

Teoría de la separación entre los actos administrativos y los contratos de la administración pública en Venezuela¹

Fabiola del Valle Tavares Duarte²

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El más Alto Tribunal de la República³, en reiterados fallos, adopta y desarrolla de modo implícito (CSJ/SPA⁴: 20-07-65, en GF, N° 49; CSJ/SPA:

¹ Este trabajo forma parte del proyecto de investigación: *El contencioso de los contratos administrativos*, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES) de La Universidad del Zulia (LUZ).

² Abogada. Magíster Scientiarum en Ciencia Política y Derecho Público, Mención Derecho Público. Doctora en Derecho. Docente e investigadora adscrita al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público (IEPDP) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de La Universidad del Zulia (LUZ). Telefax: 061-596676, email: tavaresfaby@cantv.net.

³ Este Tribunal recibe numerosas denominaciones en la historia constitucional venezolana, a saber, Corte Suprema de Justicia, en las Constituciones de 1811, 1830, 1857, 1858, 1947 y 1961; Alta Corte de Justicia, en las Constituciones de 1819 y 1821; Alta Corte Federal, en las Constituciones de 1864 y 1874; Alta Corte Federal y Corte de Casación, en las Constituciones de 1881, 1891 y 1893; Corte Federal y Corte de Casación, en las Constituciones de 1901 y 1953; Corte Federal y de Casación, en las Constituciones de 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1931, 1936 y 1945; y, Tribunal Supremo de Justicia, en la Constitución de 1999. Véase Brewer-Carías, 1985; Brewer-Carías y Calcaño de Temeltas, 1994; Tavares Duarte, 1999; Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999: artículos 253 y 262; TSJ/SPA: 27-06-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000.

⁴ Las abreviaturas utilizadas en la investigación son las siguientes: CSJ/SPA: Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa; CRBV: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>: Página web del Tribunal Supremo de Justicia; GF: Gaceta Forense; LCAPE: Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de España de 1995; LOCSJ: Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; LOPA: Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; RDP: Revista de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana; TSE: Tribunal Supremo de España; TSJ/SC: Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional; TSJ/SPA: Tribunal Supremo de Justicia, Sala Políticoadministrativa; VS: Voto salvado.

11-08-88, en Pierre Tapia, N° 8, caso: Cementerio Monumental Carabobo, S.A.; CSJ/SPA: 11-08-88, en Pierre Tapia, N° 8, caso: Mito Juan, C.A.; CSJ/SPA: 11-08-88, en Pierre Tapia, N° 8, caso: Urbapsa; CSJ/SPA: 08-03-90, en Pierre Tapia, N° 3; CSJ/SPA: 09-05-91, en Pierre Tapia, N° 5; CSJ/SPA: 19-03-96, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; TSJ/SPA: 20-01-00, en Pierre Tapia, N° 1; TSJ/SPA: 29-06-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000, caso: Guisepppe Scandiuzzi Caberlotto) o expreso (CSJ/SPA: 26-09-90, en Pierre Tapia, N° 9; CSJ/SPA: 30-05-91, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; CSJ/SPA: 26-04-95, en Pierre Tapia, N° 4; CSJ/SPA: 03-10-96, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; CSJ/SPA: 11-06-98, en Pierre Tapia, N° 6; TSJ/SPA: 03-05-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000) la denominada, por la jurisprudencia y la doctrina francesas, teoría de los *actes détachables*, según la cual, en textuales palabras de De Laubadère (en CSJ/SPA: 26-09-90, en Pierre Tapia, N° 9: 41), «...las decisiones administrativas unilaterales que puedan ser aisladas de la conclusión misma del contrato en el conjunto del procedimiento contractual son susceptibles de ser atacadas directamente».

Conforme a lo consagrado por las aludidas jurisprudencia y doctrina extranjeras, la Sala Político-Administrativa⁵ de la Corte Suprema de Justicia acepta y aplica la *teoría de la separación o de los actos separables* «...respecto de los contratos en los cuales es parte una persona moral de Derecho Público» (CSJ/SPA: 11-06-98, en Pierre Tapia, N° 6: 68), vale

⁵ El Código Orgánico de la Corte Federal y de Casación de 1905 y el Código Orgánico de la Corte Federal y de Casación de 1910 dividen el Primer Tribunal en dos Salas: Sala Federal y Sala de Casación. No obstante, el Código Orgánico de la Corte Federal y de Casación de 1916 dispone que el referido Tribunal se encuentra integrado por la Sala Político y Administrativa, la Sala Federal y la Sala de Casación. Estas menciones se conservan, de forma idéntica, en las Leyes Orgánicas que regulan la organización y funcionamiento del Máximo Tribunal de 1917, 1922, 1923, 1925, 1928 y 1941. La Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación de 1945, al derogar la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales de la República de 1941, crea la Corte Plena, cuyas Salas se llaman Corte Plena, Sala Federal y Sala de Casación. La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1948 modifica la denominación de las reseñadas Salas, en los términos siguientes: Corte Plena, Sala Administrativa, en sustitución de la Sala Federal, y Sala de Casación. La Constitución de 1953 desintegra el Tribunal Supremo y crea dos órganos jurisdiccionales diferentes: la Corte Federal y la Corte de Casación, constituida esta última de acuerdo a la Ley Orgánica de la Corte de Casación de 1953, por la Sala Civil, Mercantil y del Trabajo y la Sala Penal. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 establece que la Corte ejercerá sus funciones en Pleno, en Sala Político-Administrativa, en Sala de Casación Civil y en Sala de Casación Penal. Finalmente, la Constitución de 1999 preceptúa que el Tribunal Supremo de Justicia funcionará en Sala Plena y en las Salas Constitucional, Políticoadministrativa, Electoral, de Casación Civil, de Casación Penal y de Casación Social. Véase Brewer-Carías, 1985; Brewer-Carías y Calcaño de Temeltas, 1994; Tavares Duarte, 1999; Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999: artículo 262.

decir, el género contratos de la Administración Pública, constituido por las especies contrato administrativo o contrato de derecho público (CSJ/SPA: 26-09-90, en Pierre Tapia, N° 9; CSJ/SPA: 30-05-91, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; CSJ/SPA: 03-10-96, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; CSJ/SPA; Araujo Juárez, 1991; Canova González, 1998; Tavares Duarte, 1999) y contrato de administración o contrato de derecho privado (CSJ/SPA: 20-07-65, en GF, N° 49; CSJ/SPA: 11-06-98, en Pierre Tapia, N° 6; CSJ/SPA: 14-10-98, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999, caso: José Álvarez Stelling; Araujo Juárez, 1991; Canova González, 1998; Tavares Duarte, 1999).

La clásica teoría francesa, si bien permite la invalidación de los actos autónomos, desprendibles, independientes o separables de los contratos de la Administración Pública mediante la interposición, por el contratista o el tercero, del recurso por exceso de poder, deja subsistente el vínculo contractual. Es la referida consecuencia el principal rasgo diferenciador entre las concepciones francesa y venezolana de la separación, pues, con arreglo a la última, la impugnación de los actos separables, por parte del cocontratante o del oferente no adjudicatario, a través del recurso contencioso-administrativo de anulación, determina la nulidad del contrato respectivo (CSJ/SPA: 20-07-65, en GF, N° 49; CSJ/SPA: 20-07-65, en TSJ/SPA: 03-05-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000; CSJ/SPA: 26-06-90, en Pierre Tapia, N° 6; CSJ/SPA: 08-03-90, en Pierre Tapia, N° 3; CSJ/SPA: 11-06-98, en Pierre Tapia, N° 6; VS CSJ/SPA: 18-03-99, en Pierre Tapia, N° 3).

Lo expuesto sugiere reconocer una similitud entre la tesis jurisprudencial (TSE: 04-02-65, en Cosculluela Montaner, 1998), doctrinal (Fernández, 1987; Garrido Falla, 1992; Cosculluela Montaner, 1998; García de Enterría y Fernández, 1998) y legal (LCAPE, en García de Enterría y Fernández, 1998) del acto separable en España y su elaboración jurisprudencial en Venezuela, por cuanto, también, en ese país los actos separables del contrato de derecho público y del contrato de derecho privado de la Administración Pública pueden ser impugnados independientemente, y, en el caso de ser anulados, el propio contrato queda nulo y entra en fase de liquidación, sin necesidad de plantear un nuevo proceso (García de Enterría y Fernández, 1998; García de Enterría y Fernández, en CSJ/SPA: 11-06-98, en Pierre Tapia, N° 6; García de Enterría y Fernández, en CSJ/SPA: 30-09-98, en Pierre Tapia, N° 9).

2. ACTOS SEPARABLES

2.1. Concepto y naturaleza jurídica

Durante el período comprendido entre los años 1965 y 2000, se observa en constantes decisiones del más Alto Tribunal venezolano, llámese éste en el devenir histórico constitucional Corte Suprema de Justicia o Tribunal Supremo de Justicia, la distinción entre los actos bilaterales o contratos celebrados por la Administración Pública y los actos unilaterales dictados por ella (CSJ/SPA: 20-07-65, en Brewer-Carías y Ortiz Álvarez, 1996; CSJ/SPA: 08-03-90, en Pierre Tapia, N° 3; CSJ/SPA: 26-06-90, en Pierre Tapia, N° 6; CSJ/SPA: 11-04-91, en Pierre Tapia, N° 4; CSJ/SPA: 09-05-91, en Pierre Tapia, N° 5; CSJ/SPA: 25-03-93, en Pierre Tapia, N° 3; CSJ/SPA: 09-11-93, en Pierre Tapia, N° 11; CSJ/SPA: 19-03-96, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; CSJ/SPA: 24-09-98, en Pierre Tapia, N° 9; TSJ/SPA: 20-01-00, en Pierre Tapia, N° 1; TSJ/SPA: 03-05-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000; TSJ/SPA: 06-06-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000).

En el supuesto de que la segunda categoría de actos incida en la esfera contractual, sin confundirse con la misma, se está en presencia de los actos autónomos, desprendibles, independientes o separables, definidos como «... decisiones administrativas unilaterales...» (CSJ/SPA: 26-09-90, en Pierre Tapia, N° 9: 41; CSJ/SPA: 11-04-91, en Pierre Tapia, N° 4: 76; CSJ/SPA: 26-04-95, en Pierre Tapia, N° 4: 87; CSJ/SPA: 11-06-98, en Pierre Tapia, N° 6: 67), dictadas tanto en la fase de formación o gestación del contrato administrativo (CSJ/SPA: 24-09-98, en Pierre Tapia, N° 9) y del contrato de administración (CSJ/SPA: 20-07-65, en Brewer-Carías y Ortiz Álvarez, 1996; CSJ/SPA: 11-06-98, en Pierre Tapia, N° 6) como en la fase de cumplimiento o ejecución del contrato administrativo (CSJ/SPA: 30-05-91, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; CSJ/SPA: 03-12-91, en Pierre Tapia, N° 12; CSJ/SPA: 18-03-99, en Pierre Tapia, N° 3; TSJ/SPA: 20-01-00, en Pierre Tapia, N° 1; TSJ/SPA: 27-06-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000, caso: Santiago Tomás Oliva Acosta), susceptibles de ser aisladas e impugnadas de forma directa, por el cocontratante de la Administración Pública (CSJ/SPA: 26-06-90, en Pierre Tapia, N° 6) o el tercero no adjudicatario (CSJ/SPA: 20-07-65, en Brewer-Carías y Ortiz Álvarez, 1996; CSJ/SPA: 09-11-93, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999).

Se aprecia, así, la indiscutible *naturaleza jurídico administrativa de los actos separables* (CSJ/SPA: 11-04-91, en Pierre Tapia, N° 4; CSJ/SPA: 03-12-91, en Pierre Tapia, N° 12; CSJ/SPA: 26-04-95, en Pierre Tapia, N° 4; CSJ/SPA: 19-03-96, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; VS CSJ/SPA: 17-03-99, en Pierre Tapia, N° 3) de los contratos de la Administración

Pública, corroborada por el reconocimiento de la posibilidad de atacarlos en vía administrativa y, una vez agotada ella, en vía contencioso-administrativa (VS CSJ/SPA: 17-03-99, en Pierre Tapia, N° 3; TSJ/SPA: 03-05-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000; TSJ/SPA: 30-05-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000), «... con base a los ... vicios del acto administrativo...» (CSJ/SPA: 11-04-91, en Pierre Tapia, N° 4: 77; CSJ/SPA: 26-04-95, en Pierre Tapia, N° 4: 87).

La jurisprudencia y la doctrina nacionales, fundamentadas en la contrariedad al derecho, distinguen dos categorías de vicios concernientes al acto administrativo, a saber, el vicio de inconstitucionalidad o violación directa de la Constitución; y, el vicio de ilegalidad propiamente dicho o vulneración de una ley u otro cuerpo normativo de rango legal o sublegal (CSJ/SPA: 26-07-84, en Pierre Tapia, N° 7; Rosito Arbia, 1994; Brewer-Carías, 1997).

El régimen de nulidad establecido en la LOPA específica, en el artículo 19, que el vicio de inconstitucionalidad acarrea la nulidad absoluta de los actos de la Administración Pública, mientras, el vicio de ilegalidad, conforme a los artículos 19 y 20, *ejusdem*, es susceptible de causar la nulidad absoluta o la nulidad relativa (Rondón de Sansó, 1991; Rondón de Sansó, en CSJ/SPA: 11-06-98, en Pierre Tapia, N° 6), respectivamente, de los actos administrativos, en razón de la gravedad y trascendencia de la irregularidad.

2.2. Algunos actos separables

La doctrina jurisprudencial, esgrimida por la desaparecida Corte Suprema de Justicia y el actual Tribunal Supremo de Justicia, permite clasificar los actos separables atendiendo a la oportunidad de su emisión, vale decir, a la etapa de formación o gestación del contrato administrativo y del contrato de administración, y, a la etapa de ejecución o cumplimiento, sólo, del contrato administrativo.

En la etapa de formación, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia califica, de manera expresa, como actos separables del contrato administrativo o contrato de derecho público: el acuerdo contentivo de la revocación del acto autorizatorio de la venta de un terreno propiedad municipal (CSJ/SPA: 26-06-90, en Pierre Tapia, N° 6), las decisiones que fijan la organización y el funcionamiento del servicio, las actuaciones relativas a la habilitación de la autoridad competente para celebrar el contrato, los actos preparatorios concernientes a la formación del vínculo contractual, las medidas de aprobación del contrato, y, las decisiones atinentes a la selección del contratista (CSJ/SPA: 11-04-91, en

Pierre Tapia, N° 4; CSJ/SPA: 26-04-95, en Pierre Tapia, N° 4; VS CSJ/SPA: 06-06-96, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999).

No obstante, la Sala, de forma implícita, identifica con el carácter de actos desprendibles de un contrato de administración o contrato de derecho privado, las decisiones unilaterales del Concejo Municipal del Distrito Girardot del Estado Aragua, en cuya virtud se desafecta una franja de terreno y se confiere en arrendamiento a la empresa Azulejos Maracay S.A. (CSJ/SPA: 20-07-65, en GF, N° 49); y, además, atribuye el calificativo de acto separable de un contrato administrativo a la decisión mediante la cual el Concejo Municipal del Distrito Bolívar del Estado Anzoátegui resuelve levantar la sanción de la concesión de la buena pro a la empresa urbanizadora Putucual, S.A., para la construcción del Cementerio Parque (CSJ/SPA: 11-08-88, en RDP, N° 36, caso: Urbapsa).

En la etapa de ejecución, el Alto Tribunal únicamente aprecia actos autónomos, desprendibles, independientes o separables en el contrato administrativo, dada la identificación existente entre los citados actos y las decisiones unilaterales de la Administración Pública mediante las cuales se exteriorizan las llamadas cláusulas exorbitantes o potestades administrativas (CSJ/SPA: 30-05-91, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; Tavares Duarte, 1999), privativas del obrar público de aquélla (CSJ/SPA: 22-11-90, en RDP, N° 44; CSJ/SPA: 27-07-95, en Pierre Tapia, N° 7; CSJ/SPA: 18-03-99, en Pierre Tapia, N° 3; Canova González, 1998; Tavares Duarte, 1999).

Así, es posible destacar los siguientes actos separables del contrato administrativo: resolución por cuyo intermedio se rescata o recupera una parcela de terreno ejidal, cedida en venta (CSJ/SPA: 09-05-91, en Pierre Tapia, N° 5; CSJ/SPA: 03-12-91, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; CSJ/SPA: 25-03-93, en Pierre Tapia, N° 3); acto a través del cual se ordena ejecutar la rescisión de un contrato de arrendamiento (CSJ/SPA: 30-05-91, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; CSJ/SPA: 03-12-91, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999); acuerdo que resuelve de pleno derecho un título enfitéutico (CSJ/SPA: 09-11-93, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999); acuerdo concerniente a la nulidad de la venta de un terreno ejido (CSJ/SPA: 19-03-96, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999); decisión revocatoria o resolutoria de un contrato de concesión (CSJ/SPA: 06-08-98, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; CSJ/SPA: 17-02-99, en Pierre Tapia, N° 2); acto mediante el cual se rescinde un contrato de arrendamiento de un lote de ejidos rurales (CSJ/SPA: 05-02-99, en Pierre Tapia, N° 2); y, resolución que aprueba dar en ocupación una parcela de terreno ejidal (TSJ/SPA: 27-06-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000, caso: Santiago Tomás Oliva Acosta).

3. COMPETENCIA JUDICIAL

Constituye reiterada jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el estimar que ante los supuestos de recursos de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, emanados de autoridades estatales o municipales, resultan competentes para conocer en primera instancia, por regla general, conforme al artículo 181 de la LOCSJ⁶, los Tribunales Superiores Civiles con competencia en lo contencioso-administrativo (CSJ/SPA: 11-08-88, en Pierre Tapia, N° 8-9, caso: Cementerio Monumental Carabobo, S.A.; CSJ/SPA: 11-08-88, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999, caso: Mito Juan, C.A.; CSJ/SPA: 08-03-90, en Pierre Tapia, N° 3; CSJ/SPA: 01-11-90, en Pierre Tapia, N° 11; CSJ/SPA: 09-11-93, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; CSJ/SPA: 05-02-99, en Pierre Tapia, N° 2).

No obstante, cuando la actuación recurrida encuentra su origen en un contrato administrativo, la Sala Político-Administrativa sostiene la imposibilidad de decidir sobre la solicitud de nulidad, sin un previo examen tanto de la naturaleza como del contenido del contrato (CSJ/SPA: 11-08-88, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999, caso: Mito Juan, C.A.; CSJ/SPA: 08-03-90, en Pierre Tapia, N° 3; CSJ/SPA: 01-11-90, en Pierre Tapia, N° 11; CSJ/SPA: 09-05-91, en Pierre Tapia, N° 5; CSJ/SPA: 18-03-93, en Pierre Tapia, N° 3; CSJ/SPA: 26-05-94, en Pierre Tapia, N° 5).

Las distintas sentencias del Primer Tribunal de la República que, implícita o expresamente, defienden la teoría de la separación, coinciden en sustentar que es la *Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, equivalente a la actual Sala Políticoadministrativa del Tribunal Supremo de Justicia*, el órgano con competencia judicial para conocer y decidir la solicitud de nulidad interpuesta, por el cocontratante o el tercero, contra un acto unilateral de la Administración Pública relativo a un

⁶ «...Mientras se dicta la Ley que organice la jurisdicción contencioso-administrativa, los Tribunales Superiores que tengan atribuida competencia en lo Civil, conocerán, en primera instancia en sus respectivas circunscripciones, de las acciones o recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares, emanados de autoridades estatales o municipales de su jurisdicción, si son impugnados por razones de ilegalidad.

Cuando la acción o el recurso se funde en razones de inconstitucionalidad el Tribunal declinará su competencia en la Corte Suprema de Justicia.

En la tramitación de dichos juicios los Tribunales Superiores aplicarán en sus casos, las normas establecidas en las Secciones Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo II, Título V, de esta Ley.

Contra las decisiones dictadas con arreglo a este artículo, podrá interponerse apelación dentro del término de cinco días, para ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo a que se refiere el artículo 184 de esta Ley».

contrato administrativo, celebrado por la República, los Estados y los Municipios (CSJ/SPA: 11-08-88, en Pierre Tapia, N° 8, caso: Cementerio Monumental Carabobo, S.A.; CSJ/SPA: 11-08-88, en Pierre Tapia, N° 8, caso: Mito Juan, C.A.; CSJ/SPA: 01-11-90, en Pierre Tapia, N° 11; CSJ/SPA: 09-05-91, en Pierre Tapia, N° 5; CSJ/SPA: 18-03-93, en Pierre Tapia, N° 3; CSJ/SPA: 09-11-93, en Pierre Tapia, N° 11; CSJ/SPA: 06-05-99, en Pierre Tapia, N° 5; CSJ/SPA: 17-02-99, en Pierre Tapia, N° 2; CSJ/SPA: 06-07-99, en Pierre Tapia, N° 7; TSJ/SPA: 20-01-00, en Pierre Tapia, N° 1; TSJ/SPA: 27-06-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000, caso: Santiago Tomás Oliva Acosta; TSJ/SPA: 29-06-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000, caso: Guisepe Scanduzzi Caberlotto).

El fundamento de la aseveración expuesta se encuentra en el artículo 42, ordinal 14, de la LOCSJ, en concordancia con el artículo 43, *ejusdem* (CSJ/SPA: 06-05-99, en Pierre Tapia, N° 5; TSJ/SPA: 27-06-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000, caso: Santiago Tomás Oliva Acosta), dispositivos legales que consagran la competencia de la Sala Político-Administrativa del Máximo Tribunal para conocer «... de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos en los cuales sea parte la República, los Estados o las Municipalidades».

La amplitud de la norma transcrita (CSJ/SPA: 11-08-88, en RDP, N° 36, caso: Urbapsa; CSJ/SPA: 18-03-93, en Pierre Tapia, N° 3; CSJ/SPA: 06-05-99, en Pierre Tapia, N° 5) es interpretada por reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa como una cláusula general de competencia, prevista a favor del citado órgano jurisdiccional, para conocer y decidir:

...toda acción intentada, en razón de un contrato administrativo, bien que éste sea el objeto mismo del recurso o bien cuando se impugne una actuación administrativa distinta, pero directamente vinculada a aquél, es decir, con independencia de cual sea el objeto de la acción y, además, con independencia también de la pretensión esgrimida, sea ésta de índole anulatoria, condenatoria, restitutoria o de cualquier naturaleza distinta. (CSJ/SPA: 17-02-99, en Pierre Tapia, N° 2: 161-162).

No obstaculiza, de modo alguno, la competencia de la Sala Político-Administrativa el hecho de que lo sometido a discusión sea un acto administrativo atinente a un contrato de derecho público (CSJ/SPA: 18-03-93, en Pierre Tapia, N° 3; CSJ/SPA: 30-09-99, en Pierre Tapia, N° 9), pues resulta imposible para un juez pronunciarse con respecto a la validez o anulación del acto, sin que su decisión, anulatoria o confirmatoria, deje de incidir, a su vez, sobre la revocatoria o vigencia, respectivamente, del contrato en el cual se sustenta la actuación impugnada (CSJ/SPA: 08-03-

90, en Pierre Tapia, N° 3; CSJ/SPA: 01-11-90, en Pierre Tapia, N° 11; CSJ/SPA: 18-03-93, en Pierre Tapia, N° 3).

En este sentido se pronuncia la decisión de fecha 13 de marzo de 1997, caso: Comercial Ingra, S.R.L., al establecer que el artículo 42, ordinal 14, de la LOCSJ, en concatenación con el artículo 43, *ejusdem*, reserva al conocimiento de la Sala Político-Administrativa del Primer Tribunal de la República «...todo asunto (de cualquier naturaleza) que tenga que ver con los contratos administrativos, es decir, consagra una especie de universalidad de reserva en relación con los contratos administrativos... independientemente de la naturaleza de la pretensión» (CSJ/SPA: 13-03-97, en Pierre Tapia, N° 3: 101).

Lo anterior permite a Rosito Arbia (1994: 44) afirmar que distintos fallos, emitidos por las desaparecidas Corte Federal y Corte Suprema de Justicia, revelan la existencia de actos administrativos separables, sin embargo, se circunscriben a determinar «...cuestiones de competencia para conocer respecto a tribunales de la misma jurisdicción contencioso-administrativa, estableciendo el criterio de que todo lo que tenga que ver con contratos administrativos debe ser conocido por la Sala Político Administrativa en virtud del art. 42, ord. 14 de la LOCSJ...».

La Corte Suprema de Justicia advierte, sobre el particular, que el acto mediante el cual se levanta la sanción a la concesión de la buena pro, sin haberse suscrito el contrato pertinente (CSJ/SPA: 11-08-88, en RDP, N° 36, caso: Urbapsa); y, la resolución de revocar una decisión previa relativa al futuro otorgamiento de unos contratos de arrendamiento de terrenos ejidos (CSJ/SPA: 06-05-99, en Pierre Tapia, N° 5), configuran actuaciones administrativas previas e independientes de los contratos que pudieren o no celebrarse en el futuro, por consiguiente, deben ser impugnadas atendiendo a lo pautado en el artículo 181 de la LOCSJ y no a lo previsto en los artículos 42, ordinal 14, y 43, *ejusdem*. En otras palabras, son los Tribunales Superiores en lo Civil con competencia contencioso-administrativa los facultados para conocer y resolver las solicitudes de nulidad de actos administrativos dictados sin haberse configurado el contrato administrativo, pues el perfeccionamiento de este último constituye requisito *sine qua non* a fin de que los primeros sean conocidos por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (CSJ/SPA: 11-08-88, en RDP, N° 36, caso: Urbapsa; CSJ/SPA: 06-05-99, en Pierre Tapia, N° 5).

Las precedentes consideraciones resumen el criterio sustentado tanto por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa como por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Políticoadministrativa, durante los años 1965 y 2000, con relación a las solicitudes de nulidad de los actos

autónomos, desprendibles, independientes o separables, exclusivamente, del contrato administrativo o contrato de derecho público, dado que en ese período la jurisprudencia venezolana no «...resuelve la cuestión de los contratos no administrativos...» (Rosito Arbia, 1994: 45) o de derecho privado de la Administración Pública.

Sin embargo, Duque Corredor, en el voto salvado con respecto al fallo de fecha 1° de noviembre de 1990, al conferir naturaleza privada a un contrato de arrendamiento de terreno ejido, celebrado entre el Municipio Libertador del Estado Monagas y César Teles Meneses, no sólo contraría la doctrina tradicional del Máximo Tribunal caracterizada por atribuir naturaleza administrativa a todo contrato sobre ejidos municipales (CSJ/SPA: 14-06-83, en Pierre Tapia, N° 6; CSJ/SPA: 11-08-88, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999, caso: Mito Juan, C.A.; CSJ/SPA: 08-08-89, en RDP, N° 39; CSJ/SPA: 30-05-91, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; CSJ/SPA: 24-03-94, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; CSJ/SPA: 25-01-96, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; CSJ/SPA: 05-02-99, en Pierre Tapia, N° 2; TSJ/SPA: 30-05-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000; TSJ/SPA: 27-06-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000, caso: Santiago Tomás Oliva Acosta), sino que, de igual forma, alega la imposibilidad de la Sala Político-Administrativa para conocer del recurso contencioso-administrativo de nulidad interpuesto contra el acto administrativo del Municipio Libertador por cuyo intermedio se rescinde, a título de sanción, ese supuesto contrato de derecho privado, y, declara competente al Tribunal Superior en lo Civil con competencia contencioso-administrativa (VS CSJ/SPA: 01-11-90, en Pierre Tapia, N° 11).

A los fines de profundizar las ideas contenidas en el *supra* citado voto salvado, se considera pertinente hacer referencia al artículo 181 de la LOCSJ, cuyo examen literal conduce a indicar que en los casos de impugnación, por razones de ilegalidad, de actuaciones administrativas separables de un contrato de administración, dictadas por autoridades municipales o estatales, se encuentran facultados para conocer y decidir los Tribunales Superiores Civiles con competencia contencioso-administrativa, mientras que, conforme al primer aparte de la norma, en los supuestos de interposición del recurso de nulidad, fundamentado en razones de inconstitucionalidad, la atribución para conocer, de las tales actuaciones, corresponde a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, hoy, Sala Políticoadministrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Ahora bien, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de fecha 4 de abril de 2000 (en Pierre Tapia, N° 4), declara que el primer aparte del artículo 181 de la LOCSJ, al impedir a los Juzgados

Superiores con competencia en lo contencioso-administrativo el conocer y resolver sobre la nulidad de los actos administrativos de carácter general o de carácter particular, cuando se aleguen vicios de inconstitucionalidad, contradice lo previsto en el artículo 259 de la CRBV, el cual atribuye facultades a los Tribunales en lo Contencioso-Administrativo para anular los actos administrativos generales o individuales por contrariedad a derecho, concepto jurídico este que comprende tanto la ilegalidad como la inconstitucionalidad.

En términos de la Sala Constitucional, el referido aparte del artículo 181 de la LOCSJ al regular, de modo temporal, la jurisdicción contencioso-administrativa, discrepa de la verdadera intención del legislador, caracterizada por desconcentrar las competencias de la Sala Político-Administrativa de la Corte; y, por acercar la justicia a los ciudadanos, principalmente, ante la existencia de conflictos entre ellos y los entes estadales y municipales (TSJ/SC: 04-04-00, en Pierre Tapia, N° 4).

En definitiva, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia estima que la norma contenida en el tantas veces mencionado primer aparte del artículo 181 de la LOCSJ es contraria a la CRBV, y, por consiguiente, en ejercicio de las potestades consagradas en el artículo 334, *ejusdem*, declara su inaplicabilidad:

...por ser inconstitucional, al enfrentar de manera incontestable la disposición establecida en el segundo aparte del artículo 259 de la Constitución, en cuanto sustrae a los tribunales contencioso-administrativos distintos a la Sala Político-Administrativa ... la competencia que le fue otorgada por la propia Constitución para conocer de la nulidad de los actos administrativos (generales o particulares) contrarios a Derecho. (TSJ/SC: 04-04-00, en Pierre Tapia, N° 4: 241).

La referencia al artículo 181 de la LOCSJ y al fallo de la Sala Constitucional del 4 de abril de 2000 conlleva a recalcar que son los *Tribunales Superiores Civiles con competencia contencioso-administrativa* los responsables de conocer las solicitudes de nulidad, por razones de ilegalidad e inconstitucionalidad, de los actos administrativos, emitidos por autoridades estadales o municipales, separables del contrato de derecho privado de la Administración Pública.

Resta por determinar el órgano con competencia judicial en lo atinente a las decisiones administrativas unilaterales, de autoridades nacionales, separables del contrato de administración. Así, constituye la *Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, actual Sala Politicoadministrativa del Tribunal Supremo de Justicia*, el órgano competente para conocer del recurso de nulidad ejercido contra actos administrativos separables, emanados de las máximas autoridades en el ámbi-

to nacional, de conformidad con el artículo 42, ordinales 10 (TSJ/SPA: 29-06-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000, caso: Entidad Nacional Deportiva, C.A.), 11 y 12, de la LOCSJ, y el artículo 43, *ejusdem*; y, es la *Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo* el tribunal facultado para conocer, de manera residual, del recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto contra actos administrativos desprendibles, dictados por autoridades diferentes a las señaladas en los precitados ordinales, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 185, ordinal 3°, de la LOCSJ.

4. PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN

El ordenamiento jurídico confiere a los particulares medios o recursos para atacar las decisiones unilaterales de la Administración Pública contrarias a derecho o al interés general, cuyo ejercicio origina el denominado «... procedimiento de impugnación de los actos administrativos» (Brewer-Carías, 1997: 325).

El referido procedimiento, en términos de Brewer-Carías (1997), comprende, por una parte, el procedimiento administrativo de impugnación, desarrollado ante la propia Administración Pública, con motivo de la interposición de los recursos previstos en la LOPA; y, por la otra, el procedimiento jurisdiccional de impugnación, tramitado por ante los Tribunales Contencioso-Administrativos (CSJ/SPA: 19-03-96, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999), conforme a lo pautado en el artículo 259 de la CRBV y en la normativa de la LOCSJ.

El examen de la jurisprudencia patria con respecto a la naturaleza jurídica de los actos autónomos, desprendibles, independientes o separables del contrato administrativo y del contrato de administración, induce a afirmar que su control de legalidad *lato sensu* no difiere del regulado para las decisiones administrativas unilaterales, tanto en sede interna o administrativa como en sede judicial o contencioso-administrativa (CSJ/SPA: 26-06-90, en Pierre Tapia, N° 6; CSJ/SPA: 19-03-96, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; TSJ/SPA: 30-05-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000).

4.1. En vía administrativa

La Sala Politicoadministrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de fecha 3 de mayo de 2000, caso: Inversora Mael, C.A. (en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000), expone, con arreglo a ciertas disposiciones consagradas en la LOPA, que la contrariedad a derecho de los actos administrativos, y, por ende, de los actos separables de los contratos

de la Administración Pública, es controlada en vía administrativa de dos formas, a saber, de oficio y a instancia de parte interesada.

El *control de oficio* constituye una consecuencia de la autotutela administrativa y se manifiesta mediante el ejercicio «... de las potestades de convalidación, revocatoria, declaratoria de nulidad y corrección de errores materiales o de cálculos ...» (TSJ/SPA: 03-05-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000: 33), contempladas en los artículos 81, 82, 83 y 84 de la LOPA.

El *control a solicitud de parte interesada*, sobre los actos separables, se desarrolla en virtud de la interposición de los recursos de reconsideración y jerárquico, consagrados en los artículos 94 y 95 de la LOPA, respectivamente (TSJ/SPA: 03-05-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000; TSJ/SPA: 30-05-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000).

4.2. En vía contencioso-administrativa

La vía contencioso-administrativa, en términos de los artículos 92 y 93 de la LOPA, se apertura cuando interpuestos los recursos que agotan la vía administrativa, vale decir, el recurso de reconsideración o el recurso jerárquico, los mismos resultan decididos en sentido contrario al solicitado, o, no se produce decisión alguna en los plazos correspondientes.

Una vez abierta la vía judicial o contencioso-administrativa el ciudadano Juan Riverola Acabán, en su carácter de cocontratante de la Administración Pública, el día 4 de junio de 1987, demanda ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia la nulidad de la Resolución 003, dictada por la Gobernación del Territorio Federal Amazonas, hoy Estado Amazonas, mediante la cual se ordena la ejecución de la rescisión del contrato administrativo suscrito entre ambos (CSJ/SPA: 30-05-91, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999).

La Sala Político-Administrativa, en el fallo del 30 de mayo de 1991, al analizar la demanda de nulidad, interpuesta por Juan Riverola Acabán, contra «...un acto separable...», especifica que la tramitación de aquélla debe desarrollarse conforme a «...la Sección Tercera del Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia...» (CSJ/SPA: 30-05-91, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999: 857).

De tal forma, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia indica que para atacar los actos desprendibles o separables, es necesario seguir el procedimiento preceptuado en los artículos 121 y siguientes de la LOCSJ, en otras palabras, el *procedimiento de los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares*.

Idéntico criterio se aprecia en la sentencia del día 3 de mayo de 2000, caso: Inversora Mael, C.A., emitida por la novísima Sala Politicoadministrativa del Tribunal Supremo de Justicia, pues luego de transcribir literalmente algunas de las máximas expuestas en el precedente jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 11 de junio de 1998, caso: Inversiones Carnegie, C.A., no sólo establece que en esta última oportunidad la desaparecida Sala Político-Administrativa reconoce como «...procedimiento a seguir en Venezuela ... para la impugnación de los actos separables... el de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares...» (CSJ/SPA: 11-06-98, en TSJ/SPA: 03-05-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000: 21), sino que, también, pronuncia su conformidad al respecto (TSJ/SPA: 03-05-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000).

La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Politicoadministrativa del Tribunal Supremo de Justicia, al esgrimir el criterio esbozado, nada distinguen, sobre si el recurrente es una parte contratante o un tercero no adjudicatario, ni tampoco, con relación a la naturaleza pública o privada del contrato que se encuentra en el origen de la actuación atacada, muy a pesar, que las decisiones bajo análisis, concernientes a los casos Juan Riverola Acabán e Inversora Mael, C.A., versan sobre la impugnación, intentada por el cocontratante, contra un acto separable de un contrato de derecho público de la Administración Pública.

La ausencia de distingos, por parte del Alto Tribunal de la República, en cuanto a las personas legitimadas para impugnar las decisiones administrativas unilaterales susceptibles de «...ser aisladas de la conclusión ... del contrato en el conjunto del procedimiento contractual...» (CSJ/SPA: 26-09-90, en Pierre Tapia, N° 9: 41; CSJ/SPA: 11-06-98, en Pierre Tapia, N° 6: 67), lejos de significar la exclusión de los terceros debe ser entendida como comprensiva de los mismos, por cuanto lo contrario equivale a desconocer una de las principales ventajas atribuidas a la teoría de los *actes détachables*, ello es, el ensanche de la esfera de los facultados para recurrir, en comparación con la teoría del *tout indivisible*.

La legitimación de los terceros no adjudicatarios, para atacar los actos separables, es aceptada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en doctrina jurisprudencial de vieja data. Sobre el particular, la Sala, en el fallo del 20 de julio de 1965, conoce y decide del recurso por exceso de poder, equivalente al actual recurso contencioso-administrativo de nulidad, previsto en el artículo 7, ordinal 9ª, de la derogada Ley Orgánica de la Corte Federal, interpuesto por dos terceros, Luis Antonio Leal y Juan Reinsenbüchler, contra la decisión del Concejo

Municipal del entonces Distrito Girardot del Estado Aragua, determinante de la celebración de un contrato de derecho privado entre el citado Concejo y Azulejos Maracay, S.A. (CSJ/SPA: 20-07-65, en GF, N° 49).

Ahora bien, la no distinción en las sentencias del Primer Tribunal, de fechas 30 de mayo de 1991 y 3 de mayo de 2000, sobre el carácter público o privado del contrato de la Administración Pública respecto del cual es posible predicar la existencia de actos autónomos, desprendibles, independientes o separables, debe ser interpretada con arreglo a la concepción venezolana de la separación, que, por imitación de la jurisprudencia y la doctrina francesas, abarca al contrato administrativo (CSJ/SPA: 11-08-88, en Pierre Tapia, N° 8-9, caso: Cementerio Monumental Carabobo, S.A.; CSJ/SPA: 11-08-88, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999, caso: Mito Juan, C.A.; CSJ/SPA: 30-05-91, en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999; CSJ/SPA: 03-12-91, en Pierre Tapia, N° 12; CSJ/SPA: 24-09-98, en Pierre Tapia, N° 9; CSJ/SPA: 18-03-99, en Pierre Tapia, N° 3; TSJ/SPA: 20-01-00, en Pierre Tapia, N° 1; TSJ/SPA: 03-05-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000; TSJ/SPA: 30-05-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000) y al contrato de administración (CSJ/SPA: 20-07-65, en Brewer-Carías y Ortiz Álvarez, 1996).

Resulta imposible culminar el examen relativo al procedimiento de impugnación, en sede judicial o contencioso-administrativa, de los actos separables, sin aludir al artículo 111 de la LOCSJ, ubicado en su Título V, Capítulo II, Sección Primera (TSJ/SPA: 13-06-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000), el cual preceptúa:

...Se tramitarán y sustanciarán conforme a las disposiciones de esta Sección, las demandas de nulidad, por ilegalidad o inconstitucionalidad, de contratos o convenciones celebrados por la Administración Pública, intentadas por personas extrañas a la relación contractual, pero que tengan un interés legítimo, personal y directo en la anulación del mismo ...

La imposibilidad en cuestión, según Iribarren Monteverde (1991), Rosito Arbia (1994) y Leal Wilhelm (1997), obedece a que el precepto transcrito se encuentra en total consonancia con el sentido y alcance de la teoría de los actos separables. No obstante, sólo Rosito Arbia (1991: 41) profundiza en torno al asunto, enfatizando que la previsión normativa contemplada en el artículo 111 de la LOCSJ,

...al permitir la posibilidad de impugnación del contrato a los terceros ajenos a la relación contractual, vendría a satisfacer uno de los objetivos primordiales de dicha teoría. Por otro lado, al no distinguir entre contratos administrativos y contratos civiles celebrados por la Administración ... le estaría abriendo la puerta a la jurisdicción contencioso-administrativa a los contratos de Derecho Civil, en lo que respecta a su fase

de formación. Por último, establece claramente la nulidad del contrato como consecuencia de la acción.

Especifica el prenombrado autor (1994) que el artículo 111 de la LOCSJ confiere legitimidad a los terceros ajenos al vínculo contractual, dotados de interés legítimo, personal y directo, para solicitar la nulidad de un contrato de derecho público⁷ o un contrato de derecho privado de la Administración Pública, con fundamento en los vicios tanto de inconstitucionalidad como de ilegalidad de los actos administrativos precontractuales o previos al perfeccionamiento de aquéllos, siguiendo el procedimiento de las demandas en las cuales sea parte la República.

Algunas de las anteriores ideas, explanadas por la doctrina nacional, requieren ser precisadas conforme a las máximas desarrolladas en los fallos: Mueblería La Victoria, S.R.L., Delicatesses El Callao, C.A., e, Inversora Mael, C.A., emitidos por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Politicoadministrativa, respectivamente.

La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 8 de agosto de 1989, caso: Mueblería La Victoria, S.R.L. (en RDP, N° 39), al decidir la impugnación por vía de nulidad de un acto bilateral de la Administración Pública, reconoce que el principio general de legitimidad para accionar en materia de contratación resulta aplicable al contrato administrativo y, dado ese carácter general, al contrato de administración.

De acuerdo al citado principio, la Sala argumenta que las cuestiones de cualquier naturaleza suscitadas con motivo de la nulidad del contrato administrativo, sólo pueden ser planteadas por las partes intervinientes en la relación contractual, ello es, «... el ente público o el particular (o su causahabiente) con quien se hubiese celebrado el correspondiente contrato, pues a falta de norma expresa en contrario, quien es ajeno a un contrato no puede pretender discutir su interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución ...» (CSJ/SPA: 08-08-89, en RDP, N° 39: 153). En definitiva, el tercero no adjudicatario, por regla general, carece de cualidad para originar un conflicto judicial con relación al contrato respecto del cual constituye una persona extraña (CSJ/SPA: 08-08-89, en RDP, N° 39; Araujo Juárez, 1996).

⁷ Una tesis distinta es defendida por Rondón de Sansó, para quien el contrato de derecho público o contrato administrativo es una figura excepcional, y, en consecuencia, no puede interpretarse como incluida en el supuesto del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Véase Rondón de Sansó, 1991.

Sin embargo, el Primer Tribunal aclara, con basamento en el tantas veces mencionado artículo 111 de la LOCSJ, la excepción al anterior principio, y, por consiguiente, afirma que los terceros ajenos al vínculo contractual, pero titulares de un interés legítimo, personal y directo en la anulación del mismo, se encuentran legitimados para impugnar, con arreglo al *procedimiento de las demandas en que sea parte la República*, los contratos o las convenciones celebradas por la Administración Pública (CSJ/SPA: 08-08-89, en RDP, N° 39).

De conformidad con la sentencia del 5 de octubre de 1994, caso: Delicatases El Callao, C.A., dictada por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (en Ortiz Álvarez y Mascetti, 1999), y, la decisión del 3 de mayo de 2000, caso: Inversora Mael, C.A., pronunciada por la Sala Políticoadministrativa del Tribunal Supremo de Justicia (en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000), el procedimiento a seguir ante la presencia del supuesto encuadrado en el dispositivo del artículo 111 es el regulado por la Sección Primera, Capítulo II, Título V de la LOCSJ, vale decir, el procedimiento ordinario de las demandas contra la República (Rondón de Sansó, 1993) o «...contencioso de los derechos...» (Araujo Juárez, 1996: 450).

La naturaleza anómala y excepcional del indicado dispositivo legal, en palabras de la Sala Políticoadministrativa, deriva, más que de la remisión al procedimiento ordinario, del reconocimiento a favor de un tercero extraño a la relación contractual para atacar su nulidad por vía principal, cuestión esta relacionada «...con el surgimiento de la llamada teoría de los actos separables...» (TSJ/SPA: 03-05-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000: 32; TSJ/SPA: 03-05-00, en TSJ/SPA: 13-06-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000: 8).

La circunstancia de que la decisión de la Sala, de fecha 3 de mayo de 2000, versa sobre contratos de concesión para la explotación de oro y/o diamante, la induce a recalcar que el tercero puede demandar la nulidad de los contratos administrativos, aduciendo vicios de los actos separables o causas del derecho civil (TSJ/SPA: 03-05-00, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>, 2000), no obstante, nada impide la aplicación extensiva del presente criterio a los contratos de derecho privado o contratos de administración.

5. CONSIDERACIONES FINALES

La recepción en el derecho público venezolano de la teoría de los actos separables o teoría de la separación entre los actos administrativos y los contratos de la Administración Pública se aprecia, esencialmente, en una

diversidad de fallos pronunciados, durante el período comprendido entre los años 1965 y 2000, por la extinta Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa y, su equivalente, el actual Tribunal Supremo de Justicia en Sala Políticoadministrativa. Los criterios explanados en los señalados fallos presentan un precario tratamiento por parte de la doctrina y carecen de consagración expresa en la legislación.

El análisis de la tradición jurisprudencial patria revela que la teoría de la separación es una solución acertada, a los fines de explicar la naturaleza de la relación jurídica existente entre los actos administrativos anteriores y posteriores a la celebración de los contratos de la Administración Pública y dichos contratos.

Esta afirmación se sustenta en tres razones fundamentales: la transmisión de elementos entre los actos administrativos y los contratos de la Administración Pública; la facultad reconocida al cocontratante y a los terceros u oferentes no adjudicatarios para atacar, independientemente, tanto las decisiones administrativas unilaterales como el contrato administrativo o de derecho público y el contrato de administración o de derecho privado; y, la impugnación de los actos administrativos anteriores y posteriores conforme a lo pautado en la Sección Tercera, Capítulo II, Título V de la LOCSJ, ello es, siguiendo el procedimiento de los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, y, la impugnación de los contratos con arreglo a lo contemplado en la Sección Primera, Capítulo II, Título V, *ejusdem*, vale decir, siguiendo el procedimiento de las demandas en que sea parte la República.

Los atributos de la teoría de la separación permiten apreciarla como una alternativa a ser consagrada y desarrollada en una Ley de Contratos de la Administración Pública, con el objeto de suprimir, de forma definitiva, el vacío normativo en cuanto a la naturaleza de la relación jurídica existente entre: los actos administrativos dictados en las etapas precontractual y contractual y el contrato administrativo; y, los actos administrativos emitidos en la etapa precontractual y el contrato de administración. La sugerida base legal se constituye, así, en el instrumento destinado a regular la elaboración de contratos de la Administración Pública garantes del derecho de controlar, por parte del cocontratante y de los terceros, las decisiones administrativas unilaterales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAUJO JUÁREZ, José (1991) «El Procedimiento Administrativo y los Contratos de la Administración». En Fundación Procuraduría General de la República. *Régimen Jurí-*

- dico de los Contratos Administrativos*. Caracas, Fundación Procuraduría General de la República.
- (1996) *Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo*. Caracas, Vadell Hermanos Editores.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999) *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.860. 30 de diciembre de 1999. Reimpresa por error material del ente emisor. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 Extraordinario. 24 de marzo de 2000.
- BREWER-CARIAS, Allan Randolph (1985) *Las Constituciones de Venezuela*. Madrid, Universidad Católica del Táchira, Instituto de Estudios de Administración Local, Centro de Estudios Constitucionales.
- (1997) *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- BREWER-CARIAS, Allan Randolph y CALCAÑO DE TEMELTAS, Josefina (1994) *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- BREWER-CARIAS, Allan Randolph y ORTIZ ÁLVAREZ, Luis (compiladores) (1996) *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996)*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- CANOVA GONZÁLEZ, Antonio (1998) *Reflexiones para la Reforma del Sistema Contencioso Administrativo Venezolano*. Caracas, Editorial Sherwood.
- Congreso Nacional (1976) *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 1.893 Extraordinario. 30 de julio de 1976.
- (1981) *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2.818 Extraordinario. 1° de julio de 1981.
- Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa (1965) *Gaceta Forense*. N° 49. Segunda Etapa, Tercer Trimestre. Sentencia del 20 de julio de 1965. Caso: Luis Antonio Leal y Juan Reinsenbüchler contra Concejo Municipal del Distrito Girardot del Estado Aragua.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis (1998) *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid, Editorial Civitas.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (1987) *La Nulidad de los Actos Administrativos*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón (1998) *Curso de Derecho Administrativo*. Tomos I y II, Madrid, Editorial Civitas.
- GARRIDO FALLA, Fernando (1992) *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen II, Madrid, Editorial Tecnos.
- IRIBARREN MONTEVERDE, Henrique (1991) «El Contencioso de los Contratos Administrativos». En Fundación Procuraduría General de la República. *Régimen Jurídico de los Contratos Administrativos*. Caracas, Fundación Procuraduría General de la República.
- LEAL WILHELM, Salvador (1997) *Teoría del Acto Administrativo*. Caracas, Vadell Hermanos Editores.
- ORTIZ ÁLVAREZ, Luis y MASCETTI, Giovanna (compiladores) (1999) *Jurisprudencia de Contratos Administrativos (1980-1999)*. Caracas, Editorial Sherwood.
- PIERRE TAPIA, Oscar (compilador) *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Repertorio Mensual de Jurisprudencia*. Caracas, Editorial Jurídica Pierre Tapia: Año 1983, Tomo 6. Año 1984, Tomo 7. Año 1988, Tomo 8-9. Año 1990, Tomos 3, 6, 9, 11. Año 1991, Tomos 4, 5, 12. Año 1993, Tomos 3, 11. Año 1994, Tomo 5. Año 1995, Tomos

- 4, 7. Año 1997, Tomo 3. Año 1998, Tomos 6, 9, 10. Año 1999, Tomos 2, 3, 5, 7, 9. Año 2000, Tomos 1, 4.
- RAMOS FERNÁNDEZ, Mary (compiladora) *Revista de Derecho Público*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana. Año 1988, Nº 36. Año 1989, Nº 39. Año 1990, Nº 44.
- RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard (1991) «La Acción de Nulidad Contractual prevista en el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La Acción del Tercero Contractual». En Fundación Procuraduría General de la República. *Régimen Jurídico de los Contratos Administrativos*. Caracas, Fundación Procuraduría General de la República.
- (1993) «Medios de Proceder por la Vía Contencioso-Administrativa». En Moles Caubet y otros. *Contencioso Administrativo en Venezuela*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- ROSITO ARBIA, Guisepppe (1994) «La Teoría de los Actos Separables en el Derecho Administrativo Venezolano». *Revista de Derecho Público*. Nº 59-60. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- TAVARES DUARTE, Fabiola del Valle (1999) «Servicio Público y Contrato Administrativo». En ARAUJO JUÁREZ, José (coordinador). *Servicio Público. Balance & Perspectiva*. Caracas, Vadell Hermanos Editores.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Politicoadministrativa (2000) Sentencia del 3 de mayo de 2000. Caso: Inversora Mael, C.A. En <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>.
- (2000) Sentencia del 30 de mayo de 2000. Caso: Nuhad Jamil Abousaid contra Cámara Municipal de la Alcaldía del Municipio Simón Rodríguez del Estado Anzoátegui. En <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>.
- (2000) Sentencia del 6 de junio de 2000. Caso: Constructora Pedeca, C.A. contra Gobernación del Estado Anzoátegui. En <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>.
- (2000) Sentencia del 13 de junio de 2000. Caso: Pedro Segundo Ramírez contra Cámara Municipal del Distrito Iribarren del Estado Lara. En <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>.
- (2000) Sentencia del 27 de junio de 2000. Caso: Santiago Tomás Oliva Acosta contra Concejo Municipal del Municipio Turén del Estado Portuguesa. En <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>.
- (2000) Sentencia del 29 de junio de 2000. Caso: Entidad Nacional Deportiva, C.A. contra Concejo Municipal del Distrito Iribarren del Estado Lara. En <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>.
- (2000) Sentencia del 29 de junio de 2000. Caso: Giuseppe Scanduzzi Caberlotto contra Concejo Municipal del Municipio Peñalver del Estado Anzoátegui. En <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>.