayoría de las veces, que el fin fundamental y anterior a toda actuación de la rama ejecutiva del Poder Público, realizada por órgano de la Administración Pública, es aquel de tutelar el interés general o interés público. Este elemento esencial ha motivado que las personas de derecho público cuenten con un régimen jurídico totalmente diferenciado (sino absolutamente extraño) y posterior al de las personas físicas o morales del derecho privado. Solo por mencionar una diferencia clave, cuando nos referimos a la aptitud de hacer o de exteriorizar y producir actos jurídicos⁸⁵ de las personas en el derecho privado, estaremos hablando de su capacidad, mientras que en el caso de las personas en el derecho público el concepto análogo y aplicable a éstas es el de competencia. La razón de ser de que para ambas capacidades o posibilidades de actuación se hayan establecido conceptos distintos no radica en la mera diferenciación subjetiva que existe entre las personas de derecho público y derecho privado, sino más bien en el contenido teleológico de esas potestades y derechos subjetivos de actuación que poseen cada una, respectivamente.

Sobre las potestades con las que cuentan las personas de derecho público, en tanto verdaderos poderes que colocan a los particulares en una relación de sujeción (mas no de inferioridad) frente a la Administración, creemos que es precisamente el interés general el elemento justificativo de ésta, y por ello, el basamento para todo el entramado de normas legales y estructuras organizativas que se han dado los distintos ordenamientos jurídicos en los países que

⁸⁵ Definidos por el maestro Lares Martínez como “aquellos actos voluntarios, autorizados por la ley, productores de efectos de derecho”. Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*, 13° ed., UCV, Caracas, 2008, p. 129.

cuenten con un mínimo Estado de Derecho. Los actos jurídicos de esta naturaleza, mediante los cuales la administración pública formaliza y exterioriza su voluntad, no son otros que los llamados actos administrativos.

Las potestades de la Administración Pública, debidamente asignadas a través de normas establecedoras de competencia, deben en efecto comprender una verdadera habilitación que permita la afectación de la esfera subjetiva en los derechos del particular, debido a que ello se hace no en razón de la protección o salvaguarda de algún derecho concreto, sino del cumplimiento de los fines de un Estado para la garantía del bienestar y los derechos de toda una colectividad con sujetos indeterminados, lo cual representa –al menos desde un punto de vista muy abstracto y general– un interés general. Sin este elemento tan esencial, no cabría la justificación de una relación de poder, en la cual una de las partes no necesita acudir a una autoridad o poder público (función jurisdiccional) para legalmente dictar e inclusive ejecutar sus propias actuaciones (acto administrativo) con plenos efectos jurídicos.

No obstante, lo sencillo que a primera vista pareciera ser entender el concepto de interés general o interés público como lo contrario u opuesto al interés individualizado, lo cierto es que la doctrina y la jurisprudencia han debatido en muchas oportunidades su verdadero significado, siendo muchas veces moldeado por las ideas políticas o sociológicas del momento, así como también por los principios fundamentales del derecho positivo dados en un contexto determinado. Esta característica es propia de muchas de las instituciones y figuras del derecho administrativo en general, en cuya interpretación o discusión está no pocas veces presente una cierta indeterminación acompañada o influenciada por una fuerte carga filosófica.

Es por ello que uno de los mayores consensos que se ha dado en la doctrina en torno el interés general, ha sido aquel de calificarlo como un concepto jurídico indeterminado⁸⁶, el cual puede ser definido según Miguel Ángel Torrealba y de conformidad con un amplio sector de la doctrina iberoamericana como “aquellas figuras jurídicas que regulan la actividad de la Administración, en los que la indeterminación de sus enunciados no se traduce en una indefinición de sus aplicaciones, pues solo se permite una unidad de solución justa”⁸⁷.

⁸⁶ Así lo describe el autor español Nicolás López Calera cuando establece que: “el gran ‘defecto’ del interés público es su indeterminación. En esto existe unanimidad: es un concepto jurídico indeterminado”. Nicolás López Calera: “El interés público: entre la ideología y el derecho”, *Anales de la cátedra Francisco Suarez*, N° 44, Universidad de Granada, Granada, 2000, p. 133.

⁸⁷ Miguel Ángel Torrealba Sánchez: “Discrecionalidad administrativa y conceptos jurídicos indeterminados: ¿Nociones totalmente diversas o dos niveles dentro de una misma categoría?

Pero es que, además, todavía se discute sobre la misma definición o entendimiento de lo que es un concepto jurídico indeterminado, ello igualmente puede variar dependiendo del momento histórico, ordenamiento jurídico, área o disciplina del derecho en especial dentro de la cual se esté analizando la figura. No obstante, existen algunas teorías o consideraciones que han resultado de común aceptación, como la contenida en la definición que ya citamos anteriormente, la cual implica que, al haber una sola solución justa y apegada a la legalidad, el control del juez no desaparece, significando esto un control sobre lo que se considera es una potestad discrecional de la administración cuando actúa con base a conceptos jurídicos indeterminados.

Adicionalmente se han desarrollado otras teorías menos conocidas, como la propuesta por el maestro García de Enterría, la cual propuso que para estos conceptos se debía hacer una apreciación por *juicios disyuntivos*⁸⁸ según la cual se entiende que no es que exista una única conducta o hecho material que pueda ser encuadrado dentro del concepto jurídico indeterminado que establezca la norma, sino que en cambio habría que analizar y verificar cuales situaciones de la realidad (pudiendo ser varias) se ajustan a éste, tomando como referencia cuales no lo hacen, en una especie de visión negativa o residual. Otra teoría mucho más laxa, sugiere que estos conceptos puedan ser interpretados no bajo la premisa de una única solución justa, sino bajo la apreciación o interpretación de ciertos operadores jurídicos, ya sea el legislador o la administración pública, pero dentro de los límites impuestos por la norma constitucional⁸⁹.

Volviendo al interés general específicamente, no pocos han sido los intentos de distintos autores en concretar una aproximación, llegado el momento en que se hace necesario conocer su concreción en casos específicos. De entre ellos podemos destacar a los autores o doctrinarios administrativistas italianos desde la primera mitad del siglo XIX y hasta tiempos más contemporáneos, para quienes el interés general o público fue para lo que los autores franceses ha sido el servicio público, en tanto eje central o estructural de esta materia y, en consecuencia, como concepto delimitador y muy útil para calificar una actividad propiamente como función pública realizada por órganos administrativos o de la rama ejecutiva del poder público.

García de Enterría y las posiciones de la doctrina venezolana", *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 8, 2016, p. 227.

⁸⁸ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 9° ed., Civitas, Madrid, 1999, p. 452. Citado por Yolanda Fernández García: "El concepto jurídico indeterminado de 'servicio esencial' en la Constitución española", *Revista de Administración Pública*, N° 170, 2006, p. 332.

⁸⁹ Yolanda Fernández García: ob. cit.

Para la doctrina italiana lo verdaderamente importante era conocer o precisar los fines de la Administración Pública y, en resumidas cuentas, en general llegaron a la conclusión de que el propósito principal de esta era la satisfacción del interés público. Uno de los mayores exponentes de la doctrina italiana, Guido Zanobini, manifestó lo siguiente sobre el concepto de administración (pública) como “la actividad práctica que el Estado desarrolla para atender de manera inmediata, los intereses públicos que toma a su cargo para el cumplimiento de sus fines”⁹⁰. Sobre esta definición, destaca el Profesor Eloy Lares Martínez la nota sobre la satisfacción inmediata y concreta de los intereses públicos, afirmando a la vez que no podría decirse lo mismo ni de las denominadas funciones de legislación ni de la jurisdicción⁹¹. Así pues, tenemos que la escuela italiana señaló como una característica distintiva del concepto de interés público, desde la óptica de las actividades de la administración pública, a la inmediatez y que, según afirma Lares Martínez nuevamente, tal característica hace lógicamente que la administración venga en ese sentido acompañada de otros caracteres menos esenciales a su definición, pero inseparables del principal, como lo son la practicidad y los elementos de voluntad y actuación material.

Otro autor italiano de renombre, Massimo Severo Gianinni, resalta este hecho de que se había dado un consenso o doctrina reiterada con respecto a la definición de función de la administración pública como aquella que buscaba satisfacer directa o concretamente el interés público. No obstante, rechaza esa percepción argumentando que la tutela de este interés se distribuye entre las distintas ramas del poder público, y que además la función administrativa como tal no perseguía o comprendía únicamente la satisfacción de un interés general o público objetivamente hablando, sino que más bien se debía comprender su actuación desde un punto de vista subjetivo como realizada por parte de una organización (administración pública). Por lo tanto, para este autor la función administrativa se refiere a la multiplicidad de funciones que cumple la administración pública en tanto estructura orgánica, incluyendo aquellas que persiguen el fin de tutelar un interés público que pudiera considerarse en algunas ocasiones no tan general, sino más o menos individualizado o sectorial. Bajo esta percepción, sea acertada o no, el concepto de interés público vuelve a difuminarse un poco dentro de ese contexto de simple oposición al interés individual o particular.

En cuanto a otra de las escuelas clásicas del derecho administrativo continental –quizás la más fundamental o clásica de todas– la francesa, el interés general o público no significó el concepto más esencial o principal de esta

⁹⁰ Eloy Lares Martínez: ob. cit., p. 32.

⁹¹ Ibid.

rama del derecho público. Para muchos de sus autores más reconocidos y citados del siglo XIX, fue el concepto de servicio público lo que determinaba cuales funciones públicas se regulaban por el derecho administrativo. En consecuencia, este concepto no fue objeto de un desarrollo o análisis en los inicios de esta escuela, del cual pudiésemos obtener algunas luces a los fines de su concreción.

Uno de los autores que dio inicio a esta corriente particular de la escuela francesa fue Léon Duguit, quien, tal y como la afirma el profesor Gustavo Briceño Vivas, “expone que la caracterización de las diferentes funciones del Estado debe hacerse en atención a la actividad realizada en la prestación de un determinado servicio público, lo cual implica en todo caso, la materialización en prerrogativas de poder con la ejecución de actos administrativos y actividades materiales de la propia administración”⁹², para este autor y sus discípulos, entre los cuales Gastón Jeze y Roger Bonard están entre los más conocidos, nuevamente lo de mayor importancia va a ser la esencia de la actividad en sí misma, es decir desde un punto de vista más objetivo o material, que el de la rama o poder público que la realiza (óptica orgánica o más o menos subjetiva).

A pesar de que pudiera parecer una obviedad resaltar el hecho de que ambos conceptos, tanto el servicio público como el de interés público o general, hacen alusión a lo “público”, creemos que ello no es algo que debe dejarse de lado o ser analizado superficialmente. En el fondo lo que se demuestra es la intención de resaltar el hecho de que las actividades realizadas por la administración pública deben ser indefectiblemente dirigidas hacia una colectividad en general o número indeterminado de particulares. No obstante, si bien es cierto que el concepto de servicio público ha sido también muchas veces debatido, tanto así que muchos podrían decir que aún hoy en día no existe un consenso claro sobre su definición⁹³, creemos que aun así no llega al nivel de

⁹² Gustavo Briceño Vivas: *Manual de Derecho Administrativo Especial*. EJV, Caracas, 2014, p. 41.

⁹³ Acerca de la dificultad de llegar a una definición más o menos estable y uniforme en la doctrina nacional e internacional sobre el concepto de servicio público –situación que se repite no pocas veces en nuestra disciplina con otros conceptos o principios– Miguel Mónaco concluye lo siguiente: “Aun cuando pudiera llamar la atención de cualquier especialista en Derecho Administrativo, todavía no existe en el ámbito jurídico venezolano una definición uniforme y pacíficamente aceptada de ‘Servicio Público’. Ciertamente, a pesar de que aparecen algunos elementos coincidentes en las distintas definiciones que la doctrina venezolana ha elaborado sobre el particular, resulta evidente que no se ha logrado una concepción unánimemente aceptada sobre el mismo. De allí que, se encuentre opiniones –en nuestro criterio y con el debido respeto equivocadas– que califican a la Justicia o la actividad bancaria como servicio público. Si a todo lo anterior sumamos el hecho que en la doctrina española, de am-

complejidad o abstracción, del que puede llegar a tener el interés general, siendo un indicio de ello el que la doctrina no lo haya querido calificar en ningún momento como un concepto jurídico determinado; de igual forma, no muy pocas veces observaremos en un texto legal al servicio público como razón o fundamento a la hora de poder tomar alguna medida de cierto contenido discrecional. Adicionalmente, el servicio público es lógicamente una actividad material y directa, más específicamente una prestación, en consecuencia, los propósitos detrás de estas actuaciones o prestaciones son en principio directos e inmediatos, en lo que a sus destinatarios o beneficiarios respecta.

Es menester destacar también la relación que guarda el servicio público con la visión de una gran parte de la doctrina acerca de una administración servicial o de carácter vicarial, muy en boga en los actuales momentos, sobre todo entre nosotros debido al énfasis que se le ha dado en la vigente Constitución. Dentro de este parámetro o enfoque particular acerca de los fines fundamentales de la administración pública, el concepto de interés general pudiera ser moldeado hacia un ámbito más concreto, sobre lo cual profundizaremos más adelante.

Si bien la escuela francesa, en especial a lo que sus autores clásicos respectan, tuvo ese primer enfoque hacia el servicio público, ello no obstó para que en una época más cercana dedicaran una gran parte de sus análisis y deliberaciones al concepto de interés general. Así pues, en un artículo del profesor y catedrático español Jaime Rodríguez-Arana, titulado “El interés general en el derecho administrativo: Notas Introductorias”⁹⁴, este comenta sobre una disertación del Consejo de Estado francés contenida en una introducción del *rapport* de 1999, en la cual dicha institución estableció que el interés general “es la piedra angular de la acción pública y admite, fundamentalmente, dos aproximaciones distintas. La versión utilitarista, del Estado Liberal, y la versión republicana, surgida de la revolución francesa”⁹⁵. Al respecto, véase como de nuevo el concepto en cuestión intenta ser modelado con base a los

plia y profunda influencia en el Derecho Administrativo venezolano, ha surgido una discusión sobre la necesidad de redefinir el servicio público, nos encontramos con que en la actualidad, lejos de estar más cerca de una definición única del mismo, nos encontramos –quizás– en medio de múltiples interpretaciones disímiles sobre el tema”. Miguel Mónaco: “El concepto de servicio público en la actualidad en el derecho administrativo venezolano”. *VI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carias. El Nuevo Servicio Público Actividades Reservadas y Regulación de Actividades de Interés General*, t. I, FUNEDA, Caracas, 2002, p. 97.

⁹⁴ Jaime Rodríguez-Arana: “El interés general en el Derecho Administrativo: notas introductorias”. *Aída Opera Prima de Derecho Administrativo Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, año 6, N° 11, 2012.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 71.

distintos paradigmas macro que existan, relativos a los fines últimos del Estado moderno y –quizás– hasta desde un punto de vista político-ideológico.

En el mismo artículo comentado, se indica también que una de las razones para revisar la concepción de interés general son precisamente aquellos cambios acerca de lo que se considera deben ser o no los propósitos del Estado en las sociedades modernas. Pero sobre este punto en particular, reiteramos, volveremos más tarde, ya que es tema central en uno de los acápites del presente trabajo.

Lo que realmente queremos destacar y dejar claro aquí, es la suma importancia de este concepto para el derecho administrativo en casi todos los ordenamientos jurídicos modernos, al menos en los que rige el llamado derecho continental; inclusive en el francés, cuyos autores clásicos tempranos, tal y como lo mencionamos antes, se habían centrado más en el concepto de servicio público. No cabe duda entonces de que hoy en día el interés general es ineludiblemente una parte esencial a la hora de conocer lo que comprende el verdadero actuar de la función administrativa.

Pero al mismo tiempo esta idea principal se hace difusa cuando se quiere establecer también que el interés general o público es la base fundamental de toda actuación estatal, dicho de otra manera, en principio motivador de todas las funciones a las cuales cada una de las ramas del poder público está llamada a cumplir, razón por la cual se hace tan necesario contextualizarlo dentro del campo del derecho público y más propiamente dentro del derecho administrativo. Especialmente en cuanto al derecho administrativo se refiere, y más allá de lo que pueda decirse sobre los fines últimos de uno u otro tipo de Estado –con todas las implicaciones de ello– creemos desde ya que el interés general debería cobrar mucho más sentido y concreción en el actuar de las entidades y órganos públicos regulados por esta disciplina, que en las actuaciones formales o materiales de todas las otras ramas del poder público. Y esto es así, debido a que la función administrativa es la que más directa, inmediata y materialmente puede afectar la esfera jurídica o derechos subjetivos de un particular, lo cual se desprende claramente de sus potestades de autotutela, en tanto complejo de entes y órganos públicos capaces de ejecutar sus propios actos.

B. Visión venezolana

Sobre el interés general, como justificativo de la actuación administrativa se ha pronunciado también la doctrina patria, aunque muy pocas veces se ha referido a aquél como verdadera esencia de la actividad administrativa o concepto fundamental de la disciplina del derecho administrativo. A diferencia

de lo que pudimos observar en las escuelas italiana y francesa, la doctrina venezolana nunca se ha movilizado mayoritariamente hacia un concepto rector para determinar que es “función administrativa” o actividades administrativas.

Para analizar bien este punto en lo que a la doctrina patria se refiere, se hace necesario hacer una breve mención a lo que han sido en general los intentos de ésta por tratar de ubicar un concepto relativamente unívoco sobre qué es exactamente el objeto del derecho administrativo. Ello no supone necesariamente una desviación de la idea principal de este acápite, sino más bien la búsqueda de las bases o fundamentos principales de una doctrina en particular, los cuales generalmente señalan los conceptos esenciales de esta ciencia del derecho administrativo. En efecto, cuando indicamos anteriormente que para la doctrina clásica italiana el interés público o general llegó a ser el concepto más fundamental y delimitador, fácilmente puede inferirse que al señalar esto, los autores pertenecientes a ese movimiento no se encontraban sino tratando de delimitar que actividades o funciones estatales podían correctamente ser calificadas como administrativas o sujetas al estudio por parte del derecho administrativo.

Así pues, tenemos que, entre los autores venezolanos, tal y como ya lo habíamos dicho, en principio no preponderó ninguna visión en particular que se enlazara a algún concepto como lo fuera el servicio público o el interés general o público, como tampoco predominó una tendencia definitiva sobre la concepción de la administración pública en ninguna de sus ópticas más discutidas, es decir, ni bajo la orgánica subjetiva ni bajo la objetiva sustancial o material⁹⁶. No obstante, uno de sus mayores exponentes –sino el más importante– el profesor Allan Brewer-Carías⁹⁷, mediante el análisis de la jurisprudencia y del derecho positivo venezolano, llegó a unas conclusiones que lo impulsaron a establecer un criterio para determinar qué era función administrativa, el cual guardó bastante similitud con el llamado pandectismo alemán⁹⁸, teoría según la cual las distintas funciones estatales podían explicarse

⁹⁶ No fue así al menos hasta que el reputado autor Brewer-Carías entrara en escena para influenciar considerablemente dentro la doctrina venezolana hacia la aceptación del concepto de función administrativa (visión objetiva sustancial) como factor principal para conocer el objeto de estudio del derecho administrativo. Al respecto véase: Miguel Ángel Torrealba Sánchez: “Sobre los conceptos de Derecho Administrativo y Administración Pública en Venezuela”, *100 Años de la Enseñanza Del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, t. I, UCV y FUNEDA, Caracas, 2011, pp. 867-870.

⁹⁷ Allan Brewer-Carías: *Fundamentos de la Administración Pública Tomo I*, EJV, Caracas, 1984.

⁹⁸ Doctrina que tuvo su auge en la escuela alemana a finales del siglo XIX y que –en el mismo sentido de la visión u óptica objetivo material de la administración pública– postuló que en los estados contemporáneos no podía afirmarse que existieran tres poderes separados e independientes, sino por el contrario, tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial.

o diferenciarse según el grado o escalón que ocupasen dentro del proceso de creación del derecho.

En ese sentido, la “función administrativa” sería toda aquella creación de derecho, bien sean de actos de efectos generales (normativos) o de efectos particulares, que no fuesen actos de gobierno de aplicación inmediata de la constitución, creación de leyes o sentencias, dictados estos dos últimos –en principio– por la rama legislativa y judicial, respectivamente. Esta teoría define entonces a la función administrativa y sus correspondientes actividades administrativas de manera residual y negativa, siendo que todo lo que no sea una sentencia o creación de normas en aplicación inmediata de la constitución, correspondía al ámbito administrativo, y sería por ende parte del objeto de estudio del derecho administrativo.

Decimos que esto es así, por cuanto el profesor Brewer-Carías rechazó⁹⁹ de plano la visión orgánico-subjetiva de la administración pública como respuesta única y definitiva para su delimitación como objeto de estudio, proponiendo que la función administrativa como tal no era la que realizaban únicamente los órganos de la rama ejecutiva del poder público (denominados generalmente “Administración Pública”, como conjunto), en ejecución de la ley, sino que conforme a lo que se desprendía del ordenamiento jurídico positivizado venezolano (legislación vigente), las otras ramas del poder público también contaban con potestades legalmente otorgadas para dictar ciertos actos jurídicos que, si bien formalmente se definían acorde a la función principal de la rama del poder público que los dictase¹⁰⁰, sustancial u objetivamente no podían considerarse sino de naturaleza administrativa. En consecuencia, este autor propuso que cada rama del poder público estaba llamada a ejercer su función principal, pero a que a su vez –y en segundo lugar– cada una de estas podía también cumplir funciones principales de otras ramas; un ejemplo importantísimo –el cual sirve de motivación y parte del objeto principal de este trabajo– eran los actos de contenido jurisdiccional, categorizados luego como “actos cuasijurisdiccionales”, de los cuales se afirmó que a pesar de ser dictados por la administración pública en sentido orgánico (órganos de la rama ejecutiva) y contar con las formalidades de un acto administrativo, sustancialmente decidían sobre conflictos intersubjetivos, ejerciendo de esa forma una función jurisdiccional.

⁹⁹ Allan Brewer-Carías: *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I: El Derecho Administrativo y sus principios fundamentales*, EJV, Caracas, 2013, pp. 342 y ss.

¹⁰⁰ Sobre la idea de que las distintas ramas del poder público pueden dictar actos cuyo contenido sustancial es de la función principal de otra véase también los comentarios del profesor José Peña Solís en: *Manual de Derecho Administrativo*, t. I. 6° reimpr., TSJ, Caracas, 2009, pp. 67 y ss.

Si bien la doctrina acerca de la esencia de la administración pública, entendida ésta como actividad o función objeto de estudio del derecho administrativo, del profesor Brewer-Carías tuvo mucha recepción, sobre todo tomando en cuenta que esta tuvo como basamento un exhaustivo estudio de la jurisprudencia de los tribunales con competencia contencioso administrativa realizado por él¹⁰¹, otros autores venezolanos posteriormente discreparían de tal teoría, unos inclusive totalmente, tal y como lo haría el profesor Gonzalo Pérez Luciani, quien afirmó tajantemente que:

Hoy puede observarse que tal planteamiento envuelve una tautología: decir que un acto era orgánicamente legislativo, formalmente administrativo y substancialmente administrativo, etc., no venía a crear una nueva categoría de acto, o un acto que constituyera un género o una especie, o que pudiera ser definido de ninguna otra forma sino afirmando que había emanado del Poder Legislativo, no tenía forma de Ley o de sentencia y su contenido no era normativo o un acto que resolviera un conflicto con fuerza de cosa juzgada, lo que evidentemente constituye una petición de principio o, más exactamente, una tautología¹⁰².

Mientras que otros, como José Peña Solís disientirá solo parcialmente, indicando que tanto la óptica objetiva material como la orgánica subjetiva habían tenido cabida dentro de la doctrina y jurisprudencia venezolana, pero que en la actualidad el enfoque predominante sería definitivamente el orgánico, producto de las críticas e inconvenientes de intentar encontrar un concepto absolutamente objetivo de función administrativa¹⁰³, y también en parte por reproducirse algunas de las mismas críticas que se formularon en su momento al pandectismo alemán. Algunos autores de más reciente época, como por ejemplo el profesor José Ignacio Hernández, acuerdan igualmente que al momento de ubicar lo que la doctrina venezolana ha dicho sobre la conceptos más fundamentales y esenciales a la hora de entender lo que es la administración, se observa una fluctuación entre la visión subjetiva y la objetiva, aludiendo a que dicha situación revela además las dificultades propias del estudio de esta disciplina y otra de sus características, la cual es su condicionamiento al poder político estatal, junto con el dinamismo y comportamiento cambiante típico de éste¹⁰⁴.

¹⁰¹ Allan Brewer-Carías: *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia venezolana*, UCV, Caracas, 1964.

¹⁰² Gonzalo Pérez Luciani: "Funciones del Estado y actividades de la Administración" *Revista de Derecho Público*, N° 13, 1983, p. 24.

¹⁰³ José Peña Solís: ob. cit., pp. 60-62.

¹⁰⁴ José Ignacio Hernández: *Repensando al Derecho Administrativo venezolano*. Texto de la intervención en la Lección Inaugural del curso de Derecho Administrativo, impartida conjuntamente con los profesores José Antonio Muci y José Valentín González, el 12-09-2013 en la Universidad Católica Andrés Bello. <https://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Entendiendo%20al%20Derecho%20administrativo%20JIHG.pdf>

Pero volviendo a la idea principal, y habiendo señalado someramente algunas consideraciones de autores venezolanos de importancia sobre los intentos de definir la administración pública (en sus dos acepciones como estructura orgánica, y como actividad material) es menester verificar qué posición ha ocupado el concepto de interés general o público en éstas, y más importante aún, si dicho concepto es relacionado directamente con las muy clásicas y conocidas características de ejecutividad y ejecutoriedad reconocidas desde los inicios de la historia del derecho administrativo a los órganos que tradicionalmente se consideran parte del objeto de estudio de éste.

Pues bien, la respuesta a este planteamiento es que efectivamente el interés general no solo siempre ha sido mencionado como un elemento indispensable al momento de definir la función administrativa por parte de casi todos los autores venezolanos, sino que, y adicional a ello, en lo que respecta a la conocida potestad de autotutela, el interés general sirve como fundamento y razón de ser de esta, no pudiendo entenderse su existencia sin la presencia o antecedente de aquel concepto, como la motivación para dictar actos administrativos que contienen un pleno carácter ejecutivo y ejecutorio.

En ese orden de ideas, tenemos que el profesor José Peña Solís, al realizar una disertación sobre las diferencias entre la administración pública y privada¹⁰⁵, y encontrándose en el análisis o fundamento del privilegio de ejecutoriedad y ejecutividad de los actos administrativos, afirma tajantemente lo siguiente:

De manera pues, que, conforme a la mayoría de los Ordenamientos Jurídicos, así como a la doctrina, también mayoritaria, la Administración Pública está legitimada para utilizar procedimientos autoritarios a los fines de tutelar el interés general, o sea, para lograr la satisfacción de las necesidades vitales de la colectividad, a los cuales, en términos generales no tienen acceso las administraciones privadas para el logro de sus fines¹⁰⁶.

De lo citado anteriormente, podemos claramente ir infiriendo que no queda duda alguna de que, a primera vista, el rasgo más resaltante y delimitador de la figura de la autotutela de la administración pública, en tanto potestad de dictar actos ejecutivos y ejecutorios por sí misma, es la búsqueda de

¹⁰⁵ José Peña Solís: ob. cit.

¹⁰⁶ Ibid., p. 49.

tutelar un interés general o de satisfacer necesidades vitales de la colectividad¹⁰⁷.

Otros autores de importancia, entre ellos el más prolífico de todos los venezolanos, Allan Brewer-Carías, no dejan tampoco de mencionar al interés general al momento de intentar definir a la administración o función pública; así pues, siendo citado por el mismo profesor José Peña Solís, el mencionado autor llegó a definirla “como la gestión, en concreto, del interés público por el Estado como sujeto de Derecho que se relaciona con los administrados”¹⁰⁸ Ahora bien, en cuanto a las notas específicas de la ejecutividad y ejecutoriedad, el profesor Brewer-Carías no señala en principio a la tutela del interés general como trasfondo sustentador de estas potestades que implican tan grandes poderes y una condición “exorbitante” frente al derecho común aplicable a los particulares, en cambio, explica que éstas deben su razón de ser principalmente a la idea de la presunción de legitimidad de los actos administrativos, principio muy criticado hoy en día por alguna parte de la doctrina¹⁰⁹. En ese sentido, podríamos deducir que, para el citado autor, la autotutela se entiende más como una extensión de las llamadas prerrogativas de la administración pública heredadas del antiguo régimen¹¹⁰. No obstante, sobre este tema cita una jurisprudencia clásica de la extinta Corte Federal del 29-07-1959, la cual estableció lo siguiente:

El interés público en que se inspiran las normas del Derecho Administrativo, justifica ciertos privilegios de que goza la Administración para el cumplimiento de sus fines. Entre tales privilegios, que exceden de los moldes clásicos del Derecho común, se encuentra el de la inmediata ejecución de sus actos. Este carácter de ejecutoriedad permite darles cumplimiento material incluso contra la voluntad

¹⁰⁷ Aquí podemos observar cómo este autor no solamente se refiere al interés general en su forma más pura y abstracta, sino que además intenta moldearlo, en nuestra opinión, hacia una finalidad prestacional-servicial más concreta, que tiene que ver con los fines del Estado, tema que pudiese ser analizado desde un punto de vista quizás más político que jurídico. Sobre esto ya hemos dicho que profundizaremos más adelante, por cuanto es de mucha importancia a los propósitos de este trabajo.

¹⁰⁸ José Peña Solís: ob. cit.

¹⁰⁹ Al respecto, véase Serviliano Abache Carvajal: “La presunción de legitimidad del acto administrativo. Resumiendo nuestra (atípica) propuesta”. Luis. A Herrera Orellana: “Estado de Derecho, potestades de la administración y presunción de legitimidad del acto administrativo”. Tomás A. Arias Castillo: “Breves reflexiones sobre la llamada ‘presunción de legitimidad de los actos administrativos’”. Jesús María Alvarado Andrade: “Sobre la incompatibilidad del Estado de Derecho (Rule of Law) con la presunción de legitimidad del acto administrativo”. Todas en la obra colectiva *El Mito de la Presunción de Legitimidad del Acto Administrativo y la Tutela Judicial Efectiva en el Contencioso Tributario*, EJV, Caracas, 2016.

¹¹⁰ Término utilizado la mayoría de las veces –en especial por la doctrina o literatura administrativista– para referirse al régimen de gobierno que imperó en el Estado monárquico absolutista francés previo al advenimiento de la Revolución acaecida en ese país a partir de 1789.

de los propios interesados, por existir en ellos una presunción de legitimidad que no se destruye por la mera impugnación siquiera¹¹¹.

Se puede claramente apreciar o deducir que, previo a la prerrogativa de la presunción de legitimidad como justificación de estas potestades, subyace previamente el concepto de interés público como justificador a su vez de estos poderes.

Entonces, vemos así que a pesar de que el profesor Allan Brewer-Carías no circunscribió los fundamentos del derecho administrativo, o el principio de la autotutela, con todo lo que ello implica, al interés general o público (tal y como lo ha hecho la mayoría de la doctrina venezolana, diferenciándose de la escuela clásica italiana), si forma parte indispensable de la construcción teórica de todos esos fundamentos y principios de la administración pública o el derecho administrativo, incluyendo por supuesto al venezolano.

Hemos visto como dos importantes exponentes de nuestra doctrina reafirman la idea que hemos estado hilvanando en cuanto al interés general como elemento esencial e infaltable para comprender el actuar de la administración pública frente al particular. Al respecto, otro autor de más reciente época, Gustavo Briceño Vivas, al momento de definir la función administrativa, no sin antes –claro está– comentar sobre la reiterada dificultad de lograr alcanzar esa meta, dice que:

El ejercicio de la función administrativa es claramente diferente (frente a las otras funciones estatales). La Administración Pública se extiende en el colectivo de una manera directa e inmediata, concreta, de ordenación de conducta o actuación del ciudadano en su vida personal. Por esta razón, se hace referencia a una obligación particular, a una incidencia personal, la obligación jurídico-administrativa, cuyas características la diferencian de otras obligaciones contraídas entre los particulares o ciudadano.

Y más adelante, sobre la formalización de esa actuación de la administración frente a los particulares, que no es otra que el acto administrativo señala que:

El acto administrativo es desde luego, un clásico instrumento de acción, en el cual el órgano habilitado por la norma jurídica actúa sobre los derechos del concreto administrado e impone una conducta determinada por consecuencia. Actuación directa e inmediata que refleja la voluntad de la Administración, motivado a que

¹¹¹ Así lo estableció un criterio jurisprudencial clásico de la antigua Corte Federal del 29-07-1959 en Gaceta Forense N° 25, p. 99, citada por Allan Brewer-Carías: *Tratado de Derecho Administrativo Tomo III: Los Actos Administrativos y los Contratos Administrativos*, EJV, Caracas, 2013, p. 515.

ésta no debe perseguir ciertamente un interés individual o concreto, sino general y abstracto¹¹².

Sobre las notas de este autor, nótese como, además de imprimir la importancia comentada del interés general tanto a la función administrativa en su teorización sustancial, como a la formalización de ésta a través del acto administrativo, resalta también las características de inmediatez, incidencia directa y hasta personal sobre los particulares, dándole nuevamente un particular modelaje al interés general de la forma como lo habíamos comentado anteriormente al momento de describir la visión de la escuela clásica italiana.

Pero además de eso, queremos también señalar el hecho de que, muy a pesar de que en los textos citados este autor no hace referencia o mención expresa a la autotutela, la ejecutividad o ejecutoriedad de ciertos actos administrativos, ello de todas formas se desprende cuando señala que impone conductas y obligaciones a los particulares *directamente*, lo cual puede ser inequívocamente identificado como la posibilidad de dictar actos ejecutivos y en algunos casos ejecutarlos también, sin la necesidad de acudir a ninguna otra autoridad (jurisdiccionales) antes de hacerlo, lo que sí tendría lugar obligatoriamente en el caso de “otras obligaciones contraídas entre los particulares o ciudadanos”¹¹³.

Siguiendo dentro del ámbito de la doctrina venezolana, Claudia Nikken, expresa, en una forma quizás un poco vehemente, lo siguiente:

Y es que, universalmente, el Estado tiene por *fin*, dar satisfacción al interés general, *siempre*. Sus medios siguen siendo el servicio público, si se quiere entendido bajo parámetros del libre mercado; la policía, que cada día más interviene para garantizar precisamente la libertad del mercado; el fomento para apuntalar el libre mercado; la gestión económica, hoy especialmente, para mantener el libre mercado¹¹⁴.

Sobre esta afirmación, a pesar de que la autora no se refiere exactamente a la administración pública, tácitamente queda muy claro que está hablando de ésta cuando señala casi todas las actividades administrativas que se estudian en la actualidad. De ahí que podamos afirmar nosotros a su vez, nueva-

¹¹² Gustavo Briceño Vivas: *Manual de Derecho Administrativo Especial*, EJV, Caracas, 2014, pp. 54 y 57.

¹¹³ *Ibid.*, p. 54.

¹¹⁴ Claudia Nikken: “Reflexiones sobre el ‘concepto’, a 100 años de la creación de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela”, *100 Años de la Enseñanza Del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, t. I, UCV y FUNEDA, Caracas, 2011, p. 330.

mente, que la doctrina venezolana considera al interés general como un concepto absolutamente necesario para justificar y entender a la función y actuaciones administrativas.

Y es que, no solamente para cualquier tipo de actuación administrativa debe tomársele en cuenta (a la presencia del interés general) en un mismo grado de importancia o relevancia, sino que creemos además, que mientras más amplia sea la potestad de intervenir en la esfera jurídica de un particular mediante la concreción de cualesquiera de las actividades de la administración (tradicionalmente la de policía), mayor será su importancia y necesidad al momento de justificar esas actuaciones que de manera tan directa e inmediata puedan afectar los derechos de las personas.

Se trataría entonces de un interés general, que sí –valga la redundancia– es general porque no puede obviamente concretizarse en el interés de un individuo en particular, pero que no por ello debe ser entendido tampoco como algo en demasía abstracto o absolutamente indeterminado dentro del contexto de la teoría del acto administrativo y el procedimiento correlativo que se sigue para su formalización en cumplimiento con la ley.

Así pues, una vez establecida la esencialidad el interés general en casi todas las visiones que se han tenido sobre el objeto de estudio del derecho administrativo, ya sea expresa o tácitamente, el objetivo en los siguientes acápite será verificar su concreción en los actos muy particulares de la administración pública venezolana que serán analizados en este trabajo.

2. El interés general en el marco del ordenamiento jurídico venezolano

En el aparte anterior, ya habíamos dicho lo clave que es el concepto de interés general en el sentido de su utilidad para justificar las potestades de intervención de la administración pública en la esfera jurídica de los particulares, y en especial en cuanto a la noción o principio de autotutela.

En ese primer enfoque, pudimos observar al mismo tiempo la dificultad de definir concretamente al interés general, junto con su muy clara aproximación –y en parte como consecuencia de la referida dificultad– al ámbito de los conceptos jurídicos indeterminados. De igual forma, mientras hacíamos el análisis del concepto dentro del contexto de esa primera parte, hicimos algunas menciones en torno a que su definición podía de alguna forma concretarse

o abstraerse más, según la doctrina dominante en un momento y lugares determinados¹¹⁵.

Tomando en cuenta aquellos particulares que ya pudimos deducir de ese primer enfoque en torno al concepto de interés general, pasaremos ahora a tratar de desarrollarlo dentro del contexto del marco constitucional y del ordenamiento jurídico venezolano, incluyendo las disertaciones de la doctrina más calificada que logremos ubicar; de igual forma tomaremos en cuenta nuevamente –aunque en segundo lugar– lo que al respecto ha dicho parte del derecho comparado, con preferencia de los ordenamientos jurídicos pertenecientes al llamado derecho continental, que es al que pertenece el nuestro.

El propósito específico que nos hemos trazado en esta fase, es aquel de hacer todo los esfuerzos para tratar de ubicar un concepto de interés general que nuestro ordenamiento jurídico conciba –en todas sus fuentes de derecho– actualmente y que sea lo más concreto posible; de esta manera podremos contar con una base para luego proponernos verificar si esa noción de interés general que nuestro ordenamiento jurídico establece, se encuentra realmente tutelada o no, en los supuestos de implementación de los procedimientos que nuestra doctrina y jurisprudencia ha decidido en calificar como “cuasijurisdiccionales”.

A. La fuente constitucional

Así pues, a la primera fuente que debemos recurrir es a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹¹⁶, de su articulado intentaremos inferir los fines primordiales de la administración pública; una vez precisados estos fines –de haberlos en una forma relativamente concreta y no tan abstracta– haremos el ejercicio de equiparlos o hacerlos parte del contenido de un concepto de interés general que pueda ser asimilado como el aplicable al resto de nuestro ordenamiento jurídico.

De tal manera que, si como lo ha afirmado gran parte de la doctrina, la administración pública está antes que nada llamada a tutelar el interés general, los propósitos bien definidos por las leyes que le son encomendados a ésta deberían poder traducirse o fácilmente equiparse con la satisfacción de ese primordial fin.

¹¹⁵ Tal es el caso que llegó a darse en la doctrina italiana, en la cual el concepto de interés público –muy similar o equivalente al de interés general– llegó a ser considerado factor definitorio de la función administrativa, con el muy importante agregado de que aquel debía ser tutelado de forma directa.

¹¹⁶ Publicada en Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.463 del 24-03-2000.

En la Constitución vigente, encontramos que en el Título IV, capítulo I, sección segunda se regula lo relativo a la administración pública, y más específicamente en el artículo 141 se establece lo siguiente: “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

Del artículo transcrito, no es mucho lo que a primera vista podemos inferir acerca del objeto o razón de ser de la administración pública en Venezuela. No obstante, no deja de ser el artículo que más se relaciona al asunto que estamos tratando, en toda la Constitución, y por esa razón, uno de los que más ha sido estudiado¹¹⁷.

Lo que podemos resaltar en una primera revisión del artículo, es la noción de “servicio” a los ciudadanos. Pareciera entonces que el fin primordial es aquel de cumplir o dar unas determinadas prestaciones a la colectividad, dentro del marco de los otros principios también establecidos en la citada disposición. Es por ello que muchos autores han dicho que el tipo de administración pública que consagra nuestra constitución es una del tipo “vicarial”¹¹⁸.

Cuando hablamos de una administración pública de ese tipo o matiz en particular, nos referimos a una que no se limita únicamente a reglar o regular¹¹⁹ determinado sector del actuar de los particulares, y de las relaciones entre éstos y la administración, imponiendo limitaciones de algunas libertades,

¹¹⁷ De entre los autores que lo han hecho, podemos mencionar a José Ignacio Hernández, José Peña Solís y José Araujo Juárez, entre otros, siendo que el primero incluso le dedicó un estudio a la definición constitucional de la administración pública, el cual citaremos de seguidas.

¹¹⁸ Noción que hace alusión a la persona o entidad que ejerce todas o parte de las funciones de otra. En este caso, el Profesor José Ignacio Hernández la ha equiparado con el carácter servicial que este destaca de nuestro texto constitucional y que analizaremos con mayor profundidad más adelante. José Ignacio Hernández: *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*, EJV, Caracas, 2011.

¹¹⁹ Actividad esta cuya calificación es de origen norteamericano, y que recientemente se ha tenido como equivalente a la clásica de policía, refiriéndose en términos generales a la ordenación de la economía por el poder público, especialmente con respecto a los actores privados y diferenciándose de la gestión pública directa, ya sea a través del clásico servicio público o la llamada actividad de gestión económica. El autor colombiano Juan José Montero Pascual la ha definido “como la actividad de la administración consistente en el control continuo de un mercado mediante la imposición a sus operadores de obligaciones jurídicas proporcionales a propósitos de interés general objetivamente determinadas según la valoración que en un ámbito de extraordinaria discrecionalidad realiza la administración”. Juan José Montero Pascual: “La actividad administrativa de regulación: definición y régimen jurídico”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, N° 12, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2014.

para así acometer sus fines. Este tipo de administración no agota sus actuaciones en lo anterior, sino que las expande a otro tipo de actividades relacionadas con ese carácter servicial.

Al hablar de una administración pública vicarial o al servicio de los ciudadanos, se ha afirmado la mayoría de las veces que los órganos y entes que la componen tienen como propósito no solo la ordenación y correlativa limitación de un cúmulo de actividades económicas o sociales, por mandato legal, sino que además debe procurar que toda la colectividad cuente con un mínimo de condiciones vitales¹²⁰, que le permitan a la mayor cantidad de individuos poder satisfacer las más básicas necesidades.

Así pues, tenemos una estructura orgánica, para algunos una institucionalidad¹²¹ o una determinada función pública que actúa positivamente, que busca no solo intervenir en la esfera jurídica del particular cuando este ejerza o realice actividades reguladas y limitadas por la ley, sino también procurar que éste –o mejor dicho los particulares que así lo requieran o mejor dicho lo necesiten– tenga a su disposición los medios y herramientas necesarias para poder satisfacer las más básicas o vitales necesidades. Pero ¿Cómo se aprecia en esta particular visión de lo que es la finalidad primordial de la administración pública, el concepto de interés general? ¿Se mantiene más o menos parecido que en el caso de que no fuese una que deba realizar este tipo de intervenciones, o nos encontramos con un concepto mucho más abarcador o –quizás– más concreto? Veamos si de la lectura de los artículos que hace mención expresamente al interés público o al interés general podemos deducir alguna idea al respecto que nos pueda dar algunas luces.

¹²⁰ Estas condiciones comprenden generalmente la posibilidad de tener acceso a los medios requeridos para poder subsistir de una manera digna, dentro de los estándares modernos. En otras palabras, el acceso a los bienes materiales e inmateriales, en la mínima proporción que sea necesaria para poder subsistir, llevar una vida decorosa y poder ejercer los derechos más fundamentales. La jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia ha desarrollado este concepto o noción y lo estableció como el “derecho al mínimo vital” indicando que su objeto “no es otro distinto del de garantizar las condiciones materiales más elementales, sin las cuales la persona arriesga perecer y quedar convertida en ser que sucumbe ante la imposibilidad de asegurar autónomamente su propia subsistencia”. Extraído de la Sentencia N° T-518A del 25-07-2011.

¹²¹ Para José Ignacio Hernández, la administración pública es conforme al artículo 141 constitucional “una institución constitucionalmente garantizada, con un preciso contenido”. Esta definición la toma del derecho comparado, específicamente de los doctrinarios Maurice Hauriou y Santi Romano; del primero nos dice que definió a la administración como “una institución, una organización social cuyo poder de ejercicio o actuación está imbuido, en cierta medida, en la idea misma de la propia organización”. José Ignacio Hernández: *Introducción...*, ob. cit., p. 139.

El concepto de interés general (o público) solo aparece mencionado como tal en la CRBV en su artículo 115¹²², como un justificativo para la limitación del derecho de propiedad (privada); mientras que el de interés público aparece muchísimo más, por lo que podemos deducir que el constituyente prefirió esta denominación, que es generalmente aceptada como expresión sinónima del concepto de interés general.

Varios de los artículos donde aparece el término “interés público” se refieren a los llamados contratos de interés público¹²³; otros lo incluyen a los fines de pronunciarse a favor del fomento e intervención en determinados sectores, como lo son la ciencia y tecnología y los que por razones de “conveniencia nacional” sean reservados al Estado mediante Ley Orgánica¹²⁴; el resto hace mención de este concepto como supuesto de hecho o condición suficiente para acordar la asociación de municipios, y como factor a tomar en cuenta a los fines del establecimiento de las contrapartidas correspondientes al Estado

¹²² Artículo 115 CRBV: “Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene el derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Solo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes”.

¹²³ Artículo 150 CRBV: “La celebración de los contratos de interés público nacional requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional en los casos que determine la ley. // No podrá celebrarse contrato alguno de interés público municipal, estatal o nacional, o con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación de la Asamblea Nacional. // La ley puede exigir en los contratos de interés público determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio o de otro orden, o requerir especiales garantías”.

¹²⁴ Artículo 110 CRBV: “El Estado reconocerá el interés público de la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la innovación y sus aplicaciones y los servicios de información necesarios por ser instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y político del país, así como para la seguridad y soberanía nacional. Para el fomento y desarrollo de esas actividades, el Estado destinará recursos suficientes y creará el sistema nacional de ciencia y tecnología de acuerdo con la ley. El sector privado deberá aportar recursos para los mismos. El Estado garantizará el cumplimiento de los principios éticos y legales que deben regir las actividades de investigación científica, humanística y tecnológica. La ley determinará los modos y medios para dar cumplimiento a esta garantía.; y Artículo 302 CRBV: El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. El Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo”.

en los casos de otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público o servicios públicos reservados al Estado¹²⁵.

En los casos citados anteriormente, consideramos que resulta difícil extraer un concepto de interés general o público más concreto o encaminado hacia una concepción particular o especial de administración pública, en el marco de nuestro ordenamiento jurídico. Decimos esto, por cuanto la utilización de este concepto en los referidos artículos es también la típica que encontramos en una gran variedad de instrumentos de rango legal, que no es otra (principalmente) que la de servir como sustento para justificar la intervención estatal (y no tanto para el ejercicio de funciones administrativas clásicas) en determinados sectores de la economía nacional, hasta llegar al punto de resolver sobre su reserva¹²⁶ o bien para –y en menor medida– guiar las actuaciones de los entes públicos en aspectos ya evidentemente circunscritos al ámbito exclusivamente interno de éstos, más bien como principio rector en lo que a aspectos organizacionales, o de decisiones administrativas basadas en razones de conveniencia y oportunidad se refiere.

¹²⁵ Artículo 113 CRBV: “No se permitirán monopolios. Se declaran contrarios a los principios fundamentales de esta Constitución cualquier acto, actividad, conducta o acuerdo de los y las particulares que tengan por objeto el establecimiento de un monopolio o que conduzcan, por sus efectos reales e independientemente de la voluntad de aquellos, a su existencia, cualquiera que fuere la forma que adoptare en la realidad. También es contraria a dichos principios el abuso de la posición de dominio que un particular, un conjunto de ellos o una empresa o conjunto de empresas, adquiera o haya adquirido en un determinado mercado de bienes o de servicios, con independencia de la causa determinante de tal posición de dominio, así como cuando se trate de una demanda concentrada. En todos los casos antes indicados, el Estado adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio, del abuso de la posición de dominio y de las demandas concentradas, teniendo como finalidad la protección del público consumidor, los productores y productoras y el aseguramiento de condiciones efectivas de competencia en la economía. // Cuando se trate de explotación de recursos naturales propiedad de la Nación o de la prestación de servicios de naturaleza pública con exclusividad o sin ella, el Estado podrá otorgar concesiones por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público; y Artículo 170 CRBV: Los Municipios podrán asociarse en mancomunidades o acordar entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativos a materias de su competencia. Por ley se determinarán las normas concernientes a la agrupación de dos o más Municipios en distritos”.

¹²⁶ La reserva, es una técnica o modalidad de intervención del Estado en la economía, encuadrada dentro de las llamadas actividades de gestión económica, y que comprende la titularidad exclusiva del sector público en determinadas industrias o sectores de la economía. José Ignacio Hernández la define como “la potestad que constitucionalmente se atribuye al Estado para asumir la titularidad de actividades o servicios, excluyendo la libre iniciativa privada”. José Ignacio Hernández: “Reflexiones sobre la nueva ordenación de las telecomunicaciones en Venezuela” en *Derecho y Sociedad*, N° 2, 2001, p. 153.

En cualquier caso, la abstracción del concepto sigue siendo el carácter más distintivo, manteniéndolo en el contexto de los conceptos jurídicos indeterminados. Por tanto, no logramos del todo –a través de estas disposiciones– acercarnos a lo que nos hemos propuesto en el presente capítulo.

B. El concepto en la legislación vigente

En los instrumentos de rango legal podemos encontrar también disposiciones relativas a los fines o principios informadores de la administración pública. Acudimos en consecuencia a nuestra segunda fuente, comenzando por lo que establece el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública¹²⁷ en sus artículos 3 y 5 principalmente:

Artículo 3: La Administración Pública tendrá como objetivo de su organización y funcionamiento hacer efectivos los principios, valores y normas consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en especial, garantizar a todas las personas, el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Artículo 5: La Administración Pública está al servicio de las personas, y su actuación estará dirigida a la atención de sus requerimientos y la satisfacción de sus necesidades, brindando especial atención a las de carácter social.

La Administración Pública debe asegurar a todas las personas la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella.

Además, tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas que se dicten.

Dos ideas resaltan de la redacción de los artículos recién citados; la primera que se refiere a una de las funciones clásicas y primigenias de la administración pública en tanto estructura de órganos y entes pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público, que no es otra que la ejecución de la normativa establecida en determinado ordenamiento jurídico; y la segunda viene a reiterar lo que ya se ha venido diciendo acerca del propósito de satisfacer las necesidades de las personas, pero haciendo énfasis ahora en el “carácter social”.

De las fuentes que hemos analizado hasta ahora, podemos inferir entonces que el interés general en el marco de las normas que informan nuestro ordenamiento jurídico –en atención a los fines propuestos por éste a la administración pública– se encuentra matizado o influenciado quizás por una idea o característica de servir como medio para la satisfacción de las necesidades

¹²⁷ Publicada en Gaceta Oficial Extraordinario N° 6.147 de 17-11-2014.

sociales de las personas, ciudadanos, colectividad en general, o como quiera que se les quiera denominar.

Ahora bien, toda vez que no parecen haber normas de rango constitucional ni legal que procuren concretizar o –si se nos permite decirlo– positivizar lo que a primera vista parece ser un principio programático¹²⁸, consideramos que lo conveniente aquí será acudir a lo que ha dicho la doctrina venezolana acerca de los fines de nuestra administración pública, con base a las disposiciones que hemos comentado.

C. Comentarios de la doctrina

Uno de los temas más analizados y estudiados, sobre todo en los últimos tiempos, por la doctrina patria, ha sido aquel de definir el verdadero objeto del derecho administrativo, lo cual lleva a su vez, al estudio especializado de ese objeto. En vista de que, a primera vista, dicho objeto comprende a la administración pública como complejo o estructura de entes y órganos llamados a cumplir determinados fines del Estado, lo cual por sí solo no parecía ser suficiente para poder delimitar el objeto de estudio de esta disciplina jurídica, se hizo necesario que la óptica o punto de vista desde el que se le ve pasara de ser uno meramente formal o quizás subjetivo, a uno más material o sustantivo¹²⁹.

Ese aspecto material u objetivo de la administración o de las administraciones públicas, se desprende o deduce indudablemente de los fines que esta estructura de entes y órganos están llamados a cumplir o lograr; en consecuencia, gran parte de la doctrina ha entendido que para poder conocer exactamente cuál es el objeto estudio del derecho administrativo, se hace necesario

¹²⁸ Acerca de las diferencias entre “principios programáticos” y normas de pleno carácter jurídico establecidos en la constitución nos dice el autor patrio Luis Alberto Petit Guerra –con ocasión precisamente de un análisis de los derechos sociales prestaciones en el marco de un Estado Social– que: “Básicamente surgen dos sectores sobre la eficacia de los derechos sociales de prestación. Los que alegan que se trata de unos ‘principios programáticos’ con eficacia ético-política (Schmitt), y los que opinan a favor del carácter jurídico de dichos derechos, pero sin desconocer las dificultades”. Luis Alberto Petit Guerra: *El Estado Social Los contenidos mínimos constitucionales de los derechos sociales*, EJV, Caracas, 2015, p. 132.

¹²⁹ Ya en la primera parte de este capítulo hicimos referencia a las distintas posturas sobre el objeto de estudio del derecho administrativo y su relación con el concepto de interés general. Una de las posturas que más aceptación ha tenido ha sido aquella de la visión sustancial material, la cual tiene que ver más con la noción de función administrativa, que con la de órgano administrativo (visión subjetiva,) y viene acompañada generalmente con una flexibilización o reinterpretación del principio de separación orgánica de las ramas del Poder Público (Brewer-Carías).

primero ubicar y comprender cuales son los fines de la llamada administración pública, desde sus dos perspectivas, ya sea como entramado o estructura orgánica (subjética) o como el ejercicio de una función administrativa (objetiva). Así lo ha considerado al menos una parte importante de la doctrina, a pesar de las opiniones contrarias ya mencionadas más arriba¹³⁰.

Uno de los autores venezolanos que más se ha dedicado al propósito de ubicar o aproximarse a una verdadera definición de administración pública –y consecuentemente a una aprehensión del objeto del derecho administrativo– en el contexto venezolano, basándose en su esencia y naturaleza teleológica, ha sido el profesor José Ignacio Hernández. Al respecto, el intento más acabado y completo de este reputado autor lo encontramos en la obra titulada “Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela”¹³¹, el cual ya hemos citado en este mismo acápite y es quizás –en nuestra humilde opinión– uno de los mejores estudios, sino el mejor, sobre el concepto de administración pública que se haya publicado en Venezuela hasta los momentos.

En la referida obra, el profesor José Ignacio Hernández, dedica las primeras páginas a mencionar y analizar los distintos acercamientos que llegó a tener nuestra doctrina en este aspecto, llegando de esa forma a una de sus primeras conclusiones, en la que establece que en nuestro país no ha habido una sistematización del estudio del derecho administrativo, debido a que la doctrina se había dedicado en su gran mayoría a estudiar y analizar la parte especial y las distintas figuras presentes en esta disciplina, como por ejemplo el acto administrativo, el procedimiento administrativo y el llamado contrato administrativo, entre otras¹³².

Esto es coherente con lo que ya habíamos dicho anteriormente, al resaltar el hecho de que la doctrina venezolana, a diferencia de las de otras latitudes como la francesa o la italiana, no había centrado o colocado como factor determinante a algún concepto o idea principal (interés general, servicio público,

¹³⁰ Entre los críticos de esta postura, resalta José Peña Solís, quien termina de decantarse por la visión orgánica, tal y como lo hemos mencionado más arriba.

¹³¹ José Ignacio Hernández: *Introducción...*, ob. cit.

¹³² No obstante, el autor menciona como una excepción los estudios del profesor Allan Brewer-Carías sobre el tema, los cuales, si bien no lograron totalmente la aceptación de un concepto general, quizás por el hecho de que muchas veces no se deslastraban aún del análisis de figuras clásicas, como por el ejemplo el acto administrativo, si comenzaron a contribuir con ello. Al respecto señala que: “Entre nosotros no sucedió así. El Derecho administrativo se forma primero en la parte especial (las leyes administrativas) y luego se ensaya su sistematización, principalmente en la obra de Brewer-Carías. Con lo cual, la parte especial no deriva de la general, y de allí la ausencia de criterios sistemáticos de las distintas figuras del Derecho administrativo”. *Ibid.*, p. 48.

potestades públicas, entre otros) que contribuyera a aprehender una noción general de administración pública o derecho administrativo, que fuese aceptada mayoritariamente y pacíficamente, ni siquiera en un periodo determinado.

Luego de verificar la situación en el contexto venezolano, el autor propone que, para llegar a un concepto de administración pública en Venezuela, se debía acudir directamente a la fuente constitucional, más específicamente al ya citado por nosotros artículo 141, aclarando que:

No se trata solo de trazar las bases constitucionales del Derecho administrativo. El esfuerzo va más allá: es tratar de aprehender el concepto de administración que emerge de la Constitución al margen de las construcciones teóricas abstractamente formuladas. Pues de lo contrario, como ha observado S. Martínez Retortillo Baquer, podrá hacerse coincidir, incluso a la fuerza, esta construcción dogmática con la Constitución¹³³.

Siendo cónsono con ese propósito, y luego de un profundo análisis del referido artículo, el autor llega a una conclusión que ya hemos asomado anteriormente y que parece ser la de mayor aceptación actualmente. Dicha conclusión es aquella en la que conforme a nuestro texto constitucional “la Administración es, ante todo, una institución constitucionalmente garantizada, que se caracteriza por tres notas materiales o sustanciales (carácter vicarial; sujeción a principios superiores y subordinación plena a la Ley y al Derecho) y necesariamente ahormada por los valores superiores del ordenamiento jurídico y por la cláusula del Estado social y democrático de Derecho del artículo 2 constitucional”¹³⁴. Luego, sobre el carácter vicarial ya había hecho la siguiente descripción: “Estimamos que el constituyente de 1999 se decantó por una especial noción de administración, concebida como una institución que obra subordinada a todo el ordenamiento jurídico, a fin de *servir* con objetividad a los ciudadanos”¹³⁵.

Todo esto reafirma lo que habíamos dicho inicialmente, en cuanto a que la administración pública venezolana tiene entonces, según un sector muy calificado de la doctrina patria, un carácter vicarial, el cual se traduce en la finalidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, personas o cúmulo de particulares que hacen vida en el territorio nacional. Esto también se encuentra respaldado por la jurisprudencia reciente, aunque con un matiz político ideológico determinado que se desprende inequívocamente de la redacción

¹³³ Ibid., p. 48.

¹³⁴ Ibid., p. 92.

¹³⁵ Ibid., p. 49.

de muchas de las más recientes decisiones relacionadas al tema, como bien lo señala el profesor José Ignacio Hernández¹³⁶.

Sobre el tema que nos ocupa, que es la aproximación a un concepto de interés general, aproximación que nos hemos propuesto como ya dijimos mediante un método similar al que utilizó José Ignacio Hernández para hacer lo propio con el concepto de administración pública. Esto es, tratando de aprehender dicho concepto en el marco de nuestro texto constitucional y ordenamiento jurídico en general, habíamos dicho que antes se hacía necesario conocer los fines de la administración pública, lo cual hemos igualmente extraído –con base a la misma premisa– de la interpretación del artículo 141 de la Constitución y de las mismas reflexiones del citado autor acerca del concepto de administración pública y derecho administrativo hilvanadas en los párrafos anteriores.

Ya pudiendo entonces partir de una noción acerca de los fines que nuestro ordenamiento jurídico ha impuesto a la administración pública, dados por su carácter vicarial, trataremos entonces de emprender o tratar de aproximarnos a una noción particular y más concreta de interés general. Por lo tanto, si la administración pública está –tal y como lo hemos establecido anteriormente– íntimamente imbricada y relacionada a este concepto (indeterminado la mayoría de las veces) de interés general, a tal punto que se considera parte importantísima de la esencia y justificación su actuación, entonces éste –en Venezuela– debe entenderse como aquel que supone el efectivo cumplimiento de ese servicio objetivo a los ciudadanos.

Esta temprana conclusión, por demás insuficiente, nos impulsa a conocer entonces a qué se refiere exactamente la doctrina con este carácter servicial, más allá de lo que ya mencionamos sobre la procura de un “mínimo de condiciones vitales”. Pero antes, debemos advertir que en la misma obra que hemos venido citando reiteradamente en estos últimos párrafos, se menciona al concepto de interés general, y en relación a la satisfacción de los fines de la

¹³⁶ En el marco de las consecuencias que tiene la cláusula de Estado social, de entre las cuales destaca los fines de la administración pública en tanto herramienta para llevar a cabo los fines de éste, el profesor José Ignacio Hernández destaca cierta jurisprudencia (Sentencia de la Sala Constitucional del 29-07-2009) que ha interpretado la referida cláusula en una forma que concibe un Estado donde la libertad económica sufre una “socialización” y la “relatividad es guía rector existencial”, todo lo cual hace concluir a éste autor que bajo esa interpretación, el Estado social sería concebido como un “Estado total”. José Ignacio Hernández: *Estado Social y Libertad de Empresa en Venezuela: Consecuencias prácticas de un debate teórico* https://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Libertad_economica_seminario.pdf

administración. Veamos brevemente algunas de esas menciones y lo que podrían implicar.

En efecto, dentro del extenso análisis que hace el autor sobre el carácter o noción vicarial de nuestra administración pública, en un determinado momento lo relaciona íntimamente a la “gestión concreta del interés público”, indicando sobre ello lo siguiente: “debemos señalar que ésta (la administración) también se ha asumido deslastrada del concepto de servicio público y asociada a la gestión o tutela de los intereses colectivos, con fundamento principalmente en la doctrina italiana”¹³⁷; este fundamento en la doctrina italiana no supone otra cosa que la tutela directa del interés público o general.

Pareciera entonces que, llegados a este punto, según el profesor José Ignacio Hernández, la noción de administración servicial o vicarial se podría identificar a plenitud con la tutela directa de los intereses públicos, y al mismo tiempo de los fines esenciales del Estado¹³⁸, y que además la forma en que la administración logra esa tutela es mediante “una acción volcada a la gestión concreta del interés público” lo cual es una “noción eminentemente material”¹³⁹.

Así pues, la tutela directa o material del interés general es una aproximación a ese concepto que, conforme a las reflexiones de este autor parece ir de la mano con esta administración de estilo vicarial. Pero, más allá de reiterar una vez más que el concepto de interés general o público no parece escapar nunca a ningún estudio general sobre el objeto del derecho administrativo, lo importante aquí es que vuelve aparecer una cierta concreción, una nota que nuevamente da luces a una determinación quizás parcial de este concepto, con

¹³⁷ En este punto, el autor hace referencia expresa a uno de los representantes de esa doctrina italiana Guido Zanobini, indicando que éste “alude a la actividad para la actuación inmediata de los intereses públicos. Sobre la particular visión de la doctrina italiana ya habíamos hablado anteriormente, vemos como es la única de las (por decirlo de alguna manera y si se nos permite) de las clásicas que trata de determinar este concepto, atándolo a los fines esenciales del Estado, que se espera sean ‘generales’ a toda la colectividad”; de hecho el mismo autor lo relaciona con ello al afirmar de seguidas lo siguiente “Administración como la actividad del Estado para la consecución de sus fines”. *Ibid.*, p. 82.

¹³⁸ Esto lo sustenta además citando a una serie de doctrinarios de distintas latitudes y ordenamientos jurídicos, entre ellos a F. Fleiner, Martín-Retortillo Baquer, Rafael Bielsa, Pierre Wigny y Miguel Marienfoff; aquí deseamos mencionar una de esas citas, por considerarla de mucha importancia de cara al tema principal de este trabajo, la del doctrinario Fleiner, que reza así “el elemento vital de la Administración es la actividad, la intervención activa, la obtención inmediata de determinados resultados materiales”. F. Fleiner: citado por José Ignacio Hernández: *Introducción...*, ob. cit., p. 83.

¹³⁹ *Ibid.*

el muy importante agregado de que ello se estaría dando con base a la definición de administración pública establecida o querida por nuestro constituyente.

No olvidemos que ese particular matiz tiene un elemento que moldea aún más los conceptos de administración pública e interés general, y puede que los concrete aún más también, este elemento no es otro que el factor de la satisfacción de las “mínimas condiciones vitales”. Esto último implicaría que el interés general que la administración venezolana está llamada a tutelar no es solo uno de afectación directa o concretamente material, sino que además tiende a la satisfacción de ciertas necesidades básicas o vitales, dentro de lo que la doctrina y jurisprudencia han calificado reiteradamente como el “Estado social”, algo que como todos sabemos, se han consagrado en nuestros textos constitucionales desde ya hace un tiempo considerable¹⁴⁰, punto este que analizaremos con exhaustividad más adelante.

Lo importante aquí es dejar claro entonces que esa impronta del carácter servicial o vicarial es apoyada por un importante sector de nuestra doctrina y de casi toda la jurisprudencia igualmente, al momento de considerar los fines u objetos de la administración pública que derivan o pueden ser interpretados directamente de nuestro texto constitucional; de ahí que señalemos el hecho de que el concepto de interés general o público se va concretizando –entre nosotros– hacia ese determinado ámbito. En efecto, el profesor José Ignacio Hernández, si bien es el que más recientemente y con mayor profundidad ha estudiado al asunto, una serie de autores ha suscrito opiniones parecidas a las de él, como se demostrará de seguidas.

Entre los autores que también se han encargado de aproximarse al establecimiento de los fines de la administración pública en nuestro ordenamiento, está José Araujo Juárez. El referido autor menciona el tema brevemente en su tratado de Derecho Administrativo General, Administración Pública al afirmar que “la Administración Pública es un Poder servicial por determinación constitucional, cuando la Constitución la aborda desde una perspectiva funcional u objetiva, en el artículo 141 de la C (CRBV), al prescribir que ‘La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos’”, agrega también que “Lo peculiar de la función administrativa se encierra en la consideración de que ‘está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas’, con lo que

¹⁴⁰ Desde la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, sancionada el 05-07-1947, cuyos principios rectores fueron retomados después por la Constitución de la República de Venezuela, sancionada el 23-01-1961, la de más larga duración en nuestra historia republicana.

destaca un aspecto cualitativo que debe dominar toda la actividad de la Administración Pública como nota esencial de su régimen jurídico”¹⁴¹.

Esta premisa fundamental sobre el carácter y fines de la administración pública devenidos del texto constitucional, los resalta aún más este autor al concluir que “Por lo tanto, el artículo 141 de la C destaca el aspecto servicial de la Administración Pública caracterizándola de una forma singular, no aplicable por tanto en un sentido institucional a las otras organizaciones que ejercen el Poder Público”¹⁴². Así pues, es claro que José Araujo Juárez concuerda con José Ignacio Hernández en el hecho de que nuestro texto constitucional ha imprimido un cierto matiz, en lo que podría ser considerado como las ideas que moldean los fines que debe cumplir la administración pública venezolana¹⁴³.

Otra exponente de la doctrina administrativista venezolana, la ex magistrada y ya varias veces citada, Hildegard Rondón de Sansó, pareciera convenir en el hecho de que la Constitución impone ese carácter servicial a la administración pública. No obstante, curiosamente se separa de los demás autores en cuanto a la adecuación de esta característica con la verdadera forma de actuar de ésta. En efecto, al haberse propuesto la definición de administración pública en el marco de la Constitución vigente, luego de establecer que esa noción servicial a los ciudadanos fue la que quiso el constituyente, de inmediato afirma que: “Tal determinación nos parece completamente equivocada por cuanto la Administración Pública, está indirectamente al servicio de los administrados, ya que la relación directa de éstos es con el Poder Ejecutivo o con el núcleo organizativo del cual ella forma parte”¹⁴⁴.

¹⁴¹ José Araujo Juárez: ob. cit., p. 19.

¹⁴² Ibid., p. 20.

¹⁴³ En otro tomo de la ya citada obra sobre Derecho Administrativo General, Araujo Juárez suma más aportes a este señalamiento, al indicar que “es un postulado constitucional que la Administración Pública esté al servicio de los intereses públicos, o como reza el Art. 141 de la C que ‘la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas’ en cuyo núcleo se encuentran los derechos fundamentales; es la misión del ejercicio de las potestades por parte de la Administración Pública que es servidora y no *dominus* del interés general o público” y también que: “Junto al catálogo de derechos fundamentales debe señalarse también dentro del Título IV, sobre el Poder Público, y dentro del mismo la ‘Sección Segunda: de la Administración Pública’, se establecieron unas normas expresas que han de regir la actividad de la Administración Pública, lo cual no tiene precedente en el constitucionalismo previo, así: los Arts. 141 sobre los principios organizativos y funcionales de la Administración Pública”. José Araujo Juárez: *Derecho Administrativo General. Concepto y Fuentes*. Ediciones Paredes, Caracas, 2011, pp. 43 y 89.

¹⁴⁴ Hildegard Rondón de Sansó: “El concepto del Derecho Administrativo en Venezuela y las administraciones públicas” en *100 Años de la Enseñanza Del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, t. I, UCV y FUNEDA, Caracas, 2011, p. 356.

Si bien es cierto que sus conclusiones sobre el destinatario inmediato y mediato de ese carácter servicial difieren con el del resto de los autores, de todas formas, lo reconoce como principio rector contenido en el articulado del Título IV de la Constitución.

Por su parte, Allan Brewer-Carías también se ha adherido a la misma corriente que reconoce estos principios rectores que establecen los fines de la administración pública venezolana. Tanto es así, que él mismo se encargó de prologar la obra que hemos analizado del profesor José Ignacio Hernández. En dicho prologó afirmó que:

Pero independientemente del origen y la topografía de la norma del artículo 141 de la Constitución sobre la Administración Pública, lo que más importa de la misma, como lo destaca repetidamente José Ignacio Hernández en su libro, es que conforme a ella, la Administración Pública, siendo un instrumento del Estado, no está al servicio de éste y menos del Poder Ejecutivo, como según nos indica el autor lo ha propuesto la profesora Hildegard Rondón de Sansó, sino al contrario, lo que está es al servicio de los ciudadanos-administrados, siendo por tanto una Administración prestacional¹⁴⁵.

Sobre la visión particular del profesor Brewer-Carías, podemos inclusive identificar algunas otras estimaciones sobre los fines del Estado y la administración pública en general que refuerzan lo que ya citamos, que de hecho son anteriores a la entrada en vigencia de la Constitución vigente, pero que guardan mucha similitud. Ello se evidencia de las afirmaciones de Brewer-Carías citadas por el autor Luis Alfonso Herrera Orellana, en un artículo suyo que analiza las bases filosóficas de la enseñanza del derecho administrativo en Venezuela, en una de ellas establece que:

Pero, por supuesto, el papel y la importancia de la Administración Pública dependerá de cuales sean los intereses públicos que le corresponde gestionar; en definitiva, como antes se ha dicho, dependerá de la amplitud de los fines del Estado. En Venezuela, precisados estos fines como los de un Estado Democrático y Social de Derecho, la Administración que ha de realizarlos no puede ser otra que una Administración conformadora del orden económico y social, cuyas funciones no son sólo reguladoras y de fomento, como la Administración liberal tradicional, y ni siquiera prestadoras o prestacionales como la Administración de carácter social, sino más aún, planificadoras y empresariales, en suma, conformadoras (Cfr. Enest Forsthoff, *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid, 1958, p. 116)¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Allan Brewer-Carías: *Tratado de Derecho Administrativo Tomo II: La Administración Pública*. Caracas, EJV, 2013, p. 59.

¹⁴⁶ Allan Brewer-Carías: *Derecho Administrativo*, t. I, UCV, Caracas, 1975, p. 352. Citado por Luis Alfonso Herrera Orellana: "Bases Filosóficas del estudio y la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela (1909-2009)" en *100 Años de la Enseñanza Del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, t. I, UCV y FUNEDA, Caracas, 2011, p. 80.

Véase como además de resaltar el hecho sobre los fines de la administración pública, como una que va más allá de la simple actividad reguladora, de fomento en inclusive prestacional de carácter social, que es la que va más relacionada con ese carácter servicial, el profesor Brewer-Carías añade que también que la administración pública es planificadora y conformadora. Todo ello lo relaciona con el marco del llamado “Estado social”, noción que se estableció en la Constitución de 1961 y que sigue estándolo en la vigente, por lo que los comentarios conservan su validez al respecto. Resulta importante resaltar también que el autor hace depender el papel y la importancia de la administración, del tipo de interés público que le corresponda gestionar, lo cual dice también se relaciona con los fines del Estado; de ahí se desprende que el profesor Brewer-Carías también se propuso la concretización del interés general, mediante la deducción de los fines llamados a cumplir por la Constitución, en forma similar a como nos lo hemos propuesto en este trabajo.

La noción del Estado social parece ir de la mano entonces con este carácter servicial instrumental, que a la vez va de la mano con la noción de administración prestacional. Por ello, los fines de la administración pública (y por ende el interés general que se busque tutelar), enmarcados en ese contexto, pueden ser también concretizados o modelados aún más, si tratamos de entender un poco más lo que significa que nuestra Constitución haya establecido un Estado Social de Derecho (y de Justicia), tema que abordaremos en el capítulo siguiente.

D. El interés general y los fines de la administración en otros ordenamientos jurídicos

Por otro lado, en el derecho comparado podemos encontrar varios ejemplos de fines preestablecidos para las administraciones públicas, directamente en las constituciones de esos países.

En Colombia, la Constitución de ese país –relativamente reciente– establece en su artículo 209 lo siguiente: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”¹⁴⁷.

Lo más resaltante de la citada disposición, es el hecho de que la Constitución colombiana –en forma similar a la venezolana– se propuso imprimirle cierto contenido a los fines de la administración pública, en este caso vista

¹⁴⁷ Constitución Política de Colombia promulgada el 04-07-1991.

desde una óptica predominantemente material (función administrativa); a la par que también establece principios que regularían su funcionamiento y organización.

Otro detalle a resaltar, es la mención al “servicio” que se repite también con respecto a la venezolana, solo que esta vez no dirige ese servicio a los ciudadanos específicamente, sino a los “intereses generales” con lo cual quizás –y con base a la línea argumentativa que nos hemos trazado– este artículo en particular no ayude tanto a concretizar esos intereses generales como si lo pudiera hacer el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ello –claro está– sin perjuicio del resto del articulado de la Constitución colombiana que si pudiera dar más luces al respecto.

Otro ejemplo a resaltar es el de la constitución del Reino de España, la cual establece en su artículo 102 lo siguiente: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho...”.

Véase que la redacción es en efecto sumamente parecida a las de las Constituciones venezolana y colombiana, con algunas ligeras diferencias, principalmente que tanto la venezolana como española reiteran el principio de legalidad, mientras que la colombiana y española dirigen esa finalidad de servicio a los intereses generales y no directamente hacia a los ciudadanos como lo es en el caso de la Constitución venezolana.

Hemos visto como al menos dos ordenamientos jurídicos del sistema continental consagran disposiciones constitucionales relativas a los fines de la administración pública muy parecidas al nuestro. En principio el factor común es la noción de servicio; pero hay otro igualmente común, que si bien es cierto no se menciona en los artículos comentados, se consagra en las tres constituciones, y además ha sido relacionado con ese carácter servicial por parte de la doctrina, tal y como lo hemos asomado ya en este capítulo. Ese factor, elemento o noción en común es el llamado Estado Social.

Los tres países, Venezuela, España y Colombia consagran en sus Constituciones que sus Estados, además de constituirse en Estados de derecho, son también Estados sociales¹⁴⁸. Esto es algo a tomar en cuenta de cara a los fines de la administración pública, que deberán ser congruentes con los fines del Estado, tal y como lo afirmó por ejemplo Brewer-Carías en la cita que hicieramos de él anteriormente.

¹⁴⁸ En efecto, ello se evidencia de la redacción de los artículos 2, 1 y 1, respectivamente, de las Constituciones de esos países.

Hasta este punto hemos destacado como los fines constitucionalmente impuestos a la administración pública, modelan y concretan en cierta forma el interés general –que es el fin abstracto y justificador de toda actuación de la administración o función administrativa– hacia ese aspecto servicial, y que esto además implica una actuación que va más allá de la clásicas actividades de limitación u ordenación que ejercían las administraciones públicas desde un principio; esto con miras a satisfacer necesidades básicas, garantizar un mínimo de condiciones o inclusive una “igualdad material”.

Todas esas consideraciones, se encuentran fuertemente imbricadas, conforme a la doctrina que hemos revisado, con la noción del Estado social. Por lo tanto, creemos que se hace necesario y conveniente, profundizar un poco más sobre esta figura jurídico-política en particular.

Más allá del hecho de conocer sobre ese carácter vicarial o servicial que en principio está llamado a hacer de nuestra administración pública una garantizadora de condiciones materiales a los ciudadanos, y por lo tanto una administración prestacional, se hace importante verificar cual es el sustento o basamento primordial de ese tipo de administración, que no es otro que el Estado Social, para de esa manera verificar hasta qué punto y bajo qué modalidades de actuación o intervención, la administración pública estaría tutelando o –dentro del contexto que hemos analizado– o sirviendo al interés general en ese Estado en particular. Todo ello en procura de concretizar aún más el interés general consagrado actualmente en nuestro ordenamiento jurídico.

3. El Estado Social y la Administración Prestacional: En búsqueda de la igualdad y el bienestar colectivo

Venezuela se constituye en un Estado Social Democrático y de Derecho, según lo establece el artículo 2 constitucional. Ello supone unas implicaciones de importancia en nuestro ordenamiento jurídico, en el sentido de que la finalidad del Estado y su ordenamiento jurídico parecieran ir más allá de hacer cumplir las leyes y de garantizar que el poder solo actúe de conformidad a éstas. En principio, se procura no solo garantizar una igualdad formal sino también una igualdad material. Es menester desarrollar un poco más estos postulados generales.

El Estado Social tuvo su origen histórico en una especie de reacción a lo que se conoció como el Estado de Derecho liberal o “liberal burgués”, el cual a su vez tuvo su origen en la ideología liberal burguesa que tuvo su auge con las revoluciones norteamericana y francesa, sin perjuicio de los antecedentes ingleses.

El Estado liberal de derecho surgió como una reacción al Estado absolutista de finales del siglo XVIII, por ello, sus valores fundamentales consisten en garantizar la libertad e igualdad de los hombres frente a cualquier poder arbitrario; este poder arbitrario no solo alude al poder del Estado en general, sino también al de otros individuos o grupos que, en el ejercicio de su propia libertad, perjudican o reducen la de los demás¹⁴⁹.

Para proteger esos valores de igualdad y libertad comentados, el Estado liberal se configura también como un Estado de Derecho, en tanto que la ley –entendida ésta como expresión de la voluntad general y garantizadora de esos valores liberales– debe prevalecer sobre la voluntad de los hombres, y en especial ante la voluntad del Estado o de quienes ejercen el poder en nombre de éste (poder público), estableciéndose de esa forma el llamado imperio de la ley.

Para Manuel García-Pelayo, esa finalidad se lleva a cabo mediante tres caminos:

- a) El reconocimiento patente y solemne de un grupo de derechos individuales que acotan una esfera de libertad personal frente al poder del Estado.
- b) Un principio de organización de su poder de manera que se limite a sí mismo y garantice la vigencia de tales derechos (división de poderes y otros métodos).
- c) La sumisión de la actividad del Estado a unas normas jurídicas precisas mediante las cuales quede eliminado todo arbitrio peligroso para la seguridad de la esfera jurídica individual y contrario a la dignidad e igualdad sustancial de los sometidos (Estado de Derecho)¹⁵⁰.

El Estado liberal o Estado liberal de Derecho, no solo propone entonces el imperio de la ley como garantía de los derechos individuales, a la vez establece también que el poder político deberá organizarse de manera tal que existan contra pesos y limitaciones con miras a ese fin primordial de garantizar esos derechos. Esto último no es otra cosa que el principio de separación orgánica de las ramas del poder público (separación de poderes), vigente hasta nuestros días en casi todos los ordenamientos jurídicos occidentales.

Son estos los antecedentes y las bases a partir de las cuales surge posteriormente la idea del Estado Social entre finales del siglo XIX y comienzos de

¹⁴⁹ En efecto, ello es parte de la tendencia individualista que sirvió de basamento al Estado liberal de derecho, “de lo cual deduce su igualdad y homogeneidad sustanciales, y, consecuentemente, llega a la conclusión (la tendencia) de que cada individuo tiene igual pretensión al despliegue de su existencia y, por ende, el deber de respetar esta pretensión en los demás”. Manuel García-Pelayo: *Derecho Constitucional Comparado*, Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas, 2010, p. 143.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 144.

siglo XX. Gran parte de la doctrina es conteste en afirmar que el Estado social surge como reacción, complementación y quizás hasta como un perfeccionamiento del Estado liberal de Derecho. Sobre esto nos dice José Peña Solís que:

Efectivamente, la dinámica histórica y social ha conducido a que las sociedades superen el estadio correspondiente al Estado liberal de derecho, que durante mucho tiempo predominó en Europa, y de alguna manera, en Venezuela. Esa dinámica condujo a que un país como Alemania, debido a las condiciones económico-sociales, que caracterizaban a esa nación después de la primera guerra mundial, en la búsqueda de una solución al potencial conflicto que vivía, intentase transitar mediante la interpretación de la Constitución de Weimar 1919 el estado superior del Estado social, que implicaba la consagración de derechos económicos y sociales que hasta entonces, debido a la influencia de la doctrina liberal, no habían encontrado recepción en casi ninguna Constitución europea¹⁵¹.

Véase cómo de la cita anterior ya podemos observar alguno de los contenidos del Estado social, y como pareciera ver cierta dicotomía y contrariedad entre los postulados de este y de las doctrinas del Estado liberal.

El Estado social se relaciona entonces con lo que muchas veces se han denominado los derechos de “segunda generación” y luego como “derechos sociales”, los cuales van más allá de las libertades civiles y políticas y comprenden el derecho a la satisfacción de necesidades económico-sociales, o al menos al acceso de medios para poder satisfacerlas. A los fines de poder llevar a cabo el disfrute real de esos derechos o de garantizarlos, el Estado social deberá intervenir y actuar positiva y materialmente en la sociedad, lo cual supone para el recién citado autor un “rompimiento” con la idea básica del liberalismo de “dejar hacer, dejar pasar”¹⁵².

Así pues, este rompimiento o superación del Estado liberal supone en principio que el Estado ya no se abstendrá de intervenir y actuar positivamente para satisfacer necesidades de carácter económico o social. Este tipo de intervención se conoce típicamente como actividades prestacionales, las cuales ya hemos mencionado anteriormente y que, de hecho, han sido señaladas por la doctrina como algo íntimamente relacionado con la noción servicial o vicarial de la administración pública que se desprende de nuestro texto constitucional. Pero ¿Cuál sería el contenido de estas prestaciones, a quienes esta-

¹⁵¹ José Peña Solís: *Lecciones de Derecho Constitucional General*, t. I, UCV, Caracas, 2008, p. 122.

¹⁵² Sobre ello afirma José Peña Solís que: “Ese rompimiento comportaba añadir a los derechos de libertad (individuales), que eran los únicos consagrados en las Constituciones, los derechos sociales y económicos, que a diferencia de los anteriores, cuyo ejercicio se perfeccionaba con la abstención del Estado, implicaban para su satisfacción el deber de una actuación, una prestación por parte de las autoridades públicas (educación, salud, transporte, electricidad, etc.”. *Ibid.*, p. 123.

rían dirigidas y como se materializan? Al respecto José Peña Solís nos da algunas luces sobre el contenido de éstas cuando nos dice que el Estado apuntaría a “la satisfacción de las necesidades colectivas primarias, tales como: educación, salud, vivienda, empleo y seguridad social, sin que en la satisfacción de esas necesidades la variable posición económica de los ciudadanos juegue un papel determinante”¹⁵³.

Estas prestaciones entonces irían dirigidas a la satisfacción de las necesidades más básicas, que en efecto son de contenido social y económico, y además estarían dirigidas a cualquier persona sin distinción de su posición económica, aunque este factor de no distinción pareciera ser algo obvio dentro de los postulados del Estado liberal, que ya de por sí garantizaba la igualdad de todos los ciudadanos.

Para profundizar sobre los fines, contenidos y demás consideraciones de importancia sobre la noción del Estado Social y la cláusula que encontramos en nuestra Constitución, veamos lo que al respecto tiene que decir el autor Luis Alberto Petit Guerra en su obra titulada “El Estado Social”, quizás el más acabado, detallado y completo estudio que se le haya hecho al Estado social en el ámbito venezolano.

El objeto principal de esta obra es principalmente precisar cuáles son los contenidos del Estado social, si son de un carácter programático que funcionaría como una especie de guía para que el legislador los desarrolle, o –como lo apoya el autor– si en verdad suponen verdaderos derechos subjetivos para los particulares necesitados, con su correspondiente deber de prestación por parte del Estado a través de la administración pública.

Pasemos entonces a revisar los más importantes postulados e ideas que se expresan en la referida obra, a los fines de dar aún más luces sobre las implicaciones del Estado Social para con los fines de nuestro Estado y, en consecuencia, los fines de la administración pública venezolana, todo lo cual contribuirá a encontrar una noción o concepto de interés general más concreto entre nosotros.

Siguiendo una forma de pensamiento similar a la de José Peña Solís, Petit Guerra propone que el Estado Social nace¹⁵⁴ para de cierta forma corregir los desbalances y desequilibrios que supuestamente imperaron o no fue posible su corrección, en el régimen del Estado liberal de Derecho. De nuevo el Estado

¹⁵³ Ibid., p. 124.

¹⁵⁴ Mediante un recuento histórico, el autor nos explica que los más importantes antecedentes constitucionales del Estado social fueron las constituciones de México (Querétaro) de 1917 y la de Weimar (Alemania) de 1919.

social aparece en reacción o contraposición al liberal, aunque –y como veremos más tarde– tanto éste como otros autores afirman al mismo tiempo que es posible la complementación o readaptación de este último al social, sin necesidad de abandonar los postulados originales –al menos no completamente– de libertad e igualdad.

Sobre ello, Petit Guerra establece que: “El Estado social justamente está para activar sus mecanismos prestacionales en aquellas áreas donde el mercado no alcanza (ni debe agregamos); y para evitar abusos de posiciones de dominio que puedan afectar gravemente los derechos ciudadanos más débiles”¹⁵⁵.

Seguidamente y para profundizar en la idea, añade que el Estado Social “Representa, en nuestro criterio, un estadio ‘avanzado’ del desgastado *Estado Liberal* (formal) de Derecho en virtud de ciertos (múltiples) acontecimientos que marcaron la evolución del Estado mismo y ajeno también a los *regímenes antidemocráticos*”¹⁵⁶.

Nótese en esta segunda cita que el autor agrega el hecho de que el Estado social también surge en reacción y es “ajeno” a los regímenes antidemocráticos. Esta idea o premisa de que lo social supone un desarrollo de la democracia o del concepto de democrático con respecto al Estado Liberal, es también mencionada por otros autores, de entre los que resaltan el propio Manuel García Pelayo¹⁵⁷.

Pero para no desviarnos mucho del objeto que nos hemos propuesto, algo que es menester destacar dentro de la visión de este autor, es la importancia de la actividad prestacional, como una de las “características esenciales” del Estado Social¹⁵⁸. De hecho, de entre sus más importantes intenciones, está la de encontrarle un contenido cierto a esas actividades prestacionales –desde un punto de vista constitucional– a los fines de que sean entendidas como derechos fundamentales (con pleno valor de derechos subjetivos susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción), indisponibles por el legislador, los cuales a su vez se traducirían en verdaderos deberes de actuación material para la administración pública.

¹⁵⁵ Ibid., pp. 48-49.

¹⁵⁶ Ibid., p. 49.

¹⁵⁷ García-Pelayo: *Derecho Constitucional Comparado...*, ob. cit., pp. 198-204.

¹⁵⁸ Esto se desprende cuando afirma que: “No está de más subrayar, que una de las características esenciales de ese Estado social lo constituye su ‘dimensión prestacional’; aspecto en el que se distingue del Estado Liberal que sugiere un Estado mínimo, entendiendo a esa mínima intervención estatal en asuntos ‘privados’, sobre todo en materia económica según la (fala) premisa que el mercado lo ‘resuelve’ todo” Petit Guerra: ob. cit., p. 50.

Encontrar contenido cierto a los derechos sociales o prestacionales que se sustentan en la noción o figura del Estado social ha sido uno de los temas más centrales y estudiados en torno a éste, quizás mucho más estudiados que el asunto de su dicotomía u oposición con el Estado liberal de Derecho.

Básicamente esta problemática ha dividido a quienes afirman que ésta dificultad lleva a la ineludible conclusión de que los fines del Estado social solo pueden entenderse como unos del tipo programático¹⁵⁹, mientras que por el otro lado están quienes consideran que su sola ubicación en el texto constitucional implica que tienen pleno carácter de norma jurídica¹⁶⁰, que impone deberes prestacionales al Estado (o de igualación material como en forma más general y abstracta se dice también) con sus correlativos derechos subjetivos a recibirlos por parte de los particulares (haciendo énfasis en los débiles jurídicos o más necesitados)¹⁶¹.

No en balde, nos dice Luis Alberto Petit –con base a una cita del autor Rodolfo Arango– lo siguiente:

Ya que no están respondidos por la doctrina (o al menos no es unánime) sobre cuáles son los contenidos de los derechos sociales y cuáles serían las obligaciones que asumen los órganos del poder público en proveerlos; intentamos hacerlo desde acá. Esta situación ha llevado a uno de los teóricos más completos en esta materia –como Arango– a decir, que si bien con el reconocimiento que “el Estado es el principal obligado de los derechos sociales fundamentales se aclara mucho”, también reconoce que no estarían aclarados “todos los aspectos relacionados con la estructura de los derechos sociales fundamentales”¹⁶².

Vemos pues que a través de este fin que se propone el autor de precisar los contenidos ciertos de los derechos sociales o prestacionales –habiendo previamente señalado la ausencia o falta de criterio unánime al respecto– en cierta forma intenta hacer algo parecido a lo que nos hemos propuesto nosotros, en el sentido de que pareciera querer concretizar (o al menos develar lo que en su opinión ya es algo implícito) la noción de Estado social, a los fines

¹⁵⁹ Así por ejemplo lo estima Tomás Arias Castillo en *Vendiendo utopías una respuesta al profesor José Ignacio Hernández* <https://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/VEN-DIENDO%20UTOPIAS.pdf>

¹⁶⁰ José Ignacio Hernández: *Estado Social y libertad de empresa en Venezuela: Consecuencias prácticas de un debate teórico*. https://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Libertad_economica_seminario.pdf

¹⁶¹ Es lo que el autor Luis Alberto Petit Guerra califica como discriminaciones “positivas” que implican el reconocimiento de “ciertas diferencias especiales para darle tratamiento ‘preferente’ a ciertos sectores que requieren también *prestaciones especiales* (niños, ancianos, enfermos crónicos, etc.)”. Petit Guerra: ob. cit., p. 131.

¹⁶² *Ibid.*, p. 52.

de materializarlo directamente desde la Constitución sin la necesidad de depender de la disposición o desarrollo del concepto, por parte del poder político, principalmente del legislador.

Por nuestra parte, creemos que lo que en definitiva tenga que decir al respecto este autor, nos dará un panorama muy amplio sobre lo que podría implicar la noción del Estado social, sin necesidad de entrar en la diatriba sobre su contenido programático o normativo. Veamos entonces brevemente el desarrollo de sus ideas.

Una manera de precisar lo que serían los derechos prestacionales, es mediante su diferenciación de otro género de derechos sociales, los cuales el autor identifica como “derechos sociales de libertad”¹⁶³. Estos serían aquellos relacionados a las libertades laborales de sindicación, huelga y cualquier otro derecho relativo a la seguridad social. Para Petit Guerra, lo fundamental de esta distinción es la posibilidad de dedicarse al estudio de los derechos sociales prestacionales, lo cuales considera como “las finalidades básicas del Estado Social”¹⁶⁴.

Sobre el contenido específico de estas prestaciones o derechos prestacionales nos dirá –citando a José Ramón Cossio– que: “de la variedad de los elementos que contienen los derechos sociales, es posible separar los más resalantes: el reconocimiento de prestaciones a cargo del Estado y la aceptación del valor de la igualdad”¹⁶⁵.

Más concreta y detallada aún, es la definición que se cita de la autora española Encarnación Carmona, según la cual, la comprensión de estos derechos prestacionales se debe a los autores Mazzioti en Italia y a Cascajo Castro en España, e indica que estos son “los derechos de cualquier ciudadano a una directa e indirecta prestación positiva de los poderes públicos en función de la participación de los beneficios de la vida en sociedad, o de la actuación del principio de igualdad”¹⁶⁶. Esta visión en particular, junto con la anteriormente citada, nos revela elementos esenciales sobre el contenido cierto de estas prestaciones estatales, en tanto actividades encaminadas a satisfacer necesidades básicas de la población con miras a garantizar la igualdad. De considerarse

¹⁶³ Ibid., p. 130.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ La cita textual del autor Juan Ramón Cossio Díaz reza así: “podemos concluir diciendo que los derechos sociales se resuelven en prestaciones a cargo del Estado encaminadas a satisfacer los llamados mínimos vitales”. Ibid., p. 130.

¹⁶⁶ Ibid., pp. 130 y 131.

estos derechos prestacionales, sustentados directamente en el texto constitucional en calidad de normas jurídicas, estos pasan a convertirse en verdaderos derechos subjetivos para los particulares que sean sus destinatarios.

El principal obstáculo con que se encuentra la postura normativista de los derechos sociales prestacionales, más allá de la visión contraria programática, es el hecho de que la Constitución no establece expresa o específicamente cuál sería el contenido mínimo de esas prestaciones que no podría ser dispuesto por el legislador. Este es de hecho uno de los principales puntos objetados y señalados por Petit Guerra, quien sin embargo se propone sortearlo y ubicar unos contenidos mínimos con base a la cláusula del Estado social y el resto del articulado de nuestra Constitución¹⁶⁷.

En este sentido, el valor de igualdad material y lo que este implica exactamente (de mucha importancia para nuestro objeto principal de verificar las disposiciones constitucionales que modelarían la noción de interés general entre nosotros), se vuelve de una vital importancia a los fines de precisamente detallar cuales serían los contenidos mínimos de las prestaciones a cargo del Estado (social). En este punto se indica que “hay una diferencia entre la sensibilidad del Estado social de procurar a todos (sobre todo a los más débiles, basándose en criterios de solidaridad) frente a la perspectiva de ‘igualdad’ y ‘libertad’ del Estado liberal (pero en lo formal, no en lo material)”¹⁶⁸.

Tenemos entonces que, según los defensores del Estado social y sus consecuencias en la medida que éste sea como norma jurídica con plena validez desde el texto constitucional, no solo implica el deber de llevar a cabo ciertas prestaciones dirigidas a satisfacer unos contenidos mínimos vitales, sino que además existe una preferencia por cierto sector de la población –los más débiles– en recibir los beneficios de estas actuaciones materiales que serían cumplidas por el aparato de la administración pública¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Al respecto afirma que: “Acá se defiende, que a falta de prescripción expresa –como preferimos– esos (supuestos) contenidos mínimos se consiguen en la interpretación de la cláusula que contiene el respectivo Estado social junto con el resto de los principios y valores que les son ínsitos. Si por ejemplo, en el caso de Alemania la interpretación de la cláusula del Estado social junto a la dignidad, ha servido para construir un rico constitucionalismo social a cargo de los poderes públicos (impulsados primordialmente por el poder judicial); con ese mismo argumento, es posible desde esos mismos elementos (junto a otros adelante enunciados) puedan concretizarse los contenidos prestacionales generales y luego los contenidos prestacionales mínimos del Estado social”. *Ibid.*, p. 179.

¹⁶⁸ *Ibid.*, 197.

¹⁶⁹ En el ámbito procesal y contractual, la noción de Estado social ha originado a su vez la noción de “débil jurídico”, la cual implica que la ley deberá favorecer al sujeto que se encuentra en

El mismo García-Pelayo insiste en esta idea al señalar que “el fin que parece perseguirse es la realización de una idea de igualdad, en ocasiones llamada real, a partir de la asignación estatal de mínimos materiales a favor de grupos sociales”¹⁷⁰.

Luego de resaltar ampliamente todos los comentarios que se han hecho a lo largo de los últimos años en relación a las implicaciones de la cláusula del Estado social, en especial sobre su carácter de norma jurídica en vez de principio programático, relaciones y diferencias con otros conceptos (Estado liberal, Estado de Bienestar, Estado totalitario, etc.), contenido y alcance verdadero de los derechos sociales, específicamente de los prestacionales, y el desarrollo y disposición o no de éstos por el legislador, Luis Alberto Petit Guerra llega a identificar varias prestaciones como las más “resaltantes” en nuestro texto constitucional. Pero al mismo tiempo, no deja de hacer la salvedad de que tal y como están establecidas en la Constitución, no es posible derivar de éstas unos contenidos mínimos indisponibles por el legislador, tarea ésta que relega al constituyente para una eventual modificación¹⁷¹.

Estas prestaciones destacadas por el autor son: El derecho a una vivienda digna (art. 82 CRBV), el derecho a la salud gratuita (art. 83 CRBV), el derecho a la seguridad social (art. 86 CRBV), y el derecho a la educación gratuita (art. 102 CRBV)¹⁷². Inobjetablemente cada uno de estos derechos implican una actuación material y positiva por parte del poder público, específica e idóneamente de parte de su rama ejecutiva a través de los distintos entes y órganos de la administración pública, en cualquiera de sus niveles nacional, estatal y municipal o de conformidad con las competencias asignadas por la norma fundamental.

Tenemos pues que, esta sería una aproximación más concreta y especificada, a los fines que el Estado social imprime –en tanto cláusula de carácter constitucional– a la administración pública venezolana. Independientemente de la postura que se fije al respecto, bien sea la que considere esta cláusula

una posición de inferioridad económica o de subordinación, frente a otra parte en una relación jurídica. Típico es el caso del trabajador frente al patrono, para el cual la legislación laboral le ha otorgado al primero una serie de ventajas, a los fines de lograr una igualación en la relación. Varios de los procedimientos cuasijurisidiccionales consagrados en nuestro ordenamiento jurídico son aplicables a los conflictos que surgen entre partes, de las cuales una es considerada “débil jurídico” (laboral y arrendatario).

¹⁷⁰ Citado por Cossio y éste a su vez por Luis Alberto Petit Guerra. *Ibid.*, p. 198.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 253.

¹⁷² *Ibid.*, pp. 254-256.

como una de consecuencias programáticas o con carácter pleno de norma jurídica¹⁷³ –lo cual obviamente escapa de los objetivos de este trabajo– consideramos que ha todo evento la concreción de los fines de la administración pública bajo esta óptica, modelará y concretará igualmente el interés general en tanto fin abstracto e ineludible a toda función y actuación administrativa.

De tal manera que, todo lo que sea con miras a llevar a cabo esos fines del Estado social, que ya hemos señalado citando a la doctrina que se ha dedicado al estudio del tema, deberá ser considerado del interés general en nuestro ordenamiento jurídico. En otras palabras, toda función administrativa de carácter prestacional, de contenido social y que implique actuaciones positivas y materiales que sean dirigidas a cierto sector “débil” de la población con la finalidad de lograr una igualación “material”, será una función que tutela el interés general de una manera directa.

Otros autores también se han dedicado al estudio y precisión de la noción o cláusula del Estado social en nuestra Constitución. Entre ellos, el mismo José Ignacio Hernández, quien la considera de una importancia tal que se decanta por la postura normativista al afirmar que: “Basta con señalar que la conclusión que se ha aceptado es que esa cláusula es una norma jurídica constitucional vinculante”¹⁷⁴. En cuanto al contenido de los fines del Estado social en nuestra Constitución, nos dice el recién citado autor que “postula la participación del Estado regulando la economía para promover la justa distribución de riqueza, lo cual le permite desde reservarse áreas del quehacer económico hasta fundar empresas públicas”¹⁷⁵, lo cual resalta nuevamente el fin de lograr la igualdad material.

¹⁷³ Sobre este punto en particular, nuestra postura se asemeja a la de Tomás Arias Castillo, en el sentido de que la cláusula de Estado social resulta en la práctica un principio programático, más que una norma jurídica. Por lo tanto, creemos que las políticas sociales serán algo sobre lo que dispondría el legislador e incluso la administración pública, dentro los fines y funciones que están llamados a cumplir; y que debido a las particularidades de éste tipo de actuaciones, es difícil su acometimiento solo por disposición de una norma en concreto, cuando bien se sabe que ello dependerá también de la disposición de recursos, amén de elementos de oportunidad y conveniencia, que son de imposible apreciación por el legislador, menos aún por el constituyente.

¹⁷⁴ Este punto de vista es reiterado cuando añade que “Tal es el dato objetivo primero del cual debe partir nuestro análisis. El conjunto de normas citadas forma parte de la Constitución y por ello, tienen carácter normativo con la supremacía que el artículo 7 del Texto de 1999 estipula. La cláusula del Estado social es, por ello, antes que nada, una norma jurídica vinculante, que produce, debe producir concretas consecuencias sobre el ordenamiento jurídico”. Hernández: *Estado Social...*, ob. cit., pp. 2 y 8.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 8.

La importancia del Estado social ha sido un tema igualmente analizado en varias oportunidades por nuestra jurisprudencia –con algunas ligeras variantes– pero al final siempre haciendo énfasis en el carácter que le imprime al Estado y a la administración pública de actuar positivamente en pro de la igualación material; aunque más de las veces lo ha hecho para justificar la intervención del Estado en la economía, o para limitar derechos individuales, que en el sentido o desarrollo de la naturaleza de los derechos prestacionales. Una de las más analizadas y célebres sentencias que analizan al Estado Social en nuestro contexto, es la del 24-01-2002, caso ASODEVIPRILARA¹⁷⁶ de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

El interés general en nuestro ordenamiento jurídico se concreta y modela entonces a partir de los fines del Estado que aquél establece. Estos fines son los de un Estado social, en los términos que acabamos de señalar (obviando los debates sobre su verdadera naturaleza). En efecto, gran parte de la doctrina es conteste con aquella noción servicial o vicarial de la administración al servicio de los ciudadanos, es decir, con las actividades prestacionales propias del Estado social, lo cual en principio resulta completamente lógico, en vista de que ese es el tipo de Estado que se ha establecido en nuestra Constitución.

Ahora bien, ¿Cómo pretenden los procedimientos cuasijurisdiccionales tutelar este interés general ya un poco más particularizado entre nosotros?, se hace entonces necesario verificar si los resultados que producen estos procedimientos materializan (o tienden a o no) a esas prestaciones que tanto hemos mencionado a lo largo de este capítulo.

4. La pretensión de tutelar el interés general, mediante la posibilidad de dictar actos cuasijurisdiccionales

Ya en este punto hemos desarrollado o nos hemos aproximado, si bien no a un concepto totalmente delimitado y concretizado¹⁷⁷, sí a una noción de lo

¹⁷⁶ Quizás el asunto debatido con ocasión de esa sentencia –créditos bancarios– fue lo que hizo que el juzgador se afincara más en el punto de la intervención en la economía para lograr la igualdad, más que en las actividades prestacionales como tal. En efecto, en uno de los extractos de la sentencia se dice que: “Es de la esencia del Estado Social de Derecho dictar medidas legales para planificar, racionalizar y regular la economía (artículo 112 constitucional), restringir la propiedad con fines de utilidad pública o interés general (artículo 115 eiusdem), o limitar legalmente la libertad económica por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otros de interés social (artículo 112 constitucional)”.

¹⁷⁷ Sobre esto consideramos que el concepto de interés general difícilmente dejará de ser uno del tipo de “concepto jurídico indeterminado” no solamente por la comprobada dificultad de su definición o alto nivel de abstracción, sino más aún por el hecho de que los paradigmas u

que significa el interés general en nuestro ordenamiento jurídico, enmarcada desde un punto de vista teleológico, y que en cierta forma condiciona la función administrativa, sobre la cual sí existe un consenso casi unánime en la doctrina, en torno a que es esencial e ineludible a ésta, su objeto de tutelar el interés general.

Bajo esa premisa, y tomando en cuenta que los procedimientos cuasijurisdiccionales son –cómo ya lo hemos venido indicado al momento de estudiarlos– una figura fuertemente vinculada e imbricada con la teoría general del procedimiento administrativo, debido principalmente a que son procedimientos llevados en sede administrativa, debería entonces surgir una consecuencia obvia a partir de ello, y es que esos procedimientos deben ser llevados de tal forma que sea para tutelar el interés general.

Nótese que destacamos como esta finalidad de tutelar el interés general debe estar presente no solo en el sentido de los efectos y eficacia del acto administrativo en particular que se dicte, sino también en cada acto de trámite, fase y formas y características del procedimiento que se inicie, sustancie y culmine con la emisión de tal acto, es decir, del procedimiento administrativo¹⁷⁸.

A. Consideraciones previas

Antes de entrar a analizar si los procedimientos cuasijurisdiccionales cumplen con tutelar el interés general en los términos de nuestro ordenamiento jurídico, hay dos ideas principales que antes consideramos necesario aclarar y que servirán de base al análisis que vendrá de seguidas.

Estas ideas son (i) nuestro apego a la postura de que la administración pública tutela dicho interés solo de forma directa o inmediata; y (ii), nuestro

ópticas bajo los que se le concibe son generalmente cambiantes y adaptables en cada ordenamiento jurídico (muy a pesar de la estabilidad de las normas de más alta jerarquía), momento histórico, político y sociológico, en todo caso esto es algo que escapa del objeto de este trabajo. De nuevo aquí resalta una de las características más comentadas del derecho administrativo, como rama o disciplina del derecho que más se ve afectada por los cambios volátiles en una sociedad política. Véase Miguel Ángel Torrealba Sánchez: “Sobre los conceptos de Derecho Administrativo y de Administración Pública en Venezuela”, *100 Años de la Enseñanza Del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, t. I, UCV y FUNEDA, Caracas, 2011, pp. 398-403.

¹⁷⁸ Como bien lo señala José Araujo Juárez cuando afirma sobre el procedimiento administrativo que parte de su objeto radica en “Racionalizar conforme a los principios de economía, eficacia y celeridad, la actuación de aquella (la administración pública), exige que cada uno de sus pasos se engarce coherentemente en una cadena, a través de la cual se llegue a su finalidad, esto es, la exigencia de satisfacer en forma inmediata y directa el interés público”. José Araujo Juárez: *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 1993, pp. 47-48.

rechazo al planteamiento de que todas las distintas ramas del poder público pueden perfectamente, y sin ninguna limitación más que la determinada por ley, ejercer subsidiariamente las demás funciones principales de cada una de las otras ramas.

Con respecto a la primera de las ideas, nos acogemos entonces a la postura de la doctrina clásica italiana, en tanto que uno de los factores más definitorios y que separan tajantemente a la función administrativa de las otras funciones a cargo de las demás ramas del poder público, es la tutela directa del interés general. No lo concebimos de otra manera, por cuanto creemos que sin excepción todas las funciones públicas cumplen ulteriormente unos fines de interés general o público (vistos desde la perspectiva más simple en tanto contrarios o más amplios al puro interés particular e individual), con la gran diferencia de que el resto de las funciones no administrativas, lo hacen para tutelar el interés general de forma mediata o mucho más abstracta; en especial la función judicial lo hace de manera mediata o indirecta.

La función judicial particularmente, que en principio se encarga de decidir sobre conflictos intersubjetivos entre particulares, quienes demandan prestaciones con base a normas de derecho privado, tutela directamente los derechos subjetivos de éstos. Pero es obvio que el Estado se ha abrogado este poder o función en particular a los fines no solamente de garantizar la validez y eficacia de las leyes (en las cuales deberá estar implícita la noción de justicia que se haya dado cada Estado en particular a través de sus legisladores), sino también a efectos de procurar la paz pública mediante la resolución de los conflictos que surjan entre sus individuos o grupos, de una manera pacífica y menos gravosa posible para la sociedad¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Sobre la vital importancia de la justicia en todas las sociedades y en todos los tiempos, desde las antiguas civilizaciones; resultan elocuentes y sumamente enriquecedoras las ideas encontradas sobre la naturaleza de la función jurisdiccional, en los textos seleccionados y comentados por Francisco J. Delgado en su obra titulada "Textos clásicos sobre la Naturaleza de la Función Judicial". Específicamente en lo que nos atañe sobre los mediatos y ulteriores efectos de interés general que resultan del ejercicio de esta función, podemos mencionar una de las ideas que se derivan de uno de los textos que se citan del sofista Protágoras, en uno de los diálogos de Platón. En efecto, según el autor una de las ideas esenciales del discurso de Protágoras se resume en que "la ciudad no podría subsistir si la justicia fuese asunto de unos pocos" lo cual refleja ese carácter público y de virtud política de la función judicial o jurisdiccional, y su necesidad para la buena marcha de las sociedades. Del resto de los textos comentados, surge igualmente esa idea de que la virtud de la justicia trasciende de las meras relaciones entre los individuos, y por ende su ejercicio termina de generar efectos para con toda la colectividad civilizada. Francisco J. Delgado: *Textos clásicos sobre la Naturaleza de la Función Judicial*, Editorial Galipán, Caracas, 2014, p. 39.

Sobre la segunda idea que sirve de premisa al resto de nuestro análisis, rechazamos la postura de que todas las ramas del poder público puedan ejercer subsidiariamente las funciones de las demás, reivindicando en cierta forma la predica de uno de los pilares o principios más comentados y resalantes del Estado de derecho –es decir– la separación orgánica de las distintas ramas del poder público.

Es importante mencionar que esta postura puede parecer hoy en día muy conservadora, debido principalmente a que gran parte de la doctrina¹⁸⁰ acepta el ejercicio de las distintas funciones de forma indistinta por cada rama del poder público, como una realidad inobjetable, y además como expresión del principio de “colaboración”¹⁸¹ establecido en nuestra Constitución. De hecho, creemos que por ello la teoría de los actos o procedimientos cuasijurisdiccionales ha sido aceptada sin mayor polémica (lo cual no quiere decir que haya habido ausencia total de ésta) entre nosotros, precisamente por considerarse como algo que no resulta contrario con las bases de nuestro ordenamiento, el hecho de que una rama determinada del poder público pueda llevar a cabo la función principal encomendada a otra.

En esto punto apoyamos la muy particular y ya citada visión del maestro Gonzalo Pérez Luciani, quien califica esta visión que rechazamos, como parte de la teoría “formal-substancial” alemana, y a su vez no la acepta por considerarla una tautología, tal y como lo indicáramos anteriormente en la primera parte de este capítulo. En efecto, y reiterando lo dicho por Pérez Luciani, lo verdaderamente importante aquí, es ubicar aquellas funciones que se encuentran procedimentalizadas, que no son otras que la función legislativa, jurisdiccional y administrativa propiamente dichas, excluyendo las actividades organizativas como algo exclusivo de la función administrativa (propiamente dicha), y como parte de esa supuesta participación de las ramas judicial y legislativa en funciones que no le son principales o subsidiarias¹⁸². Siendo ello así, pierde sustento aquella idea de que una rama del poder público pueda ejercer plena y ordinariamente la función principal de otra.

En ese sentido, creemos que solo los entes y órganos pertenecientes a las ramas legislativa, judicial y administrativa del poder público, dictan actos le-

¹⁸⁰ Promovida y sustentada ampliamente por Brewer-Carías, quizás el mayor exponente de la doctrina venezolana, lo cual fue desarrollado también más arriba.

¹⁸¹ Artículo 136 CRBV: El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. // Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

¹⁸² Pérez Luciani: ob. cit.

gislativos, jurisdiccionales y administrativos propiamente dichos, respectivamente. Para ello, nuestro ordenamiento establece los procedimientos de creación de estos actos, y cada procedimiento dictamina la función como tal, así el procedimiento de formación de ley que establece nuestra Constitución dictamina cuando un acto emana de la función legislativa¹⁸³ propiamente dicha, por ejemplo.

Por lo tanto, creemos que no es admisible, que las ramas judicial y legislativa dicten actos verdaderamente administrativos, tanto por el hecho de que los procedimientos que estas llevan a cabo no encuadran en la producción de éstos, como también por la afirmación de que los actos organizativos (nombramiento de personal, presupuestarios, creación de dependencias), no deberían considerarse como actos que emanen de la función administrativa como tal, lo cuales –y en concatenación con las ideas que hemos venido plasmando– deberían ser los únicos que tutelen de una forma directa el interés general.

De igual forma, y como consecuencia lógica de lo recién afirmado, no creemos que sea admisible que la rama del poder público encargada de dictar actos administrativos o ejercer la función administrativa –es decir la rama ejecutiva– pueda dictar actos propiamente jurisdiccionales o legislativos, o que resulten de algún tipo de mixtura entre dos funciones. Esto es así, debido principalmente a la tipología de procedimiento que los órganos y entes pertenecientes a esta rama están llamados a seguir, y también por la naturaleza de estos en vista de su origen político y conformación sustentada en el principio de jerarquía, amén de otras razones comentadas a lo largo de este estudio¹⁸⁴.

¹⁸³ Nótese que no hacemos alusión a una función “normativa” expresión que consideramos sería demasiado genérica y abstracta a la hora de delimitar las distintas funciones estatales, por la razón de que lógica y eventualmente, cualquier estructura jurídico política tendrá la potestad de desarrollar (dentro de los límites legales y con base a estos) algún tipo de norma o acto de efectos generales, inclusive para su organización interna (potestad ésta que dentro de la función administrativa es generalmente conocida como de ordenación o normativa). Lo anterior, es generalmente utilizado como argumento adicional para afirmar la posibilidad del ejercicio subsidiario de una función principal (legislativa) de una rama por otra (la administración dictando reglamentos), lo cual rechazamos en forma análoga a como Pérez Luciani rechaza el hecho que se admita el ejercicio de verdadera función administrativa en otras ramas, solo por el hecho de que estas dicten actos que son solo en apariencia administrativa (organizativos).

¹⁸⁴ Dicha disertación no debe considerarse en absoluto como una temprana o adelantada conclusión, por cuanto el objeto de este trabajo no es el de confirmar o no el carácter jurisdiccional o no de los actos y procedimientos cuasijurisdiccionales; ni siquiera sobre las implicaciones de ello, en el sentido de su conformidad con el texto constitucional en lo que al reparto y distribución de funciones se refiere. En cambio, nuestro fin es otro, relativo a un aspecto mucho más práctico que dogmático (aunque no deja de estar nunca imbricado de este, tanto para

Así pues, tomemos como base para la verificación de la tutela o no del interés general, mediante la producción de los llamados actos cuasi jurisdiccionales, la idea de que dicho interés general no puede ser otro que no sea o produzca sus efectos de manera directa e inmediata, es decir, mediante el ejercicio de la función administrativa.

En segundo lugar, creemos que la administración pública –en tanto conjunto orgánico enmarcado dentro de la rama ejecutiva del poder público– no debiera de poder dictar indistintamente actos jurisdiccionales ni legislativos propiamente dichos y, por lo tanto, sería muy cuesta arriba admitir que, de permitírsele ejercer esas otras funciones, pueda a través de ellas lograr los mismos fines que se propone cuando ejerce verdadera función administrativa.

B. La tutela del interés general: La sustancia de los actos cuasijurisdiccionales

Ya habiendo aportado algunas ideas preliminares claves, nos toca ahora subsumir no solo las consecuencias o producto que resulta de la aplicación de los procedimientos cuasijurisdiccionales –es decir– el acto cuasijurisdiccional como tal, sino también la esencia de esos procedimientos, dentro del supuesto de hecho de tutela del interés general que hemos concretizado de cierta forma en este trabajo.

Para ello, será necesario volver a hacer mención de algunos de los principales procedimientos de este tipo que nuestra legislación establece, analizar las características más resaltantes de cada uno y luego el contenido sustantivo y material de los actos que se dictan en razón de estos. Todos estos procedimientos poseen un factor en común, la resolución de conflictos intersubjetivos.

De entre los procedimientos mencionados en la primera parte de este trabajo, los dos que más resaltan en la práctica son los de naturaleza laboral, en especial los relacionados al despido que llevan actualmente las Inspectorías del Trabajo, y los de desalojo en el caso de arrendamientos de viviendas. Veamos acerca del primero, en qué consisten los actos que se dictan con base al procedimiento determinado, y además qué características tienen estos procedimientos.

el análisis como para las conclusiones), que es el de verificar si en la realidad, estos procedimientos cumplen con tutelar el interés general, dentro del contexto de nuestro ordenamiento jurídico.

En cuanto a los procedimientos cuasijurisdiccionales llevados por las Inspectorías del Trabajo, analicemos en primer lugar el fin específico que persiguen los actos que se dictan como producto de éstos. Especialmente nos enfocaremos en los relativos la procedencia de los despidos y las reclamaciones por diferencias en las estimaciones de las prestaciones sociales que les corresponden a los trabajadores al finalizar la relación laboral.

Como todo procedimiento cuasijurisdiccional, estos de naturaleza laboral no escapan el hecho de que en ellos subyace un conflicto intersubjetivo entre dos partes, el patrono y el trabajador, siendo la administración ese tercero que actúa como “árbitro” supuestamente imparcial o desinteresado que decide conforme a lo establecido en la ley. Pero más allá de todo eso, nos interesa verificar que efectos o consecuencias producen en la realidad estos actos cuasijurisdiccionales, con la finalidad de verificar si estos cumplen con el mandato de tutelar el interés general.

De los procedimientos cuasijurisdiccionales en materia laboral que hemos señalado –los relativos al despido y reclamaciones por prestaciones sociales– tendríamos que estos culminarían en unos actos que acordasen la autorización para el despido¹⁸⁵ –en el caso de que el patrono sea favorecido en la decisión– o el reenganche del trabajador –en el caso contrario–; y en forma similar, en actos que acordasen el pago del monto en prestaciones sociales alegado por el patrono, o el reclamado por el trabajador. En términos más prácticos, estos actos deciden sobre la situación de un trabajador en particular, en el sentido de si mantendrá su condición de empleado o no, frente su patrono; o en el reconocimiento o no de los montos que hubiese reclamado como

¹⁸⁵ Inamovilidad Artículo 94 de la LOTTT: “Los trabajadores y trabajadoras protegidos de inamovilidad no podrán ser despedidos, ni trasladados, ni desmejorados sin una causa justificada la cual deberá ser previamente calificada por el inspector o inspectora del trabajo. El despido, traslado o desmejora de un trabajador o trabajadora protegido de inamovilidad son contrarios a lo previsto en la Constitución y en esta Ley. // El Ejecutivo Nacional podrá ampliar la inamovilidad laboral prevista en esta Ley como medida de protección de los trabajadores y trabajadoras, en el proceso social de trabajo. // La protección de la garantía de inamovilidad de los trabajadores y trabajadoras amparados por ella, se realizará mediante el procedimiento contenido en esta Ley, que es gratuito, accesible, transparente, expedito, sin dilaciones indebidas y sin formalismos o reposiciones inútiles. El mismo expresa la autoridad del poder popular en materia del trabajo y seguridad social, y sus actos, resoluciones o providencias se ejecutarán efectivamente y no serán objeto de impugnación en vía jurisdiccional, sin previo cumplimiento del acto administrativo”.

justos y procedentes de recibir en pago, una vez finalizada la relación laboral¹⁸⁶.

Ahora bien, lo primero que resalta de estos actos, no es la simple individualización o particularización de éstos, algo que es hartamente reconocido o definido como actos administrativos de efectos particulares, sino la significación o efectos que parecieran no tener en forma directa con respecto al resto de la ciudadanía. En efecto, cuando hablamos de interés general, y a pesar de ser un concepto jurídico indeterminado con una alta abstracción, de todas formas, no consideramos admisible que sea posible extraerle ese carácter de generalidad, de superación de ese puro interés individual o particular, y por ende de importancia directa para con todos los demás miembros de una sociedad.

Cabe cuestionarse entonces cuál sería la importancia, beneficio o conveniencia que obtendrían en forma directa las personas ajenas a la relación laboral controvertida, cuyo conflicto intersubjetivo sirve de basamento a la iniciación de los procedimientos comentados.

Recuérdese que hemos acogido la postura de que la administración persigue el interés general en forma directa, y por lo tanto los efectos de sus actuaciones deberían poder observarse de forma inmediata para la ciudadanía en general, o al menos para un conjunto de individuos más o menos determinados (personas que habiten en una determinada localidad, municipio, estado o que pertenezcan a algún gremio en particular, por ejemplo).

En el caso de los procedimientos que hemos venido analizando, no vemos esa afectación directa a la generalidad; ni siquiera lo vemos con respecto a un cúmulo determinado de particulares, que en este caso podrían ser los trabajadores en general, por la razón de que no observamos el beneficio, afectación, significación, o mejor dicho, tutela inmediata de algún derecho o necesidad en particular que pudiera recibir otro trabajador (ajeno al conflicto que da nacimiento al procedimiento) en particular. Tampoco vemos que haya efectos para con los trabajadores en general, producto de que otro haya sido reenganchado en su empleo, o por haber recibido éste una justa retribución en sus prestaciones sociales.

Por otra parte, de conformidad a lo que establecimos previamente sobre el contenido o concreción del interés general en nuestro ordenamiento jurí-

¹⁸⁶ Funciones de las Inspectorías del Trabajo: Artículo 507 de la LOTT: “Las Inspectorías del Trabajo tendrán las siguientes funciones: (...) 3. Mediar en la solución de los reclamos individuales de trabajadores y trabajadoras y ordenar el cumplimiento de la ley o la normativa correspondiente cuando se trate de reclamos sobre obligaciones taxativas de la ley (...)”.

dico, este se desenvuelve en un Estado Social de Derecho y de Justicia; y habíamos dicho que, como consecuencia de ello, toda actividad prestacional de la administración dirigida a satisfacer las necesidades sociales más básicas que se desprendan del mismo texto constitucional, a los fines de lograr una igualdad material, y en procura de los sectores más débiles de la población, tutelan en forma directa el interés general.

Bajo esa premisa, no observamos cual sería la prestación que estaría recibiendo un trabajador al obtener una decisión favorable por parte de un Inspector del Trabajo; si bien es cierto que mediante este tipo de actos bien pudiera reconocérsele la titularidad de un derecho que pudiera ser catalogado por la mayoría de la doctrina como un derecho de naturaleza social, ello no implica la recepción o satisfacción directa de una necesidad producto de la implementación de alguna actividad prestacional dirigida a un grupo indeterminado de particulares. Tanto es así, que muchas veces olvidamos que estos procedimientos administrativos tan particulares, pueden resultar en actos que favorezcan al patrono, con lo cual habría que cuestionarse cuál sería la prestación realizada o satisfacción de una necesidad social a un sector débil de la población en esos casos, por muy poco probable que sea su producción en la práctica.

No creemos posible que sea admisible el argumento de que por tratarse los trabajadores (o los inquilinos, por ejemplo) de un sector que muchos afirman debe considerarse como de débiles jurídicos¹⁸⁷ o sector débil de la población, ya automáticamente queda autorizada la administración para llevar procedimientos que resuelvan sobre los conflictos intersubjetivos que surjan de las relaciones entre éstos y los patronos, o los “fuertes” de la relación en cada caso. Afirmar eso equivaldría a aceptar también el establecimiento de órganos administrativos que decidan y lleven procedimientos para tal fin, sobre conflictos entre particulares surgidos de relaciones en las que estén implicados menores de edad, considerados igualmente por la legislación y el pensamiento socio político de nuestro país como débiles jurídicos o de interés social

¹⁸⁷ El argumento o razonamiento del débil jurídico como justificación de este tipo de procedimientos ha sido uno de los más utilizados para su explicación. Así se ha desprendido de la misma jurisprudencia patria, tal y como consta en la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 18-10-1982, mediante la cual se señaló con respecto a los procedimientos relativos al desalojo de viviendas dadas en arrendamiento que: “Se estima que fue para mantener esta posición que históricamente fue sentida, que el procedimiento administrativo estableció una tutela especial del inquilino –débil jurídico en la relación arrendaticia– que protegiera mejor sus derechos e intereses”, citada en Rondón de Sansó: ob. cit., p. 36.

para la colectividad¹⁸⁸, para los cuales no provee nuestra legislación sino órganos jurisdiccionales como los únicos competentes para resolver sobre esos casos.

Aquí cabe destacar lo que al respecto dijera Luis Alberto Petit Guerra sobre los derechos sociales de libertad, los cuales se referirían –a manera de ejemplo– a los derechos de huelga y sindicación en el campo del derecho laboral (y otros muchos más), “para diferenciarlos de los derechos sociales de prestación”¹⁸⁹, para el ejercicio este tipo de derechos basta su consagración mediante ley, por lo que es válido afirmar que la misión igualadora del Estado social se agota en esta instancia o función específica del Estado, así sea en forma mediata o indirecta; mientras que las actividades prestacionales que no buscan resolver conflictos, sí están llamadas a satisfacer en forma directa e inmediata necesidades básicas o de contenido social, a lo cual debiera dar cumplimiento la administración pública, en tanto institución (tal y como la caracteriza José Ignacio Hernández) o conjunto de entes y órganos de la rama ejecutiva del poder público, que están al servicio de los ciudadanos (todos y no de particulares).

Es posible afirmar inclusive, que algunos particulares estarían obligados por ley a satisfacer necesidades sociales mediante actividades prestacionales, en este caso los patronos que están obligados a pagar las debidas prestaciones sociales. Pero ello –reiteramos– se agotaría nuevamente mediante el establecimiento legal de dicha obligación (la actividad prestacional, o por lo menos afín con los fines del Estado Social), y no a través de la resolución de un reclamo intersubjetivo por un incumplimiento en particular hacia un trabajador, llevado por la administración pública, siendo que esto último no puede ser tenido como parte de la actividad prestacional misma.

Similar situación se presenta en el caso de los procedimientos administrativos cuasijurisdiccionales que recaen sobre las solicitudes de desalojo en los casos de arrendamientos de vivienda principalmente. Los efectos de los actos en ese caso sería la autorización o no del desalojo del inmueble. De salir favorecido el arrendatario por la decisión que tome la administración, que sería en estos casos el “débil jurídico”, no vemos que efectos directos tendría eso sobre la colectividad general indeterminada, ni tampoco sobre un relativamente determinado sector o grupo dentro de la sociedad (arrendatarios). Por lo tanto, consideramos que estos actos tampoco logran tutelar en forma di-

¹⁸⁸ Así es en el caso de los niños y adolescentes, quienes cuentan con una especial legislación que los ampara (LOPNNA), y tribunales con competencia especial para conocer de las acciones relacionadas con los derechos de éstos.

¹⁸⁹ Petit Guerra: ob. cit., p. 130.

recta un interés general, menos aún si las decisiones son favorables al arrendador, posibilidad siempre existente, por muy poco que se observe en la práctica.

En cuanto al contenido o sustancia de actividad prestacional que puedan tener los actos producto de estos procedimientos obligatorios en los casos de estos arrendamientos en particular (sobre viviendas), no logramos ubicar tampoco cual sería la satisfacción de la necesidad básica que estaría recibiendo particular alguno con la culminación de éstos o por efectos de los actos que se dictan en razón de los mismos. Dicho de otra manera, no concebimos que el favorecer a un arrendatario mediante estos procedimientos, sea equiparable a satisfacer la necesidad social de una vivienda, por cuanto en definitiva nunca se le estará reconociendo la titularidad sobre inmueble alguno, o recibiendo alguna otra prestación similar.

A pesar de que el derecho a la vivienda –cuya importancia es la que se ha tratado de utilizar como justificación para la intervención del poder público en muchísimas modalidades– ha sido catalogado como uno de contenido social¹⁹⁰, la administración pública enmarcada en los fines de un Estado social, debe procurar la satisfacción de éste a través de las tantas veces mencionadas actividades prestacionales, que se traducirían en estos casos en la construcción y entrega de viviendas accesibles a los sectores de la población con menos recursos, ya sea mediante la gestión económica directa de empresas públicas constituidas para tales efectos, o bien por medio de la clásica actividad de fomento. En esos casos sí nos encontraríamos innegablemente con la satisfacción directa e inmediata de una necesidad, y por ende se cumpliría con la tutela del interés general en el marco de un Estado social.

Pasemos ahora a verificar este punto en algunos otros de los procedimientos cuasijurisdiccionales mencionados en la primera parte del trabajo, con la advertencia de que ya en estos el carácter jurisdiccional se encuentra quizás un poco menos claro que en los dos recién señalados.

Otro de los procedimientos cuasijurisdiccionales mencionados por la doctrina, es el de las llamadas oposiciones a los registros de marcas. En esos casos –y aunque el conflicto no es tan evidente, por representar ésta una posibilidad y no la razón como tal de la iniciación del procedimiento– se le ha

¹⁹⁰ Artículo 82 CRBV (contenido en el Título III: Derechos sociales): “Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénicas, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y el Estado en todos sus ámbitos. // El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas”.

identificado el elemento cuasijurisdiccional por la razón de que nuevamente la administración estaría decidiendo entre dos pretensiones particulares contrarias. En efecto, al presentarse una oposición a la solicitud del registro de determinada marca, el solicitante original es obligado por ley a contestarla, como si de la contestación de una demanda en un juicio ordinario se tratase.

Curiosamente, una norma de más reciente data¹⁹¹ que la Ley de Propiedad Industrial, aplicable a los registros marcarios y que tuvo vigencia en nuestro ordenamiento hasta hace algunos años, había eliminado ese requerimiento de contestar las oposiciones de los terceros, lo cual creemos correcto y cónsono con la naturaleza verdadera de un procedimiento administrativo. En efecto, en estos casos el solicitante no debería estar obligado a contestar objeciones o reclamaciones de terceros, so pena de que ello sea considerado como un desistimiento o falta de interés que conlleve una decisión denegatoria de su solicitud, sino únicamente a cumplir con los requerimientos de ley, siempre manteniendo su derecho a la defensa.

Desafortunadamente, con la derogación de la comentada normativa vigente durante el tiempo en que Venezuela formó parte de la Comunidad Andina, las disposiciones de la Ley de Propiedad Industrial recobraron su total vigencia, y con ello estos procedimientos volvieron a reafirmar su carácter cuasijurisdiccional. Pero con respecto a lo que nos ocupa sobre la tutela o no del interés general, los actos de registros de marcas, ya sea que se hayan presentado oposiciones o no, y a pesar del carácter semi jurisdiccional de la necesidad de que los solicitantes contesten, o que incluso los opositores ratifiquen¹⁹² su interés en hacerlo en algunas ocasiones, siguen persiguiendo a todo evento su finalidad muy particular, que es la de proteger la propiedad intelectual, y a la colectividad en general, específicamente con respecto al objetivo de proveer la certeza y confianza sobre las marcas comerciales existentes en nuestro país. En consecuencia, nos encontramos aquí con que un particular agregado del procedimiento ha hecho que parte de la doctrina lo considere como “cuasijurisdiccional”, pero ello no obsta para que los actos administrativos que se dictan en su razón mantengan su cualidad de tutelar el interés general.

¹⁹¹ Decisiones 344 y 486 dictadas por la Comisión de la Comunidad Andina sobre el Régimen Común de Propiedad Industrial.

¹⁹² Tal y como consta en uno de varios Anuncios Oficiales emitidos por Registrador de la Propiedad Industrial, publicados en el Boletín de la Propiedad Industrial que emite el Servicio Autónomo de Propiedad Intelectual (SAPI): http://sapi.gob.ve/wp-content/uploads/2016/09/Avisooficial_otro.pdf

De entre los procedimientos que comentamos, está también aquel que establecía la legislación de protección al consumidor sobre las fases o procedimientos conciliatorios en los casos de denuncias de particulares. Creemos importante comentarlos, ya que a pesar de que la disposición que los consagraba de forma expresa fue derogada por la legislación vigente, hemos observado que en la práctica (sin formalidad alguna), algunos funcionarios siguen tratando de lograr la conciliación entre el denunciante y el particular prestador del servicio, o comercializador de los bienes objeto de la denuncia.

Sobre estos procedimientos, nuevamente no vemos como sus resultados lograrían tutelar el interés general de una forma inmediata y directa. Podría alguien alegar que procurar la mediación entre denunciante y denunciado, lograría quizás un efecto disuasorio similar al de una sanción administrativa, en lo que respecta al objetivo de lograr que se reduzcan las prácticas prohibidas por la ley. Siendo ello así, muchos concluirán en que la tutela directa del interés general se lograría en ambos casos.

Al respecto, creemos que es conveniente mantener una postura tal vez conservadora, pero más apegada a lo que consideramos son los fines de la administración pública. La conciliación en principio parece una forma flexible y no tan necesariamente imbricada con la noción de un procedimiento jurisdiccional, aun tomando en cuenta el conflicto intersubjetivo subyacente. No obstante, estas conciliaciones resultan directamente en la satisfacción de la petición de un individuo en particular, y no en la sanción de la supuesta práctica o actividad prohibida, lo cual sí indudablemente reprimiría eficazmente la situación no deseada y atentatoria contra el interés general, de una forma mucho más directa y concreta con respecto a la colectividad en general, sin mencionar que refuerza la vigencia y validez de la norma que establece dicha sanción. Similares apreciaciones recaerían sobre los procedimientos conciliatorios observables en otras recientes legislaciones, como lo es en materia de seguros.

No solo las denuncias por presuntas violaciones de normas o leyes de protección al consumidor han sido estudiadas por contener procedimientos de aspecto cuasijurisdiccional. También hicimos breve mención a las normas de protección de la libre competencia, cuyos procedimientos de denuncia de prácticas prohibidas han devenido algunas veces en procedimientos cuasijurisdiccionales, pero no por el acto que en definitiva debiera dictarse, el cual sería la sanción administrativa correspondiente y prohibición de la práctica u operación prohibida (lo cual innegablemente resultaría en tutelar el interés general de forma directa, por cuanto el mercado y todos los ciudadanos consumidores o usuarios de servicios en general, se benefician de la ausencia de prácticas atentatorias contra la libre competencia), sino, y de nuevo, por las

características propias de los procedimientos que se han llevado en estos casos, que a veces se han equiparado más a un juicio, que a un procedimiento administrativo como tal.

Ilustrativo es el caso que ya citamos anteriormente, referente a la llamada “guerra de las colas”, en el cual se pudo observar contestaciones y demás actos propios de un litigio ordinario. Sobre ese caso, Gustavo Linares Benzo¹⁹³ llegaría a afirmar que dicho procedimiento iniciado por la denuncia de una de las partes se fue convirtiendo más en un debate sobre los compromisos u obligaciones previamente adquiridos entre las partes en conflicto que, en la verificación de la presunta violación de las normas de protección a la libre competencia, situación ésta última que es la única para lo que la administración pública sería competente en estos casos, por representar la tutela directa del interés general. Es por ello que creemos que en estos casos no nos encontramos con verdaderos procedimientos cuasijurisdiccionales.

Lo que sucede es que en ciertas ocasiones el desarrollo de estos procedimientos de denuncia de un particular sobre las presuntas violaciones a la ley en las que estarían incurso otros, crean un conflicto intersubjetivo entre ambas partes, llegando la administración a comportarse como un “arbitro” entre ambas, lo cual –con base a la línea argumental que hemos venido llevando– no cumple con tutelar en forma directa el interés general en el ordenamiento jurídico venezolano, ni siquiera bajo el contexto de un Estado social.

C. El procedimiento administrativo y la tutela del interés general

De lo anterior, surge la cuestión de que del carácter de cuasijurisdiccional, no se agote necesariamente su análisis en la situación de un conflicto intersubjetivo subyacente, o en la sustancia del acto que se dicte para resolver dicho conflicto, sino que se requiere también volver sobre las características propias que la doctrina ha establecido sobre los procedimientos administrativos y su razón de ser, con base a ese tantas veces mencionado fin de amparar el interés general. Lo que se quiere confirmar aquí, es si esas características tan distintivas de los procedimientos administrativos son compatibles o no con la resolución de tales conflictos.

La teoría general de los procedimientos administrativos nos explica cuáles son los conceptos, elementos y principios que informan los procedimientos administrativos en el ordenamiento jurídico venezolano. En otras palabras, nos da luces sobre la esencia de éstos, de tal manera que podamos diferenciarlos de los otros tantos que establece nuestro ordenamiento, con el objeto no

¹⁹³ Linares Benzo: ob. cit.

solo de salvaguardar los principios generales de aquél, al igual que los derechos de los particulares, sino también para procurar que la actuación de la administración pública sea la más eficaz y eficiente posible, de cara a los fines del Estado que ésta está llamada a cumplir de una forma más directa e inmediata que cualquier otra rama o manifestación del poder público en que se pueda pensar.

De esa teoría general, son dos principios o caracteres esencialísimos al procedimiento administrativo que resaltan con respecto al elemento central del interés general. Estos son –en nuestro criterio– el principio de flexibilidad y no preclusión¹⁹⁴ y el principio de impulso (por la administración), entre otros que la doctrina ha señalado como distintivos de este tipo de procedimientos¹⁹⁵.

El Principio de flexibilidad junto con su correlativo carácter de no preclusividad¹⁹⁶, es quizás el que más se desmarca o diferencia a los procedimientos administrativos de los procedimientos jurisdiccionales. Pudiera decirse que aquel consiste básicamente en que los procedimientos administrativos no debieran de contener lapsos preclusivos de impretermitible y obligatorio cumplimiento, cuyo vencimiento convirtiese en absolutamente extemporánea y a todo evento desestimada cualquier tipo de actuación que estuviese en principio llamada a cumplirse dentro de un lapso o fase determinada, pero que en la práctica se hubiese cumplido o llevado a cabo en otro momento; lo anterior ya sea producto de la prórroga de algún lapso libremente concedida por la administración, o debido a la importancia de que determinadas actuaciones

¹⁹⁴ Principio este cardinal en lo que respecta al Procedimiento administrativo consagrada por nuestro ordenamiento jurídico. Al respecto véase Allan Brewer-Carías: *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos Principios del Procedimiento Administrativo*. Colección Estudios Jurídicos No. 16. Novena Edición. EJV, Caracas, 2010. pp. 251-252.

¹⁹⁵ Otros de los principios que rigen al Procedimiento Administrativo, generalmente afirmados por la doctrina y jurisprudencia son el principio inquisitivo, de obligatoriedad, de orden público, entre otros; y lo que se derivan directamente de lo establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos: de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad (Art. 30 LOPA). Al respecto véase: Allan Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó, Gustavo Urdaneta Troconis y José Ignacio Hernández: *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y Legislación Complementaria: Introducción, Estudio Preliminar, Guía de Lectura, Sistemática General e Índice Alfabético*. Colección Estudios Legislativos No. 1, 16va Edición. EJV, Caracas, 2015. Allan Brewer-Carías: *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos Principios del Procedimiento Administrativo*. Colección Estudios Jurídicos No. 16. Novena Edición. EJV, Caracas, 2010. José Araujo Juárez: *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*. Caracas. Vadell Hermanos Editores 1993.

¹⁹⁶ Al respecto, el autor José Araujo Juárez señala lo siguiente: “podemos señalar que el procedimiento administrativo es esencialmente un medio de acción de la Administración Pública, la LOPA atempera el rigor del principio de actuación formal, a tal punto que puede afirmarse la existencia de un principio de flexibilidad (por ejemplo: el principio de no preclusividad y adaptabilidad de fases, la convalidación, etc.)”. Araujo Juárez: ob. cit., p. 68.

puedan siempre ser tomadas en cuenta en cualquier fase del *iter* procedimental, para así lograr los fines que se deben conseguir al llevar determinado procedimiento, dicho de otra manera, los fines del acto que se dictaría en razón de éste.

En efecto, como quiera que en los procedimientos administrativos no existen verdaderas partes –en el sentido jurisdiccional– y no así al menos en lo que a la relación particular-administración se entiende; los lapsos y fases de éstos deben considerarse flexibles y no preclusivos, en el sentido de que la administración tiene la potestad de admitir y considerar la realización de algunas actividades requeridas en ciertos lapsos legalmente establecidos, durante otras fases del procedimiento, e inclusive conceder libremente prórrogas a los particulares para el cumplimiento de requerimientos y cargas en cabeza de éstos, que de conformidad a las disposiciones legales aplicables del caso en concreto deban cumplirse dentro de un lapso determinado, sin requerir que una ley especial lo permita¹⁹⁷.

Tal situación no podría ser nunca asimilable en el caso de los procedimientos jurisdiccionales, en razón de que en éstos sí existen verdaderas partes, por lo que los lapsos del procedimiento jurisdiccional son estrictamente preclusivos, y no podría permitirse que una parte pueda ejercer su defensa y alegatos fuera de los lapsos legalmente establecidos y correspondientes a cada fase del proceso, cuando la otra si lo hubiere hecho, o menos aún podría el juez acordar la prórroga de una fase por solicitud de la parte que hubiere faltado en actuar debidamente dentro del lapso correspondiente, con la excepción de que ambas partes así lo acordasen, de acuerdo con el principio dispositivo que rige en los procedimientos jurisdiccionales¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Una de las maneras en las que creemos se refleja este principio que consideramos de flexibilidad, dentro del principio de formalidad del Procedimiento Administrativo, es mediante el ejercicio del derecho de petición y su correlativo a una oportuna y adecuada respuesta, garantizado tanto por el texto constitucional (Art. 51 CRBV) como por la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativos (Art. 2). En efecto, mediante este derecho, las particulares pueden instar o solicitar a la administración para que les otorgue prórrogas de lapsos o la realización de cualquier actuación adicional, cuyos supuestos y procedencia no necesariamente deben estar previamente establecidos o determinados en texto legal alguno, como si lo sería -con toda lógica- en el caso de los procedimientos jurisdiccionales. Para un estudio detallado de este derecho en Venezuela, véase: José Rafael Belandria García: *El Derecho de Petición en España y Venezuela*. Fundación De Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2013.

¹⁹⁸ Sobre el principio dispositivo que acoge nuestra legislación procesal se afirma que: “Los litigantes disponen libremente del proceso mediante los actos de autocomposición procesal (desistimiento, convenio, transacción). El acuerdo de los litigantes -característico en los procesos arbitrales- impide al juez o magistrado tomar providencias que lo contradigan: *ubi*

Quizás una de las figuras legales mediante las cuales se puede apreciar más la vigencia de este principio, es la de la perención. Establecida en el artículo 64 de la Ley Orgánica de los Procedimientos Administrativos, la perención de un procedimiento iniciado a instancia de parte opera cuando éste se encuentra paralizado por causa imputable al solicitante, es decir, en el caso de habersele requerido el cumplimiento de alguna actuación específica o carga a éste. De no verificarse el cumplimiento dentro del lapso que le hubiese sido requerido originalmente, la administración notifica al particular para que cumpla con lo exigido, y de no ser así, operaría la perención del procedimiento. De ahí que la perención no opera de manera automática en el momento que un particular incumple con cierta exigencia dentro del lapso procedimental establecido para ello, sino que la administración deberá notificarle de tal situación, y será a partir de ese preciso momento en que comienza a correr el lapso del artículo 64 de dos meses, para que proceda la declaratoria de perención.

Así pues, se denota en la figura recién comentada, la flexibilidad en torno a los lapsos y actuaciones que deben cumplirse dentro de éstos o por requerimiento de la misma administración, para lo cual no aplican disposiciones restrictivas que persigan la estricta imparcialidad e igualdad entre unas partes que se encuentren en litigio o con intereses claramente contrapuestos. Muy muy por el contrario, lo que se persigue es lograr el fin que establece determinada ley para cada caso en concreto, con lo cual, en teoría, tanto el particular como la administración persiguen este mismo fin que –en definitiva– comprende la tutela del interés general, en tanto actividad enmarcada como función administrativa.

El principio de obligatoriedad o deber de impulsar en cabeza de la administración es –como mencionamos– otro de los más importantes en torno a la imbricación de la noción de interés general en los procedimientos administrativos en Venezuela. Este principio significa que la administración debe impulsar el procedimiento administrativo en todas sus fases, nótese que, de forma obligatoria y no optativa, para así llevarlo a buen término, produciendo el respectivo acto administrativo.

Este principio aplica inclusive en los casos de los procedimientos iniciados a instancia de parte; y tanto es así, que de desistir o perder el interés el particular que haya solicitado la iniciación del procedimiento, la administra-

partes sunt concordēs, nihil ab iudicem.” Ricardo Henríquez La Roche en *Instituciones del Derecho Procesal*. Segunda Edición ampliada. Centro de Estudios Jurídicos de Venezuela, Caracas, 2010, p. 106.

ción cuenta con la potestad de poder continuarlo por razones de orden público¹⁹⁹. La obligación de impulsar el procedimiento se hace aún más notoria en los procedimientos iniciados de oficio.

La necesidad de impulsar los procedimientos viene relacionada con la noción de las instituciones de la potestad y la competencia, vitales en los estudios del derecho administrativo. Bien es sabido que la potestad y competencia, a diferencia de la capacidad en el derecho privado, no son de un carácter optativo. Al ser establecidas por ley, le imprimen un carácter de obligatoriedad y no relajamiento o desistimiento en su ejecución o implementación de parte de las entidades a las que se les ha otorgado.

Por ello, toda vez que un determinado ente u órgano solo puede llevar los procedimientos administrativos para los cuales es competente y tiene la potestad de iniciarlos, o de continuarlos en el caso de aquellos que son iniciados a instancia de parte, al mismo tiempo está obligado a terminarlos²⁰⁰ o finalizarlos, para lo cual debe imprimirles todo el impulso que sea necesario u obligatorio, de conformidad con la ley.

Ahora bien, cabe preguntarse cómo estos principios se reflejan en la práctica de los llamados procedimientos cuasijurisdiccionales, pero antes, y ateniéndonos al objeto principal de este trabajo, resaltaremos como aquellos tienen su razón de ser también en la procura del interés general.

Se ha dicho en reiteradas oportunidades que la administración no actúa en interés propio o del poder público²⁰¹ y ello es perfectamente así, en el sentido de que no actúa por un interés particularizado, circunscrito a un sector de la sociedad o estructura de poder alguna en momento determinado, sino –como tantas veces lo hemos señalado ya– por el interés general. Esto implica, en pocas palabras que, a diferencia del juez, la administración no está para decir el derecho únicamente y aplicar las disposiciones legales en cada caso en concreto de forma automática. También deberá decidir conforme al fin implícito de la ley que le otorgó la competencia para decidir y dictar el respectivo

¹⁹⁹ Artículo 66 LOPA: “No obstante el desistimiento o perención, la administración podrá continuar la tramitación del procedimiento, si razones de interés público lo justifican”.

²⁰⁰ No solo por lo que impone el principio de orden público, el carácter obligacional de las potestades y las competencias que impregnan a la actividad administrativa (principio de obligatoriedad, deber de tramitar establecido en el artículo 53 LOPA), sino también a los fines de dar cumplimiento al derecho de petición, a través de una respuesta oportuna y adecuada.

²⁰¹ Aunque, algún sector de la Doctrina sí lo considera así, como es el caso de la profesora y ex Magistrada Hildegard Rondón de Sansó: “El concepto del Derecho Administrativo en Venezuela y de las administraciones públicas” en *100 Años de la Enseñanza Del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, t. I, UCV y FUNEDA, Caracas, 2011, p. 356.

acto. Este fin implícito en cada ley, es la tutela del interés general, por supuesto enmarcado dentro del contexto de la determinada área de regulación que le corresponda.

Toda vez que la administración actúa con base a ese interés general, los procedimientos que ella lleva rompen con ese carácter de imparcialidad absoluta, que se abstrae de toda intencionalidad y persigue solo la verificación del encuadramiento en los supuestos de hecho de una ley. Al haber ese interés, la administración no debe ser incólume o de una formalidad absoluta en su actuación, aplicando estrictamente y sin excepción alguna, las disposiciones relativas a las fases y lapsos de los procedimientos, hacia al interesado o particular; en cambio debe en cierta forma acompañarlo a través del procedimiento en cuestión, con la finalidad de no solamente cumplir objetivamente con las disposiciones expresas de la ley, sino también con los fines implícitos en ésta, que son los fines que el Estado le ha encomendado a cumplir, los cuales son del interés general de toda la colectividad y, por tanto, no ajenos al particular individualizable en cada procedimiento. De ahí el carácter flexible y no preclusivo de los procedimientos administrativos que hemos venido resaltando.

Similar explicación merece el principio de impulso. Debido al interés que motiva las actuaciones de la administración pública, es lógico que ésta deba ejercer sin relajo alguno todo el impulso procedimental que sea necesario a los fines de que se produzca el respectivo acto administrativo. Por ello, no es admisible hacer depender exclusivamente del particular, la continuación y terminación de los procedimientos administrativos, inclusive en los casos en que éstos hayan sido iniciados a instancia de parte.

Todo ello evidencia claramente que la administración no es en absoluto un sujeto desinteresado, que actúa de forma inercial de acuerdo a las actuaciones de los particulares. La administración pública es un sujeto que cuenta con total intencionalidad en la prosecución de los procedimientos administrativos, y es de su máximo interés que estos lleguen a su término, de conformidad por supuesto con la ley (principio de legalidad) y actuando objetivamente en función del interés general que le corresponde tutelar.

Llegados a este punto, nos toca ahora constatar si estos principios se toman en cuenta cuando se llevan a cabo estos llamados procedimientos cuasijurisdiccionales. A pesar de que las leyes y normas que los establecen no disponen expresamente la obligación de llevar un procedimiento del tipo dispositivo, propio de nuestro Código de Procedimiento Civil²⁰², de todas formas,

²⁰² Publicado en Gaceta Oficial Extraordinario del 18-09-1990. El principio dispositivo se desprende de –entre otros– del artículo 12, el cual reza así: “Los jueces tendrán por parte de sus

aún podemos encontrar algunos aspectos que sí pertenecen a ese ámbito. Esto se evidencia sobre todo en los procedimientos de este tipo, cuando las disposiciones que los establecen demandan de las partes, las alegaciones y pruebas debidas dentro de determinados lapsos de naturaleza preclusiva, en el marco de una controversia, dejando de lado a la administración –en principio y aparentemente– como un mero arbitro con respecto a ésta.

Es este tipo de disposiciones las que un principio dieron nacimiento al concepto de “cuasijurisdiccional” por representar esa mixtura entre procedimiento administrativo y jurisdiccional, que no llega ser en definitiva ninguna de las dos; no obstante que, bajo nuestro criterio, la cualidad de administrativo mantiene su preponderancia por cuanto son dictados por órganos o entes pertenecientes a la administración pública.

Más recientemente, es en la práctica que hemos venido observando, como estos procedimientos se han venido “judicializando” o “jurisdiccionalizando” cada vez más. En efecto, es normal oír hablar a los funcionarios competentes que las oficinas a sus cargos están “dando despacho”, término que hace referencia a los días en que los órganos jurisdiccionales –juzgados o tribunales– no solamente reciben actuaciones de las partes y atienden al público, sino que también se cuentan a efectos del transcurso y cómputo de los lapsos y términos legales correspondientes. En forma similar, los mismos funcionarios utilizan otro término de indudable origen judicial, como es el de las llamadas “diligencias” cuando se refieren a comunicaciones, solicitudes o actuaciones por escrito de cualquier índole, consignadas por los particulares en cualquier fase de estos procedimientos, como si de juicios se tratase.

Aunado a todo lo anterior, y aunque en menor proporción, no es poco común encontrarse con la opinión de funcionarios que comparan –por ejemplo– la actividad del inspector del trabajo con la de un juez, cuando se trata de estos procedimientos. Otro aspecto que se presenta muchísimo en la práctica y que es totalmente contrario a uno de los principios que hemos resaltado, es aquel de los funcionarios dejando en manos de los particulares el impulso del procedimiento en alguna de sus fases, casi que dejando a disposición total

actos la verdad, que procurarán conocer en los límites de su oficio. En sus decisiones el Juez debe atenerse a las normas del derecho a menos que la Ley lo faculte para decidir con arreglo a la equidad. Debe atenerse a lo alegado y probado en autos, sin poder sacar elementos de convicción fuera de éstos ni suplir excepciones o argumentos de hecho no alegados ni probados, El Juez puede fundar su decisión en los conocimientos de hecho que se encuentren comprendidos en la experiencia común o máximas de experiencia. // En la interpretación de contratos o actos que presenten oscuridad, ambigüedad o deficiencia, los jueces se atenderán al propósito y a la intención de las partes o de los otorgantes, teniendo en mira las exigencias de la ley, de la verdad y de la buena fe” (subrayado nuestro).

de estos la paralización o continuación de éste; esto se observa particularmente en los casos de los procedimientos relativos al desalojo de viviendas dadas en arrendamiento, lo cual sería lógicamente aceptado en los procedimientos jurisdiccionales llevados en sede judicial, pero nunca en el ámbito de un procedimiento administrativo.

Pero la problemática no se agota en las recién mencionadas apreciaciones. Pasa que, con estos procedimientos, sigue latente la verdadera esencia y formas de actuación de la función administrativa. Es por ello que a veces en la práctica observamos también situaciones en las que ésta latente posibilidad resurge y choca con la aparente “cuasijurisdiccionalidad” que la mayoría de las veces impera, como consecuencia tanto de las mismas disposiciones legales, como de las actuaciones de los funcionarios competentes, dando lugar a situaciones en las que las partes deciden transar y llegar a acuerdos que obviamente modifican las pretensiones iniciales, pero el funcionario decisor –supuestamente tercero imparcial– impide que estas actuaciones se formalicen y den lugar a la terminación del procedimiento, alegando razones de “orden público”. Lo que cabría afirmar, o mejor dicho cuestionarse en esos casos, es cómo pueden los funcionarios alegar el impedimento para que las partes acuerden transacciones, si no hay razones de interés general de por medio tal y como lo hemos demostrado en casi todos estos procedimientos.

De ahí la problemática que se produce cuando a aquellos que han sido llamados originalmente a ejercer la función administrativa, se les ha encomendado al mismo tiempo ejercer funciones jurisdiccionales o cuasijurisdiccionales, las cuales en esencia no tutelan los mismos intereses y de la misma forma. Una de las consecuencias de esto, es la de que al final se pudiera complicar y dificultar la satisfacción de las pretensiones de una o de ambas partes, en lugar de servir como una vía más expedita y sencilla para la obtención de éstas²⁰³.

Así pues, en vista de las consideraciones expuestas, somos de la postura que de los llamados procedimientos cuasijurisdiccionales que hemos analizado, no se desprende la protección o procura directa del interés general en lo que a la sustancia o efectos de los actos que se dictan en razón de estos procedimientos se refiere (con la excepción del procedimiento de registro de marcas, y lo que establece la legislación de protección a la libre competencia,

²⁰³ Hildegard Rondón de Sansón menciona a esta razón como una de las justificaciones de creación de estos procedimientos, señalando que “el legislador siempre ha creído que crear procedimientos administrativos contradictorios, sustitutivos de la vía judicial, haría más expedita la solución del conflicto que en ellos se debate y, al mismo tiempo flexibilizaría el trámite, lo cual se corresponde con la naturaleza de orden público que todas las instituciones sometidas a tal régimen poseen”. Rondón de Sansó: ob. cit., p. 6.

en el caso de que el procedimiento se hubiese llevado correctamente y ajustado con los fines de interés general). Tampoco pareciera desprenderse dicha tutela, de la esencia del iter procedimental que se implementa, tanto por las disposiciones de la norma o legislación que los consagra, como de la actuación de los funcionarios que los llevan en la práctica, la mayoría de las veces en contravención de los principios del procedimiento administrativo.

Creemos que la pretendida finalidad de tutelar el interés general en los procedimientos cuasijurisdiccionales, es solo eso, una pretensión, mas no una situación que se pueda verificar en la realidad, de cara con la noción de interés general implícita en nuestro ordenamiento jurídico, menos aun cuando –así lo entendemos– la administración pública debe cumplir con la referida finalidad en forma directa exclusivamente.

D. Una excepción: el procedimiento arbitral establecido en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones

Ante este escenario, no queremos dejar de mencionar un procedimiento arbitral en particular, que sí creemos apunta a proteger o satisfacer el interés general de una manera directa e inmediata, muy a pesar de que a primera vista es observable una aparente situación de posiciones contrapuestas entre dos particulares. Este procedimiento en particular se encuentra establecido en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones²⁰⁴, y se trata de un procedimiento mediante el cual la administración actúa como árbitro entre dos particulares –prestadores de servicios de telecomunicaciones– en el supuesto de que estos no lleguen a un acuerdo para el establecimiento de la llamada relación de “interconexión”²⁰⁵ necesaria para la eficaz y eficiente implementación de los servicios de telecomunicación que estas proveen.

²⁰⁴ Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, publicada en Gaceta Oficial N° 39.610 del 07-02-2011. La disposición comentada se encuentra consagrada en el artículo 132: “Las partes fijarán de común acuerdo los cargos de interconexión en los contratos que al efecto celebren, orientándolos a costos que incluyan un margen de beneficio razonable. Cuando las partes no logren acuerdo en el plazo previsto para ello, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones dispondrá de un lapso no mayor de treinta días continuos prorrogables por igual tiempo, para ordenar que se haga efectiva la interconexión solicitada, y establecer las condiciones técnicas y económicas de la misma. // La actuación de dicha Comisión, en este caso, deberá ser la estrictamente necesaria para proteger los intereses de los usuarios y se realizará de oficio, o a instancia de ambos interesados o de uno de ellos y su decisión será dictada previa audiencia de las partes afectadas”.

²⁰⁵ Según Víctor Rafael Hernández-Mendible, “el término interconexión suele significar diferentes cosas para diferentes personas, pero fundamentalmente significa la unión física de dos redes para el mutuo intercambio del tráfico”. Luego, el mismo autor cita la definición que

Nos encontramos aquí con un caso en particular en el cual la administración, si bien es cierto actúa de árbitro entre dos particulares con pretensiones en principio contrapuestas o en desacuerdo, la solución que ésta resuelva dictar sí tendría efectos que cumplen con la tutela directa del interés general, debido a que el propósito aquí sería aquél de asegurar el buen funcionamiento de un servicio con marcado interés general como lo es el de las telecomunicaciones²⁰⁶, y no la protección o satisfacción directa del interés subjetivo de ninguno de los particulares involucrados, obviamente sin perjuicio de los derechos y garantías que a cada uno le correspondería, incluyendo la garantía a un debido proceso.

En otras palabras, cuando la administración pública acelera la solución o solventa las diferencias que puedan existir entre dos particulares, siempre y cuando de ello dependa la correcta y eficiente prestación de un servicio o actividad de marcado interés general; el acto administrativo que resulta de ese procedimiento de mediación o de arbitraje, indudablemente producirá efectos inmediatos con respecto a todos los ciudadanos o colectividad en general que fungen como beneficiarios o usuarios del servicio en cuestión. Se verifica entonces, la necesidad de preservar el interés general, con independencia de los intereses que puedan tener los particulares.

establece el Reglamento de Interconexión (Publicado en Gaceta Oficial Extraordinario N° 3.275 del 29-01-1999) en su Artículo 2: “es la conexión, a través de medios físicos o inalámbricos, de equipos, redes y sistemas entre operadores que tiene por objeto, que los usuarios de los servicios de telecomunicaciones prestados por un operador puedan comunicarse con los usuarios de servicios de telecomunicaciones prestados por otro operador”. Víctor Rafael Hernández-Medible: *Telecomunicaciones, Regulación y Competencia*, EJV y FUNEDA, Caracas, 2009, p. 442.

²⁰⁶ Lo cual se desprende inequívocamente del artículo 5 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, el cual reza así: “Se declaran como de servicio e interés público el establecimiento o explotación de redes de telecomunicaciones y la prestación de servicios de telecomunicaciones, entre ellos radio, televisión y producción nacional audiovisual, para cuyo ejercicio se requerirá la obtención previa de la correspondiente habilitación administrativa, concesión o permiso, de ser necesario, en los casos y condiciones que establece esta Ley, sus reglamentos y las condiciones generales que al efecto establezca la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. // En su condición de servicio e interés público, las actividades y servicios de telecomunicaciones, entre ellos radio, televisión y producción nacional audiovisual, podrán someterse a parámetros de calidad y metas especiales de cobertura mínima uniforme, así como a la prestación de servicios bajo condiciones preferenciales de acceso y precios a escuelas, universidades, bibliotecas y centros asistenciales de carácter público. Así mismo, por su condición de servicio e interés público el contenido de las transmisiones o comunicaciones cursadas a través de los distintos medios de telecomunicaciones entre ellos radio, televisión y producción nacional audiovisual podrán someterse a las limitaciones y restricciones que por razones de interés público establezca la ley y la Constitución de la República”.

Un aspecto importante que resalta en toda la línea argumental que hemos manejado, es el del interés general, como interés que hace suyo la administración pública. Una de las consecuencias de esto, es que ésta actúa no como un sujeto desprovisto completamente de intencionalidad o como mero operador –sin más– de lo que establezca la ley. Tal y como se puede inferir del procedimiento arbitral establecido para asegurar la interconexión entre las empresas prestadoras de servicios de telefonía móvil, la administración actúa para la consecución de los fines de interés general que establece todo nuestro ordenamiento jurídico, y de éste se desprende que ello incluye no única y exclusivamente lo que establezca expresamente la norma legal que la hace competente para actuar en determinados momentos y supuestos, sino que también es admisible tomar en cuenta, el momento histórico, sociológico y político del momento, lo cual viene de la mano con la noción de potestad discrecional de la administración²⁰⁷, y el origen democrático, a través del sufragio, de los funcionarios a cargo de ésta, hecho éste que legitima a toda esa institucionalidad a actuar de esa forma. Pasemos a explorar en forma breve ese otro particular aspecto que imprime la noción de interés general en la función administrativa.

5. La parcialidad de la Administración Pública: su ineludible carácter político, ante la posición de tercero “imparcial” del juez

En lo que a la teoría general y principios que rigen los procedimientos administrativos respecta, la doctrina venezolana ha señalado de entre estos, al de imparcialidad y objetividad; precitados principios que aplican también en cierta forma a los procedimientos jurisdiccionales, y a la teoría general del proceso. Ello es lógico, por cuanto todos los principios y garantías que giran en torno al derecho al debido proceso –consagrado expresamente en la Constitución– deben ser tomados en cuenta para el desarrollo de cualquier procedimiento o actuación del poder público que se relacione o afecte la esfera jurídica de los particulares.

Sin perjuicio de lo anterior, no debe olvidarse tampoco que cada rama del poder público nacional tiene su razón de ser, además de orígenes político-jurídicos distintos, en lo que a las autoridades o miembros que las conforman se refiere. Esas diferencias van matizando algunos de esos principios y garantías relacionadas al debido proceso, de tal manera que la imparcialidad en un tipo de procedimiento en particular no podría considerarse absolutamente

²⁰⁷ Dicha potestad discrecional, o quizás dicho de una mejor manera, el elemento discrecional de la potestad administrativa se basa generalmente en los llamados criterios de oportunidad y conveniencia, los cuales comprenden únicamente la apreciación y valoración subjetiva de la administración, y no podrían en principio ser controlados por el Juez Contencioso Administrativo, salvo que se verifique un vicio de desviación de poder.

idéntica en procedimientos de distinta categoría, llevados por distintas autoridades que además ejercen sus funciones con un enfoque también diferenciado.

Toda actuación del poder público persigue un interés general, de otra forma no se entiende lógicamente el objeto y razón de ser del poder público, y del entramado jurídico que formaliza esas actuaciones, mucho más riguroso y formalizado que el actuar de los individuos físicos y personas morales. Pero la dinámica histórica y el devenir o desarrollo político de los pueblos, ha dictaminado que, con la finalidad de reducir la arbitrariedad, asegurar el imperio de la ley, y en definitiva equilibrar y controlar el poder tan inmenso que supone el ejercicio de gobernar, se haya implantado la necesidad de acoger el principio de la separación de poderes; acompañado ese devenir con el establecimiento en los pueblos del origen democrático de las personas llamadas a cumplir ciertos fines estatales, una vez que fueron superados los modelos monárquicos absolutos en occidente.

El principio de separación orgánica de las ramas del poder público, refleja entonces como a cada una de esas ramas no solo se le adjudican determinadas funciones, sino que también sus funcionarios poseen orígenes distintos, de conformidad y para que sean los más ajustados posibles para el ejercicio de esas funciones.

Así, en el caso de las ramas legislativa y ejecutiva, quienes están llamados a la redacción de las normas o reglas que regirán una sociedad, y para ejecutar esas normas, administrar los recursos que se requieran para ello y así poder lograr los fines públicos que de éstas deriven, respectivamente, tenemos que sus autoridades resultan del sufragio, y por ello son legítimos representantes de la voluntad popular, políticamente autorizados para ejercer esas funciones en representación de la colectividad en general.

En cambio, en el caso de la rama judicial, sus autoridades no son electas o designadas por sufragio, ya que lógicamente su función no es la de dictaminar las normas ni las formas en cómo han de administrarse los recursos para lograr los fines implícitos en ellas; estas autoridades –los jueces– deben estar calificadas y contar con la debida experticia para reafirmar la validez y vigencia de esas normas entre los particulares y también frente al resto del poder público, declarando lo que sea legal y anulando lo que no sea en cada caso, a la vez haciendo ejecutar las pretensiones con asidero legal. Por lo tanto, podemos decir que los jueces actúan única y exclusivamente conforme a lo que dictamine la ley, son los primeros, más importantes y objetivos garantizados de su validez y vigencia, y los órganos a su cargo –los jurisdiccionales– los únicos (en principio) autorizados a conceder la titularidad y correspondiente

ejecución²⁰⁸ a las pretensiones de los particulares cuyo basamento sea de conformidad a la ley.

Lógicamente, conforme a esa función, los jueces están obligados a actuar con total imparcialidad y objetividad, ya que de otra manera no estarían haciendo valer el contenido de la respectiva ley. No otra motivación que esa debe regir en sus actuaciones; de ello se desprenden todos los principios procesales²⁰⁹ que nuestra doctrina y jurisprudencia han tenido a bien en inferir de nuestro ordenamiento jurídico, y bajo esa óptica en particular creemos que debe interpretarse la noción del debido proceso a tomar en cuenta para el ejercicio de la función jurisdiccional.

No vemos que resulte exactamente igual en el caso de las actuaciones y procedimientos que llevan los entes y órganos de la administración pública. En vista de la función que están llamados a ejercer y cumplir –la tutela del interés general– y el origen democrático representativo que los legitima para actuar no exclusivamente desde un punto de vista jurídico, sino más bien desde uno político también (siempre encarrilado en los debidos canales formarles-jurídicos), la imparcialidad y objetividad con la que actúen necesariamente debe entenderse en forma distinta a la de los jueces.

En ese sentido lo afirma el catedrático Luciano Parejo Alfonso, para quien:

...la Administración pública está en estrecho contacto con la vida social, se involucra en ella, adhiriéndose (por ser ésta su razón de ser y su legitimación) a uno de los intereses que se hacen presentes en dicha vida social, en tanto que la organiza políticamente: el interés general. De esta elemental comprobación se sigue que no es un sujeto neutral, ni siquiera políticamente (al estar bajo la dirección del correspondiente Gobierno) y desde luego no en el sentido que lo es un Juez (cuya independencia es la que posibilita la dependencia exclusiva de la Ley)²¹⁰.

²⁰⁸ Siendo la excepción a esto, la potestad de autotutela de la administración pública, consagrada por nuestro ordenamiento jurídico.

²⁰⁹ Algunos de los más importantes o resaltantes principios procesales que informa nuestra legislación procesal son: principio de contradicción, principio de celeridad, principio de economía procesal, principios de preclusión y de eventualidad, principio de que las partes están a derecho, principio de inmediación, entre otros. La Roche: ob. cit., pp. 89-113.

²¹⁰ Sobre el mismo principio de objetividad, afirma el citado autor que: “no parece que pueda calificarse la Administración Pública, en efecto, de ‘desinteresada’ o ‘desapasionada’ (una de las acepciones que el Diccionario de la Real Academia da a la voz ‘objetivo’), en tanto que carente de interés o intereses propios. La Administración pública se define precisamente por el servicio al interés general, lo que significa su íntima vinculación a tal interés. Tiene, pues y por definición, ‘interés’ en la realización del mismo” y sobre el principio de imparcialidad que no es “carencia de todo interés, neutralidad propia del Juez, sino cabalmente exigencia

Y en desarrollo de esa misma idea, agrega más adelante que: “En otras palabras y estableciendo un cierto paralelismo con la posición institucional del Juez: si la independencia de éste es presupuesto de su vinculación exclusiva a la Ley y al Derecho, la objetividad de la Administración pública lo es de su servicialidad en exclusiva al interés general”²¹¹; razonamiento éste que suscribimos totalmente.

De tal manera que, la objetividad a la que alude la doctrina en lo que a los procedimientos administrativos se refiere, no resulta en una ausencia de intencionalidad en la administración, en cambio debe entenderse como una actuación que responda objetivamente al interés general implícito tanto en la ley aplicable a cada caso, como en el resto de nuestro ordenamiento jurídico.

De ese ordenamiento jurídico se desprende una noción de interés general más o menos concretizada, conforme a lo que hemos establecido a lo largo de este trabajo. Además, de ese mismo ordenamiento se infiere también que la administración pública posee cierto margen de discrecionalidad –que no arbitrariedad– para lograr esos fines estatales. Y ello resulta así, debido a que los funcionarios que conforman esa institucionalidad que es la administración pública, responden a motivaciones políticas, en razón del origen democrático o por sufragio de su autoridad, pero también –reiteramos– por la noción de interés general que ubicamos entre nosotros, la cual, quiérase o no, no es ajena a cierto contenido político.

De todo ello resulta que la administración pública actúa con determinada parcialidad en los procedimientos administrativos, a causa de sus ineludibles motivaciones políticas, pero con actuación objetiva con respecto al interés general implícito en la ley. Su peculiar imparcialidad vendría dada quizás por la reiteración de los mismos criterios en la resolución de similares asuntos frente a distintos particulares²¹², pero no como ausencia absoluta de interés

de no infición o contaminación por intereses particulares y, en todo caso, distintos al general” Luciano Parejo Alfonso: “La objetividad y la imparcialidad como predicados de la Administración Pública” en *IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo en Allan Randolph Brewer-Carías: La Relación Jurídico-Administrativa y el Procedimiento Administrativo*, Vol. II, FUNEDA, Caracas, 2006, pp. 576-578.

²¹¹ *Ibid.*, p. 577.

²¹² No obstante, los criterios pueden ser modificados de un momento a otro, salvo las limitaciones establecidas en el artículo 11 de la LOPA. En tal caso, se haría necesario demostrar que el cambio de criterio resulta en un vicio de desviación de poder, en tanto que la imparcialidad de la administración se estaría violando por ésta atender a un interés particular, en lugar de atender al general, al verificarse un mismo supuesto de hecho en dos actos administrativos, siendo que en la resolución de uno de ellos fue aplicado un criterio claramente favorecedor de un interés particular concreto.

hacia una determinada resolución de los procedimientos que estén a su cargo, y de los efectos que se quieran producir con ello.

Si la objetividad e imparcialidad de la administración, son de una naturaleza claramente distinta a la de un juez, resultando en que está actuará como un sujeto con claro interés (que en puridad de conceptos no es el suyo propio, pero que de todas formas se encuentra obligada, o mejor dicho estructurada para actuar conforme a aquél) e intencionalidad, deslastrándose así de ese carácter de “tercero” imparcial de juez que es idóneo y necesario al procedimiento jurisdiccional ¿Cómo puede la administración servir de tercero imparcial en procedimientos que han sido calificados de un carácter jurisdiccional, como si de jueces o árbitros se tratase? Encontrar la respuesta a tal cuestionamiento nunca ha sido fácil para la doctrina, y creemos que –aunque no se discuta tan abiertamente– en parte ha sido la causa de las críticas y polémicas relacionadas al concepto de acto cuasijurisdiccional.

Ahora bien, hemos dicho que la administración está obligada y conformada para directamente procurar y satisfacer el interés general, por lo que dos alternativas se presentan al momento de impulsar los procedimientos administrativos cuasijurisdiccionales; o bien la administración abandona toda noción de interés general, y las motivaciones políticas que ello implica, o las mantiene y se convierte en un tercero decisor que ni es imparcial, ni actúa objetivamente respecto a la letra de la ley, en los mismos términos que lo haría un juez o árbitro. En cualquier de esos casos, no podrá al final lograr la tutela directa del interés general, ya que como hemos señalado más arriba, los actos que se dictan en razón de esos procedimientos no parecen producir efectos que puedan ser subsumidos en la consecución directa e inmediata de ese fin.

Si actuase como un verdadero tercero imparcial, quizás no estaría afectando a ninguno de los particulares o “partes” del procedimiento, en el sentido de que serán tratados como iguales y la decisión se basará únicamente en declarar lo que dictamine la ley, algo que pareciera resguardar en mejor forma las garantías del debido proceso; sin embargo, al mismo tiempo pudiera estar obviando o evadiendo el que hemos señalado como más fundamental fin de la administración pública, que es tutelar el interés general.

De mantener la administración pública las motivaciones e intenciones propias de un sujeto interesado en lograr determinados fines estatales, que son superiores a las disposiciones concretas de la ley para determinados casos, se corre el riesgo de encontrarse violando algunas garantías constitucionales, amén de otros principios como el de igualdad. No hay forma de no cuestionarse como es que se puede garantizar que el patrono será considerado en forma igual al trabajador, cuando es obvio que el interés general que emana de la legislación laboral es la de proteger al segundo frente al primero; y que,

además, casi la mayoría de las veces las políticas públicas (más aún dentro del contexto de un Estado social), van encaminadas a priorizar la estabilidad del empleo.

En suma, con lo recién expuesto consideramos que se vuelve a demostrar que los denominados procedimientos cuasijurisdiccionales, más allá de las discusiones sobre si en verdad pueden ser calificados como tales, o si contravienen claramente la norma constitucional, yerran en el objetivo de contribuir al interés general en forma directa. Apartando el hecho de que los actos dictados al culminar estos procedimientos no surten los efectos propios de la función administrativa, la conformación de un procedimiento en el cual se considere que la administración deba actuar como un “tercero imparcial” contravendría su razón de ser²¹³, y por lo tanto se convierte en un elemento más para reiterar –desde un punto de vista procedimental– nuestras conclusiones al respecto.

6. La eficacia de los actos cuasijurisdiccionales: percepción general

A lo largo de este trabajo nos hemos puesto como objetivo principal el verificar si los procedimientos y actos cuasijurisdiccionales cumplen con el propósito primordial que ha sido encomendado a la administración pública, que es el de tutelar el interés general. Hasta este punto, hemos dicho que tal fin o propósito principal no es acometido mediante la implementación de estos procedimientos²¹⁴, toda vez que su naturaleza, así como los actos dictados en razón de éstos, no protegen, satisfacen o procuran de manera directa e inmediata el interés general, ni siquiera dentro del contexto de Estado social que dictamina nuestro ordenamiento jurídico.

Esto es lo que hemos dicho de una manera general, pero haciendo también mención a la práctica, especialmente en lo que se refiere a los procedimientos en materia laboral y arrendaticia, sobre los cuales hemos hablado acerca de los efectos directos o no, con respecto a los trabajadores y arrenda-

²¹³ Y es que, de actuar en correspondencia con su razón de ser, es decir, sirviendo al interés general en forma directa, ello no sería sin ningún riesgo de violación del derecho a la igualdad de alguna de las partes en controversia, o en un obstáculo para lograr algún tipo de transacción o acuerdo entre éstas; ya que al invocar su fin último, la administración bien podría o favorecer deliberadamente la posición de una determinada parte (generalmente el débil jurídico, y tomando en consideración razones que van más allá del texto expreso de una Ley), o evitar que ambas lleguen a un acuerdo para terminar la controversia.

²¹⁴ Con la excepción del procedimiento de naturaleza arbitral llevado por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones –y que hasta ahora hemos considerado como única excepción– relativo a la figura de la interconexión entre los operadores de servicios de telecomunicaciones, el cual hemos explicado más arriba.

tarios en general. Y es sobre éstos que más nos hemos enfocado, ya que además de que son los que más se observan en la práctica, corresponden a sectores o aspectos de vital importancia dentro de la vida socio económica de nuestro país, quizás la materia laboral con mayor preponderancia.

Estos procedimientos cuasijurisidccionales fueron establecidos mediante legislación con la pretensión de cumplir objetivos determinados y supuestamente dentro del ámbito del interés general. Así, la primera vez que se establecieron las llamadas comisiones tripartitas, se llegó a afirmar que aquello iba más allá de la mera verificación en la justificación del despido o no de un trabajador, y que mediante su actividad el Estado garantizaría el empleo y estabilidad de los trabajadores²¹⁵. En forma similar, de los fines supremos que se establecen en Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda, que fue la última norma dictada en este ámbito que reafirmó la obligación de llevar a cabo el procedimiento administrativo previo, antes de acudir a la vía judicial para demandar desalojos, se infiere que el más fundamental de sus fines es aquél de proteger al arrendatario, mediante la promoción de lo que en este texto legal se considera un “arrendamiento socialmente responsable”²¹⁶.

Al respecto de estas consideraciones, cabe preguntarse –y sin perjuicio de que creamos que no corresponden con la función administrativa verdadera– si en efecto han llegado a tener un efecto positivo, negativo o hasta inocuo, en relación a las metas trazadas por el legislador.

²¹⁵ Así se desprende de un extracto de sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 10 -01-1980, el cual reza que: “Como puede apreciarse, la actividad de las Comisiones Tripartitas de origen legal, no se circunscribe a la determinación circunstancial e individual de la justificación o no del despido de un trabajador, sino que, a través de ellas, el Estado cumple una función pública de más amplias proporciones y de innegable interés colectivo, cual es la de garantizar la política de pleno empleo o el mantenimiento del volumen de empleo existentes, mediante la consagración del principio de la estabilidad numérica de los trabajadores en las empresas, así como el control estatal de la incidencia laboral de los planes de las empresas en el proceso de automatización, tecnología y productividad de las mismas, que se deriva de la aplicación de los artículos” .

²¹⁶ Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda promulgada el 12-11-2011 y publicada en la Gaceta Oficial Extraordinario N° 6.053. Específicamente su artículo 5 (Fines supremos en materia de arrendamiento), numeral 4 establece lo siguiente: “4. Brindar protección especial por parte del Estado, con la corresponsabilidad de la sociedad, a las familias y personas que viven en condición de arrendatarios o arrendatarias, siendo considerado un sector vulnerable en tanto no tenga acceso a la propiedad de la vivienda; especialmente cuando sea manifiesta la condición de débil económico y por ende jurídico; susceptible de soportar relaciones de explotación, discriminación o sometimiento para acceder a una vivienda transitoria” .

A. En los procedimientos en materia laboral

En el caso de los procedimientos cuasijurisdiccionales en materia laboral, resulta interesante la revisión de las cifras de desempleo durante los primeros años de vigencia de la primera norma que los estableció. Según la en aquel tiempo Oficina Central de Estadística e Informática OCEI (hoy en día Instituto Nacional de Estadística), la tasa de desempleo pasó de un 6.3% en el año 1974 (año de promulgación de la Ley Contra Despidos Injustificados) a 6.6% en el año 1975, posteriormente tuvo un leve descenso y relativa estabilidad, hasta que en el año 1982 vuelve a subir a 7.1%, para luego dispararse hasta el 10.1% en el siguiente año de 1983²¹⁷.

A pesar de que la legislación comentada mantuvo su vigencia durante todo ese periodo, es clara la tendencia al aumento de la tasa de desempleo, lo cual dicho sea de paso guarda perfecta relación con la crisis económica que comenzó a sufrir nuestro país a principios de la década de 1980²¹⁸. Visto lo anterior, no sería nada descabellado concluir que el establecimiento de estos procedimientos no fue suficiente para asegurar la estabilidad laboral, y que las fluctuaciones en la tasa de desempleo han respondido más bien a las condiciones económicas desfavorables del momento. Podríamos decir al respecto, que la incidencia de estos procedimientos ha sido casi inocua²¹⁹, para con los fines que fueron creados, no resultando en un factor definitorio para la estabilidad del empleo, y el favorecimiento del trabajo como proceso social en general.

B. En los procedimientos de materia arrendaticia

En cuanto a los arrendamientos de viviendas, quizás no haya tenido un mayor impacto desde el primer momento en el que se establecieron los procedimientos relativos al desalojo, incluso siendo abandonada su obligatoriedad previa a la demanda judicial durante algún tiempo, por lo que la afecta-

²¹⁷ Norelis Betancourt: "Empleo y salario en Venezuela" en *Revista SIC* N° 475, Fundación Centro Gumilla, Caracas, 1985.

²¹⁸ El evento que quizás fue el desencadenante (o revelador) de la crisis económica que inició en esa década, es el tristemente memorable "viernes negro" de 1983, fecha en la cual nuestra moneda sufrió una devaluación. Al respecto véase: <https://es.panampost.com/aurelio-concheso/2018/02/12/la-historia-del-viernes-negro-que-nos-trajo-hasta-aqui/>

²¹⁹ No obstante, bien podría afirmarse que ellos podrían haberle causado un obstáculo al patrono, en lo que a la contratación laboral formal se refiere, resultando quizás en la proliferación de empleos no formales, o llevados a través de otras formas legales (contratos de servicios, de sociedad, etc.), con la finalidad de evitar el reconocimiento de la relación laboral, y así huirles a los efectos que ello conlleva.

ción o falta de ésta no fue en principio determinante en esa área de la economía en particular. Pero con la entrada en vigencia de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda, son muchos los que han reclamado la grave disminución de la oferta en el mercado de arrendamiento de viviendas, debido a las muy bajas o casi nulas posibilidades no de ni siquiera lograr una decisión favorable –para el desalojo de una vivienda– en un tiempo adecuado, sino hasta de poder ejecutar esas decisiones.

Entre los que han señalado esta situación, se encuentra el presidente de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela –Aquilés Martini Pietri– quien en 2014 declaró a la prensa que la aplicación de dicho texto legal había conllevado “a la anarquía y a un mercado arrendaticio prácticamente nulo”²²⁰. Inclusive el propio Ministro de Vivienda y Hábitat en una oportunidad llegó a plantear la reforma de dicha ley, según declaraciones a la prensa, realizadas por el diputado perteneciente al partido de gobierno Claudio Farías²²¹.

Todo lo anterior, ha sido la consecuencia de que los arrendatarios antes de la entrada en vigencia de la referida ley se han visto en exceso beneficiados, sabiéndose que el riesgo de ser desalojados de un inmueble –cualquier que sea la causal o incumplimiento– son altamente improbables, no debiendo –además– tener que pagar cánones de arrendamientos mayores, o siquiera tener que pagarlos. Como consecuencia de ello, y en aras de evitar dicha situación, los propietarios han reducido la oferta de viviendas dadas en arrendamiento a su mínima expresión. Al final, se ha presentado la situación de que un grupo “afortunado” de arrendatarios se ha beneficiado injustamente en total detrimento de los derechos de los arrendadores. Pero más allá de eso, todo ello ha sido en total sacrificio de los futuros o eventuales arrendatarios, quienes se han visto totalmente privados del acceso al disfrute de una vivienda, mediante esa modalidad.

En definitiva, podemos decir no solo que los actos relativos al desalojo no tutelan directamente ningún interés general, sino que además la implementación de la obligatoriedad de llevar esos procedimientos administrativos cuasijurisdiccionales en particular, ha tenido un efecto tan nocivo en el mercado de arrendamiento de viviendas que lo ha llevado a su casi extinción. Aquí el efecto ha sido entonces no inocuo o intrascendente para con los fines particulares que motivaron la creación de estos procedimientos, pero en cambio pernicioso al interés general.

²²⁰ <http://www.noticias-ahora.com/camara-inmobiliaria-aspiramos-ley-equilibrada/>

²²¹ <https://www.noticias24.com/venezuela/noticia/243237/cronica-efe-alquilar-viviendas-en-venezuela-se-ha-vuelto-difcil/>

C. Nuestra percepción

Como agregado a las percepciones generales señaladas, queremos también agregar la nuestra propia sobre lo que la doctrina ha dicho en torno al tema. De lo que mencionamos en el primer capítulo, es posible inferir que la doctrina patria se ha dividido entre los que apenas reconocen la figura y sus características distintivas²²², mientras que, por el otro lado, están quienes la critican fuertemente, ya sea por considerar que debe entenderse desde otro enfoque (como un mero procedimiento administrativo más)²²³ o por su incompatibilidad con nuestro ordenamiento jurídico, desde el punto de vista de su constitucionalidad²²⁴. En efecto, resalta que es poca la doctrina –sino existente– que se ha ocupado especialmente de estudiar el concepto con miras a resaltar sus bondades y completa compatibilidad con nuestro ordenamiento jurídico.

Esta particular observación que hacemos, creemos que guarda relación con todo lo que hemos venido hilvanando en el presente trabajo, en el sentido de que esta noción de los actos cuasijurisdiccionales no encuadra con los fines propios de la función administrativa.

Por ello es que creemos que la doctrina, más que realizar análisis profundos o desarrollar una teoría en torno a estos actos, ha optado entre simplemente reconocerlos, en forma similar a lo que ha hecho también la mayoría de la jurisprudencia (con sus importantes excepciones); o –dado su carácter polémico y de difícil ubicación en el ámbito del derecho administrativo– proceder únicamente con la crítica de su conceptualización.

Como quiera que se le vea, reafirmamos nuestra postura de que los procedimientos y actos cuasijurisdiccionales no son verdadera función administrativa, por la razón de que no logran contribuir al interés general en la forma en que esta función del poder público está llamada a hacerlo.

CONCLUSIONES

Aun cuando se sabe que el derecho administrativo es una de las disciplinas o ramas del derecho que menos ha contado entre nosotros con una sistemática de estudio bien estructurada o centralizada en torno a conceptos esenciales plenamente aceptados por la doctrina, es posible admitir que el interés general resalta hoy en día como uno de los de mayor importancia y utilidad,

²²² Rondón de Sansó: ob. cit.

²²³ Grisanti Belandria: ob. cit.

²²⁴ Pompilio Sánchez: ob. cit.

en cuanto a tratar de identificar la función administrativa se refiere, para así poder diferenciarla de entre las otras funciones estatales.

Esta circunstancia, se debe a la influencia política que recibe constantemente el derecho administrativo, lo cual hace que éste sea impregnado de una constante de cambio, producto del propio dinamismo de las sociedades y el devenir de su historia política.

Esa misma dinámica, ha hecho del concepto de interés general, uno igualmente cambiante y modelado por las determinadas circunstancias, aunado a su ineludible calificación de concepto jurídico indeterminado. No obstante, nuestro ordenamiento jurídico actual y vigente, nos ayuda a ubicar ese concepto de interés general más o menos concretizado, lo cual a su vez nos provee de las herramientas necesarias para identificar qué actividades son función administrativa y cuáles no. Conforme a nuestra Constitución, el Estado venezolano es uno Social de Derecho y de Justicia, cuya consecuencia para con la administración pública, es la de establecerle unos fines que se traducen en el carácter servicial y vicarial hacia los ciudadanos, y en el acometimiento de actividades de contenido prestacional. Ese contexto es el que modela y concretiza la noción de interés general entre nosotros.

Ahora bien, no necesariamente todas las actividades que nuestros legisladores le han encomendado a la administración pública, cumplen adecuadamente con ese fin primordial en forma general, ni tampoco con los fines concretos y específicos que supuestamente establece cada una de esas normas, para con las áreas o sectores de la vida socio económica de nuestro país. Tal es el caso de los llamados procedimientos cuasijurisdiccionales, sobre los cuales hemos señalado que conforme a lo noción implícita de interés general que emana de nuestro ordenamiento jurídico, no creemos que logren tutelarlos en forma directa e inmediata.

Más allá de su polémica mixtura entre lo administrativo y jurisdiccional, y todo lo que ello pueda implicar con respecto al principio de la separación orgánica de las ramas del poder público y demás disposiciones de la Constitución –lo cual ya ha sido objeto de un estudio crítico por parte de la doctrina– hemos hecho este señalamiento cuyo desenvolvimiento se relacionó con la vuelta hacia algunos de los temas más generales y sustanciales del derecho administrativo, y a la vez con lo observable en la práctica acerca de los efectos para con los particulares y colectividad de estos tan particulares procedimientos y actos.

Frente a todo esto, surge la pregunta del porqué nuestro legislador pensó que otorgarle competencias con cierto contenido jurisdiccional a la administración pública, haría más eficaz y eficiente la protección de ciertos sectores

de la población. Se afirma que una de las motivaciones fue la de proveer de una mayor rapidez y menor costo (no obligatoriedad de asistencia por abogado como sí lo es en el caso de los procedimientos jurisdiccionales), a los particulares considerados “débiles jurídicos” en áreas de la economía con una alta importancia pública y social, que tuviesen la necesidad de hacer valer sus derechos frente a su contraparte de la relación jurídica. Pero lo que creemos que siempre olvidó nuestro legislador en todo esto, es que la administración pública actúa no para satisfacer el interés general de cualquier forma o manera, siendo que eso es en definitiva el fin del poder público todo; en cambio, la administración pública está ahí para tutelarlos, protegerlos o satisfacerlos de una manera inmediata y directa. Es por ello que los entes y órganos que pertenecen a ese complejo orgánico o institución llamada administración pública, son los únicos que cuentan con la potestad de poder dictar actos y hacerlos ejecutar ellos mismos sin la necesidad de acudir a un juez, la llamada ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos.

Quizás la alternativa en estos casos hubiese podido ser la de crear órganos jurisdiccionales que llevasen procedimientos un poco más flexibles desde el punto de vista de la preclusión de los lapsos, de carácter mediador principalmente y sin la exigencia de asistencia por abogado; siempre como una vía optativa, para que no resulte tampoco en un nuevo obstáculo para acudir a la vía jurisdiccional ordinaria. Además, de esa forma sí se aseguraría la total imparcialidad y objetividad total con respecto a la ley de los funcionarios decisores, no dependientes de la influencia de un criterio administrativo que siempre contendrá un grado de discrecionalidad, del principio de jerarquía, ni demás elementos procedimentales o factores que son ineludibles en el ejercicio de la función administrativa.

Cabe preguntarse si más bien la motivación de nuestro legislador ha podido ser una relacionada con los índices de aceptación popular o de índole electoralista, para los cuales el inmediatez y el control directo del aparato gubernamental, son muchas veces pensados como los medios más eficaces para lograr fines de esa índole.

La reflexión que debemos hacernos es que ese complejo de órganos y entes que es nuestra administración pública se encuentra siempre afectado por lo establecido en nuestro texto constitucional y demás principios e ideas fundamentales que derivan de todo el resto de nuestro ordenamiento jurídico, que además han sido resaltados por nuestra doctrina y reconocidos por la jurisprudencia. Ello trae como consecuencia que la administración pública debe estar llamada a ejercer una determinada función, que es la función administrativa, concebida para cumplir los fines estatales, en la forma que no es posible lograrlos a través del ejercicio de otras funciones.

El procedimiento administrativo, es la formalización del ejercicio de la función y realización de la actividad administrativa, de conformidad con el principio de legalidad que rige estrictamente a la rama ejecutiva del poder público. Así pues, somos de la postura de que cuando un procedimiento llevado por la administración se ha establecido de una manera tal que contiene aspectos de carácter jurisdiccional, que en definitiva lleven a la producción de un acto que no surte efectos directos de satisfacción al interés general, nos encontraremos con que no habrá un verdadero ejercicio de la función administrativa.