

Universidad Católica del Táchira
Decanato de Investigación y Postgrado
Especialización de Derecho Administrativo
Cohorte VII

EL PRINCIPIO DE EXPECTATIVA PLAUSIBLE (CONFIANZA LEGÍTIMA) EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS "SUJETOS A CONDICIÓN", FUNDAMENTADOS EN LA COSTUMBRE ADMINISTRATIVA, COMO MANIFESTACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE COGOBIERNO UNIVERSITARIO PARA DAR RESPUESTA A LAS PRETENSIONES DE LOS PARTICULARES

Trabajo de Grado para optar al Grado
de Especialista en Derecho Administrativo

Tutor: Esp. Abg. Jesús Gerardo Díaz
Participante: Adrián Filiberto Contreras Colmenares

San Cristóbal, enero de 2017

Dedicatoria

A Dios por su munificencia en la aprehensión del conocimiento humano.

A mi esposa, Digna Esperanza, por cuanto ha sido pilar y pulsión fundamental para afrontar los retos: ha sido el baluarte esencial para cumplimentar las metas.

A mis hijas: Adriana Briseida, Adriana Yoselín, Adriana Cristel e Ismoira Alejandra, muy orgullosas de los logros que he podido construir.

A mi madre, Edelmira, por haberme permitido estar en este planeta, para cumplir anhelados proyectos académico y jurídico.

A mi madre política, María Celina, siempre orgullosa de los logros que la vida y Dios me permite alcanzar.

A toda, toda mi familia, porque siempre han estado, en todos los momentos, con su palabra de apoyo y porque se regodean por cada lauro que la vida me permite alcanzar.

A mis nietos: Marialex Fernanda, Pablo Alejandro, Pablo André y Luis Adrián, seres maravillosos que empiezan a transitar por este mundo, que les será pleno de éxitos.

A María Alejandra Viloria, ser humano sin parangón. Ella fue la pulsión generadora de la inclinación por el Derecho Administrativo. Es digna de toda mi admiración.

Agradecimiento

A todos quienes han hecho posible este nuevo logro académico.

A la Universidad Católica del Táchira, por cobijarme en sus espacios académicos y poder construir conocimientos en el área jurídica en el Derecho Administrativo.

A todos los profesores de Postgrado, ductores y guías en la profundización de los saberes jurídicos. Fueron parte importante en la formación académica en Derecho Administrativo.

Al personal administrativo de Postgrado, especialmente a Yarelis Camacho y Mary Pernía, seres humanos especiales, quienes me brindaron, deferentemente, su apoyo en las labores que mis condiscípulos me atribuyeron.

A mis pares académicos de la VII cohorte del Programa de Especialización de Derecho Administrativo en la UCAT.

A Rosario Ramírez de Sánchez, siempre dispuesta, con su apoyo irrestricto, a alcanzar la perfección. Dios te pague y te bendiga.

A mi estimado profesor Jesús Gerardo Díaz, mi tutor. Dios lo ha privilegiado con un conocimiento valiosísimo en las distintas áreas del saber jurídico. Mi gratitud por todas las horas dedicadas a la revisión y orientación de este esfuerzo intelectivo. También es suyo el éxito.

Mil bendiciones para todos

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi carácter de tutor del Trabajo de Grado presentado por Adrián Filiberto Contreras Colmenares para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: "El Principio de Expectativa Plausible (Confianza Legítima) en los Actos Administrativos "Sujetos a Condición", Fundamentados en la Costumbre Administrativa, como Manifestación de los Órganos de cogobierno universitario para dar Respuesta a las Pretensiones de los Particulares", aprobado por el Consejo General de Postgrado, en su reunión de fecha 16 de octubre de 2014, según Acta Nº 120.

Considero que este trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometidos a la evaluación correspondiente.

_____

Esp. Abg. Jesús Gerardo Díaz
C.I. 12972878

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMCIO
DECANATO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
ESPECIALIZACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO
COHORTE VII

Línea de Investigación: Estado y Derecho Administrativo

El Principio de Expectativa Plausible (Confianza Legítima) en los Actos Administrativos "Sujetos a Condición", Fundamentados en la Costumbre Administrativa, como Manifestación de los Órganos de cogobierno universitario para dar Respuesta a las Pretensiones de los Particulares

Autor: Contreras Colmenares, Adrián Filiberto
Tutor: Díaz, Jesús Gerardo
Fecha: enero de 2017

RESUMEN

La investigación realizada se inscribe en la investigación de carácter documental, mediante el estudio de carácter monográfico y sobre la base de los objetivos se ha valorado dentro del tipo de la investigación descriptivo. La investigación se sustentó en el propósito de elicitar el principio de expectativa plausible (confianza legítima), en los Actos Administrativos "sujetos a condición", fundamentados en la Costumbre Administrativa. Además, se presenta un desarrollo teórico de: (a) la Administración Pública; (b) los actos administrativos; (c) la expectativa plausible y los principios de buena fe y principio de confianza legítima; (d) la costumbre administrativa y (e) los órganos de cogobierno universitario. La importancia de este acto intelectivo, consistente en un ejercicio investigativo con profundidad radica en que se desarrolla un proceso de teorización, desde el apuntalamiento doctrinario y la apreciación propia del investigador, para generar, desde la pluralidad conceptual, un aporte al Derecho Administrativo venezolano y sustentar aún más la línea de Investigación: Estado y Derecho Administrativo de la Universidad Católica del Táchira. Se hizo un arqueo de fuentes nacionales e internacionales, pues se considera fundamental conocer *prima facie* el pensamiento de cada autor y, desde sentido criterial, se procedió a realizar procesos hermenéuticos que condujeron a tener una visión propia del autor de la investigación. Finalmente, en lo que se respecta a la costumbre administrativa se realizó una formalización de la definición presentada por quien realizó el acto indagatorio. Se puede expresar como colofón que los actos administrativos proferidos por los órganos de cogobierno universitario generan expectativas, adjetivadas como plausibles. Además, que el principio de expectativa plausible tiene vinculación con el principio de confianza legítima y sendos son manifestación fehaciente del principio de buena fe.

Palabras clave: costumbre administrativa, órganos de cogobierno universitario, expectativa plausible, actos administrativos, sujetos a condición, buena fe, confianza legítima.

Resumen ejecutivo

Información del trabajo de Investigación

Código del Proyecto:
Título del trabajo de grado: El Principio de Expectativa Plausible (Confianza Legítima) en los Actos Administrativos "Sujetos a Condición", Fundamentados en la Costumbre Administrativa, como Manifestación de los Órganos de cogobierno universitario para dar Respuesta a las Pretensiones de los Particulares
Programa de postgrado: Especialización de Derecho Administrativo
Estado: **Concluido: _____X___** **Por concluir_____**
Investigador: Adrián Filiberto Contreras Colmenares
Correo electrónico: adrianfilidi@gmail.com y adriancontreras@ula.ve
Línea de Investigación: Estado y Derecho Administrativo
Palabras clave: Costumbre administrativa, órganos de cogobierno universitario, expectativa plausible, actos administrativos, sujetos a condición, buena fe, confianza legítima.
Descripción del problema: Los órganos de cogobierno universitario deciden, en algunos asuntos administrativos, *prima facie*, otorgar un derecho a un particular, siempre que, ulteriormente, sea verificado el cumplimiento de los requisitos. Cumplidos los cuales procede a quedar firmemente aprobado el derecho invocado. Caso contrario, revisión hecha *a posteriori*, de no cumplir las exigencias establecidas se entiende negado. De seguir esta situación puede generar, en primer lugar, la materialización de una costumbre administrativa *contra legem*, y, en segundo lugar, dar pie a la revisabilidad de dichos actos, conforme con los procedimientos administrativos.

Así las cosas, los órganos de cogobierno universitario profieren decisiones o actos administrativos que pudieren, luego, no satisfacer el petitorio invocado, aun cuando, previamente, había sido aprobado bajo condición. Infortunadamente, se estila este procedimiento aprobatorio, como una concesión de abreviar trámites si se reúnen todos los requisitos exigidos, pero que, de lo contrario, al no corresponderse con los requerimientos establecidos en el procedimiento, sobreviene un efecto nugatorio, bajo la institución de los efectos *ex tunc*; entonces, el acto se considera nulo, ergo, nunca ha producido efectos.

Objetivo general:

- Elicitar el principio de expectativa plausible (confianza legítima), en los Actos Administrativos "sujetos a condición", fundamentados en la Costumbre Administrativa.

Objetivos específicos:

- Desarrollar un sustento teórico de la Administración Pública como institución vicarial responsable de contribuir con el cumplimiento de los fines del Estado.
- Elaborar un desarrollo teórico sucinto de acto administrativo como manifestación de la Administración Pública.
- Conceptuar el principio de expectativa plausible o principio de confianza legítima, así como el principio de buena fe, como fundamento de la expectativa plausible.
- Dilucidar la concepción que, sobre costumbre administrativa, como figura jurídica, desarrolla la doctrina en función de los "actos sujetos a condición" o "actos de condición".
- Estimar la forma integrativa de los órganos de cogobierno universitario, dentro de la Administración Pública, en cuanto apoyo para el cumplimiento de los fines del Estado, bajo su talante servicial o vicarial.

Conclusión basilar (Provisionalidad del conocimiento):

Los actos administrativos proferidos por los órganos de cogobierno universitario generan expectativas, adjetivadas como plausibles, puesto que se otorga la aprobación de un derecho, mediante un acto administrativo, pero, su efecto queda pendiente, a modo de "actos sujetos a condición" fundado en la necesidad de verificar *a posteriori* el cumplimiento de unos requisitos preestablecidos.

El principio de expectativa plausible tiene vinculación con el principio de confianza legítima y sendos son manifestación fehaciente del principio de buena fe.

Se pudo realizar una diferencia entre la costumbre administrativa y el precedente administrativo, así como su fundamento para que tenga fuerza vinculatoria para la Administración, y ello tendrá eficacia siempre que hay una similar actuación en un mismo sentido y cuando exista la misma *ratio*. Habrá adecuación de los hechos y el Derecho en la misma actuación de la Administración.

ÍNDICE GENERAL

PP.

Resumen vi
Resumen ejecutivo……. vii
Introducción…… 1
Objetivos de la Investigación……. 8

CAPÍTULOS…….. 14

I ADMINISTRACIÓN PÚBLICA…… 14
Deberes de la Administración……... 21
La Administración Pública: Su Nota Basilar Vicarial…….. 31
La Administración Pública: su Ejercitación en las Universidades… 38
El Principio de Legalidad, Autotutela, la Tutela Judicial Efectiva... 44

II ACTOS ADMINISTRATIVOS…….. 51
Designaciones varias de la Manifestación Administrativa…… 51
Acto Administrativo…….. 53
Tipología de los Actos Administrativos *Strictu Sensu*…….. 66
Los Actos Administrativos de los entes reguladores……. 81
Las Figuras Subjetivas de los Actos Administrativos…… 83
Actos Condición, Actos Sujetos a Condición y Actos Sujetos a Aprobación…… 91
Condición……... 93
Condición Suspensiva Cumplida…….. 97
Actos Administrativos Sujetos a Condición……... 98
Actos Administrativos Sujetos a Aprobación…… 100

III EL PRINCIPIO DE BUENA FE COMO PULSIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA…… 105
Preámbulo…….. 105
Etimología y Definiciones del Principio de Buena Fe…….. 106
Un Excurso Oportuno……. 113
Variaciones del Principio de Buena Fe……..... 115
Fundamento Legal del Principio de Buena Fe……... 125
Vinculación del Principio de Buena Fe con la Confianza Legítima……. 141
Principios Base de la Confianza Legítima……. 158
Elementos de Verificación de Principio de Buena Fe…… 162
Expectativa Plausible……. 170

Confianza Legítima y Expectativa Plausible……. 176
Principio de la Expectativa Plausible o Expectativa Justificada…… 179
Actividad Administrativa en Sede Jurisdiccional de la Expectativa Plausible……. 192
Actos Administrativos de las Universidades: Impacto en la Expectativa Plausible……. 206

IV LA COSTUMBRE ADMINISTRATIVA, COMO FIGURA JURÍDICA, EN FUNCIÓN DE LOS "ACTOS SUJETOS A CONDICIÓN" O "ACTOS CONDICIÓN"…… 212
Preliminares…… 212
La Costumbre……. 213
Costumbre Jurídica…….. 222
Elementos de la Costumbre Jurídica…… 226
Tipos de Costumbre Jurídica…… 231
La Costumbre Administrativa……. 238
Precedente Administrativo……. 245
Valor del Precedente Administrativo…….. 261
Principios que Sustentan el Precedente Administrativo…….. 267

V LOS ÓRGANOS DE CO-GOBIERNO UNIVERSITARIO EN CUANTO MEDIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DEL ESTADO BAJO SU TALANTE SERVICIAL O VICARIAL…… 290
Preliminar…….. 290
Características de los Entes Estatales Descentralizados…… 294
La Descentralización Funcional como Proceso Creativo de las Universidades……... 302
La Universidad una Institución Primigenia *in tempore*…….. 305
La Autonomía Universitaria…….. 309
Personalidad Jurídica de las Universidades…….. 328
Clasificación de los Derechos Universitarios…… 337
Órganos de cogobierno universitario…… 341
Fines del Estado……. 352
Talante Servicial o Vicarial de los Órganos de Cogobierno Universitario……..... 357

VI EPÍLOGO REFLEXIVO: PROVISIONALIDAD DEL CONOCIMIENTO……... 370

REFERENCIAS……. 392

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública, a través de los diferentes y órganos, y en el ejercicio de la función administrativa, coadyuva, con el Estado, al cumplimiento de sus fines. Hay que destacar, entonces, a partir de este aserto, el carácter vicarial que le ha sido otorgado a la Administración Pública. Así pues, dado lo abarcante de la actividad que ha de desarrollar, se entiende perfectamente que la propia Administración Pública no tiene la capacidad operativa para la satisfacción de los intereses colectivos; por ello, ha previsto las figuras de la descentralización (funcional y territorial) y la desconcentración, como apoyaturas para la realización de la actividad administrativa estatal, al servicio de las personas.

Ahora bien, dentro de la figura de descentralización se encuentran los entes y órganos que se erigen en las unidades que participan activa y eficientemente en la realización de la actividad administrativa, en cuanto que ésta es competencia del Estado. Uno de esos entes, con sus correspondientes órganos, es la Universidad. Ésta ha sido definida, de acuerdo con Brewer Carías[1]: …"[como las] diversas organizaciones de la Administración Pública Nacional dotadas de personalidad jurídica distinta a la de la República". También, de conformidad con los criterios doctrinarios administrativos, según Garrido de Cárdenas[2], dentro de la Administración Pública descentralizada, las universidades son consideradas como establecimientos públicos corporativos y han sido caracterizados así:

1.- Cuentan con la presencia de un sustrato personal.
2.- Son órganos autónomos en razón de los fines que persiguen.
3.- Pueden elegir a sus propias autoridades.
4.- Elaboran sus propias disposiciones normativas.
Dentro de ellos se mencionan a las Universidades Nacionales Autónomas

[1] BREWER Carias, A. R. (1994). *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana* (2a. ed.). Colección Estudios Jurídicos N° 49. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. p. 117

[2] GARRIDO DE CÁRDENAS, A. (s.f.). *Régimen de Organización de la Administración Pública Nacional en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. [Artículo en Línea] Recuperado el 12 de enero de 2015. Disponible: http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc23/23-2.pdf, p. 30.

> y a los Colegios Profesionales y Academias Nacionales.
> Con respecto a las Universidades debemos precisar, que siempre hemos mantenido el criterio, [de] que las mismas deben entenderse como Entes Corporativos, (…) y no como Institutos Autónomos.

Pues bien, de lo expuesto se han de tener en cuenta estas apreciaciones: (a) la universidad es una organización de la Administración Pública Nacional y (b) se consideran entes o establecimientos públicos corporativos. En este tenor, para Núñez Alcántara[3]: "Estos establecimientos forman parte de la estructura general del Estado, pero su condición particular, conlleva la casi ausencia del control de tutela por parte del Estado, y el único control relativo previsto está atribuido al Consejo Nacional de Universidades". La idea expresada se convierte en la pulsión fundante de la autonomía universitaria.

Por otra parte, la Ley de Universidades[4] en su Artículo 1, las define así:

> Artículo 1.- La Universidad es fundamentalmente una comunidad de intereses espirituales que reúne a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre.

Las Universidades en correspondencia con el desarrollo de la función administrativa emiten actos administrativos que van a producir efectos jurídicos en los integrantes de la comunidad universitaria. Son, como señala la doctrina, actos administrativos internos. Muchos de esos actos, por costumbre administrativa se han venido profiriendo, sujetos a condición. Esto es, se aprueban las pretensiones de los particulares, pero bajo el criterio de que se ulteriormente sean verificados ciertos requisitos, cuya satisfacción permitirá generar el derecho peticionado. Otras veces, ocurre que no se cumplen los requisitos y la pretensión es negada, aun cuando, previamente se ha aprobado, con lo cual se le genera al administrado una expectativa,

---

[3] NÚÑEZ ALCÁNTARA, E. (1995). Acciones Judiciales contra las Universidades. [Artículo en Línea] Recuperado el 14 de enero de 2015. Disponible: http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/ revista/56/56-7.pdf p. 3.

[4] Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial No. 1429, Extraordinario, del 8 de septiembre de 1970. *Artículo 1*.

una esperanza de que sea satisfecho lo pretendido.

A esa expectativa, según la doctrina se le ha denominado principio de la expectativa plausible o expectativa justificada o principio de la confianza legítima. A través de la literatura se puede señalar que existen ciertos matices distintivos, de lo cual se discurrirá en el acápite respectivo.

La expectativa plausible, según Rondón de Sansó[5], del *Common Law* bajo la denominación de *Legitimate expectation*. Esta concepción se privilegia sobre la designación de confianza legítima, la cual está conexionada, en gran medida, con los sistemas europeos. Empero, en la indagación realizada, se ha podido determinar, que expectativa plausible y confianza legítima, en los trabajos y criterios de la doctrina mayoritaria, se configuran como conceptos sinónimos.

Es necesario, entonces, sobre la base de la profundización a través de la indagatoria, realizar una distinción entre sendas definiciones, y entendidos de forma más concreta que la alusión a conceptos, puesto que en la jurisprudencia patria se emplean indistintamente. En esta instancia discursiva, se otorga una enunciación de expectativa plausible, apoyado en el documento Crónicas de Venezuela[6], en los términos siguientes: …"se habla de expectativa plausible cuando aludimos al hecho de que el demandante sólo es protegible en la medida en que exista una prueba valedera del fundamento de la obligación alegada".

Por tanto, en líneas generales, puede decirse que se genera, en el particular, clásicamente denominado administrado, una esperanza, una ilusión cierta de que el derecho subjetivo invocado o la situación jurídica infringida, ha de ser restablecida, por parte de quienes ejercen la actividad administrativa, en nombre de la Administración

---

[5] RONDÓN DE SANSÓ, H. (2002). *Visión General del Principio de Expectativa Plausible*. [Documento en Línea] Recuperado el 24 de noviembre de 2013. Disponible: http://acienpol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/2003/BolACPS_2003_141_337-344.pdf

[6] Crónicas de Venezuela (2013). Expectativa Plausible. [Crónica en Línea] Recuperada el 24 de noviembre de 2013. Disponible: http://cronicasvenezuela.com/2013/03/01/expectativa- plausible-ii/

Pública.

La indagatoria que se realiza tiene como argumentación de su necesidad en cuanto a señalar que ha servido para ahondar en este principio, cuyo conocimiento ha de ser revelado y desvelado, de modo que los administrados puedan tener claridad en cuanto a cuáles decisiones de los órganos pueden estar en disonancia con el marco normativo, que conduce a que sean lesionadas sus situaciones jurídicas particulares.

De otra parte, tiene trascendencia en razón de que desde lo teórico y lo práctico, en la medida en que el administrado pueda informarse de cuáles son los procedimientos reales y efectivos, mediante los cuales se les otorga un derecho "sujeto a", podrían cambiar su posición de conformismo, e intentar recursos administrativos para hacer valer sus derechos. Esto beneficiará a los integrantes de la comunidad universitaria, pues habrá otra forma de entender y comprender las actuaciones de los órganos administrativos de la Universidad.

La información recabada, por otra parte, ha tenido como visión teleológica el servir de insumos para generar transformaciones en el hacer procedimental, tanto de la Administración, como de los administrados. Ello en razón de que se analizaría, si así fuere, las circunstancias sobrevenidas de generar una expectativa sobre un derecho que, posteriormente, se da por negado. Asimismo, con los resultados de la investigación se ha pretendido realizar un aporte al conocimiento del Derecho Administrativo, en cuanto a la aplicación del principio de la legalidad, el principio de tuición administrativa y el principio de la expectativa justificada o plausible, también conocido como principio de confianza legítima.

En este aspecto se va a poder dilucidar, en cierta medida, la distinción que pudiere existir, conforme con la doctrina de los principios de expectativa plausible y confianza legítima. Quizá, se pueda llegar a determinar que los voquibles empleados responden a principios equivalentes, que sólo se diferencian en cuanto a la enunciación.

Adicionalmente, se toma como motivos de mayor hondura para la realización

de esta indagatoria, el hecho de que algunas decisiones, basadas en precedentes administrativos, contrarios al ordenamiento jurídico, son aceptadas por los particulares, a los que generalmente la doctrina denomina administrados, designación que luego será discutida, aun cuando tal proveimiento, pudo ocasionarles algún perjuicio.

De otro lado, existen razones académicas que justificaron la realización de la investigación, puesto que, en primer lugar, contribuye a la profundización cognitiva sobre el principio de la expectativa plausible o confianza legítima. Adicionalmente, con su desarrollo permite la consecución de una titulación como experto en el Derecho Administrativo, que tiende a consolidar la formación como investigador en la ciencia del Derecho, en general, y en el Derecho Administrativo, de manera singular y particular.

En el ámbito regional, de acuerdo con la indagatoria realizada, se ha podido determinar que los trabajos de investigación en relación con el principio de expectativa plausible no son muy amplios y, mucho menos prolijos. Así pues, en lo que corresponde a la doctrina, especialmente, con respecto al principio que se ha propuesto como pulsión investigativa, localizado en Venezuela, se sustenta en los planteamientos de Hildegard Rondón de Sansó. Por tanto, puede aseverarse que es insuficiente. Aunque, se encuentran referentes en sentencias proferidas por el Tribunal Supremo de Justicia, pero no está suficientemente desarrollado.

El valor de la investigación se determina en cuanto, como actividad humana, permite al investigador que la realiza profundizar y sistematizar mayores y consistentes conocimientos sobre el tema en estudio. Asimismo, una vez concluido podría servir de fundamento para otros investigadores que deseen seguir en la búsqueda de saberes, que tengan pertinencia con la aplicación o contravención de estos principios. Finalmente, tiene importancia para la institución universitaria, puesto que se podrá orientar a los responsables de la toma de decisiones, a acometer una acción para modificar los procedimientos, con el propósito de resguardar la legalidad de los actos y la disminución de la creación de expectativas sobre derechos que no se podrán otorgar.

Igualmente, podrá servir para que se haga un análisis de cuáles son los procedimientos administrativos, que pueden ser utilizados, sin que se violenten los derechos subjetivos de los particulares y se actúe conforme con los presupuestos jurídicos establecidos. Vale decir, se dicten actos administrativos en ejecución directa de la ley.

En relación con el objeto de estudio problematizado, hay que manifestar que algunas decisiones, de los órganos de cogobierno universitario, son proferidas bajo una circunstancia común decisoria, como lo es: "aprobado sujeto a". Estos son denominados por la doctrina "actos sujetos a condición". Ello, va a generar, en quien ha invocado una pretensión, la expectación de favorecimiento, que, luego, por lo general, pudiera no resultar favorecidas si los requisitos establecidos no son satisfechos. Al respecto, Henríquez La Roche[7], indica que esa circunstancia se aplica como: …"elemento fundamental de anticipar soluciones, que pueden ser o no las mismas de la función represiva, [lo cual] constituye el fin (aspecto teleológico o *telos*) del proceso cautelar o proceso voluntario".

Sucede, pues, que los órganos de cogobierno universitario deciden, en algunos asuntos administrativos, *prima facie*, otorgar un derecho a un particular, siempre que, ulteriormente, sea verificado el cumplimiento de los requisitos. Cumplidos los cuales procede a quedar firmemente aprobado el derecho invocado. Caso contrario, revisión hecha *a posteriori*, de no cumplir las exigencias establecidas se entiende negado. De seguir esta situación puede generar, en primer lugar, la materialización de una costumbre administrativa *contra legem*, y, en segundo lugar, dar pie a la revisabilidad de dichos actos, conforme con los procedimientos administrativos.

Así las cosas, los órganos de cogobierno universitario profieren decisiones o actos administrativos que pudieren, luego, no satisfacer el petitorio invocado, aun cuando, previamente, había sido aprobado bajo condición. Infortunadamente, se estila

[7] HENRÍQUEZ LA ROCHE, R. (1988). *Medidas Cautelares*. Según el Nuevo Código de Procedimiento Civil. [Libro en Línea] Recuperado el 6 de diciembre de 2013. Disponible: http://venezuelaprocesal.net/Henriquezmedidas2.pdf. p. 28.

este procedimiento aprobatorio, como una concesión de abreviar trámites si se reúnen todos los requisitos exigidos, pero que, de lo contrario, al no corresponderse con los requerimientos establecidos en el procedimiento, sobreviene un efecto nugatorio, bajo la institución de los efectos *ex tunc*; entonces, el acto se considera nulo, en cuanto la nulidad, en sí misma, es una respuesta represiva, por una mala configuración del propio acto. Ergo, nunca ha producido efectos. Su inexistencia podría atribuirse al efecto mismo de la condición.

Al socaire de lo expuesto, cabe preguntar: ¿Qué alcance tiene la generación de una expectativa plausible o confianza legítima, con las decisiones de los órganos de cogobierno universitario, fundamentada en la costumbre administrativa, como manifestación de los órganos de cogobierno universitario para dar respuesta a las pretensiones de los particulares para dar respuesta a las pretensiones de los particulares?

A partir de este interrogante se derivan las subsiguientes preguntas: ¿Cómo se integran los entes y órganos de cogobierno universitario, dentro de la Administración Pública, en cuanto apoyo para el cumplimiento de los fines del Estado, bajo su talante servicial o vicarial? ¿Cuál es la concepción que, sobre costumbre administrativa, como figura jurídica, tienen los integrantes de los órganos de cogobierno, para asumirla como fundamento de los procedimientos administrativos para la toma de decisiones? ¿Cómo se ha desarrollado el presupuesto administrativo que contraviene el principio de expectativa plausible o confianza legítima en actos administrativos dictados por órganos de cogobierno universitario? ¿Cómo ha de entenderse el principio de la expectativa justificada o plausible o principio de confianza legítima?

Expuesto, sucintamente el objeto de estudio y su problematización se aviene la oportunidad para informar cuáles son los objetivos de la actividad indagatoria. Ellos se toman como ejes orientadores y guías de todo el procedimiento investigativo a los fines de alcanzar una comprensión explicativa o una explicación comprensiva del objeto de estudio seleccionado como punto focal de la investigación.

Objetivos de la Investigación

Objetivo General

Elicitar el principio de expectativa plausible (confianza legítima), en los Actos Administrativos "sujetos a condición", fundamentados en la Costumbre Administrativa, como manifestación de los órganos de cogobierno universitario para dar respuesta a las pretensiones de los particulares.

Objetivos Concretos

- Desarrollar un sustento teórico de la Administración Pública como institución vicarial responsable de contribuir con el cumplimiento de los fines del Estado.

- Elaborar un desarrollo teórico sucinto de acto administrativo como manifestación de la Administración Pública.

- Conceptuar el principio de expectativa plausible o principio de confianza legítima, así como el principio de buena fe, como fundamento de la expectativa plausible.

- Dilucidar la concepción que, sobre costumbre administrativa, como figura jurídica, desarrolla la doctrina en función de los "actos sujetos a condición" o "actos de condición".

- Estimar la forma integrativa de los órganos de cogobierno universitario, dentro de la Administración Pública, en cuanto apoyo para el cumplimiento de los fines del Estado, bajo su talante servicial o vicarial.

A continuación, se presenta la temática central de lo que ha sido discurrido en todo el proceso indagatorio, puesto que necesariamente surgieron aspectos que fueron convenientes e innegables para consolidar y otorgarle la consistencia pertinente a la investigación. La temática se centró en dar cuenta de las dimensiones expuestas en cada uno de los objetivos. En esa perspectiva, se incluyeron aspectos teóricos tales como la

Administración Pública. Su definición, la teleología, así como el carácter vicarial que le ha sido otorgado constitucionalmente a la Administración Pública. Igualmente, se desarrolló la tesis integrativa de los órganos de cogobierno universitario dentro de la Administración Pública.

Se perfiló una vertiente de la tesis doctrinaria acerca de los actos administrativos y se presenta una taxonomía de dichos actos administrativos y de ellos se realizó una visión teórica de los actos sujetos a condición. Asimismo, se ha tomado como fundamento la tesis Gordillo, sobre los actos condición y se presentó una información sobre los actos sujetos a aprobación. Igualmente, se discurrió sobre la teleología de los actos administrativos.

Dentro del proceso investigativo, punto focal emergió el principio de la de buena fe, como pulsión del principio de expectativa plausible y la confianza legítima. Se realizó una elaboración teorética integrativa del fundamento legal del principio de buena fe, así como su ligamen con el principio de expectativa plausible. De este principio, interés fundante del acto investigativo, se presentaron definiciones preponderantes en la doctrina. Se trabajó sobre la receptación de este principio en el Derecho venezolano y cómo se ha incluido en la jurisprudencia. Así cómo cuál es el fundamento de ley de dicho principio. Se trató de desarrollar una armonización con el principio de confianza legítima o expectativa justificada y la relación que tiene con los actos administrativos “sujetos a condición”.

Por otra parte, dentro de los conocimientos centrales se ha incorporado la Costumbre Jurídica y se ha elicitado qué valor tiene ella, dentro del Derecho Administrativo. Asimismo, se ha realizado una elaboración teórica sobre la costumbre administrativa, así como la aplicación en los Actos Administrativos, y en las fuentes de la costumbre administrativa; también sobre la aplicación de la costumbre en el Derecho Administrativo, su validez y eficacia.

Para los efectos de tener un centramiento metodológico se ha partido de la

orientación ofrecida por la Universidad Católica del Táchira[8] en cuanto a los enfoques y tipos de investigación, fundado en la directriz siguiente: "Este apartado no pretende ser un texto de metodología, sino una guía para orientar la investigación, por tanto, el investigador puede elegir otros enfoques o tipos e incluso combinarlos, si es el caso".

De modo que, en correspondencia con esa enunciación, y sobre la base de valorar la aplicación de la investigación documental, mediante el estudio monográfico, se presenta a continuación una información sucinta de lo metodal que fue sustento para este acto indagatorio.

Así las cosas, y al socaire de lo expuesto, cuando se afronta un proceso investigativo, clásicamente, ha existido la convicción de que necesariamente ha de plantearse un diseño indagatorio. Consecuencialmente, ha de interpretarse como un esquema direccionador de las actividades y del proceso que ha de seguir el investigador. Ello ha sido importante, sobre todo, cuando se realiza una investigación de carácter experimental, en la cual, inconcusamente, debe plantearse un grupo control, un grupo experimental y la correspondiente formulación de hipótesis y la presencialidad de las variables.

Ello, no obsta que pueda ser aplicativo en los diferentes tipos de indagación que haya de ser adelantada. En ese tenor, Pereda (en Latorre, del Rincón y Arnal[9]) afirma: "El diseño constituye la organización formal básica de la investigación".

Desde esta óptica, el diseño puede ser considerado como la explanación de las subsecuentes fases que se han de desarrollar durante todo el proceso investigativo, incluida la investigación cualitativa. Así lo consideran Pitman y Maxwell (en Rodríguez, Gil y García) en los siguientes términos: "Toda la investigación cualitativa, es y debe ser guiada por un proceso continuo de decisiones y elecciones del

[8] Universidad Católica del Táchira (2013). Instructivo para la elaboración del Trabajo de Grado, Tesis doctoral e investigaciones de la UCAT. San Cristóbal, Venezuela: Litho Arte. p. 8.

[9] LATORRE, A., DEL RINCÓN, D. y ARNAL, J. (2003). *Bases metodológicas de la investigación educativa.* Barcelona, España: Experiencia. p. 96.

investigador"[10]. Son orientaciones que deben ser asumidas para la materialización de un proceso indagador, sobre realidades propias y sobre fenómenos sociales, que tienen singular y particular interés para un investigador.

Es pertinente presentar la perspectiva que propone Hernández Sampieri, Fernández y Baptista[11] quienes manifiestan: "Los diseños transeccionales recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único. Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado". Dentro de estos diseños, en consonancia con el pensamiento de los mismos autores citados[12], se van a encontrar los estudios descriptivos, denominados transeccionales descriptivos y definidos así:

> Los diseños transeccionales descriptivos tienen como objetivo indagar la incidencia y los valores en que se manifiesta una o más variables. El procedimiento consiste en medir en un grupo de personas u objetos una o -generalmente- más variables o proporcionar su descripción.

En correspondencia con lo expresado, esta indagatoria se va a desarrollar bajo la perspectiva de una investigación descriptiva. Ésta, de acuerdo con Ruiz Olabuénaga, Aristegui y Melgosa[13], tiene como: …"fin realizar una simple descripción de un fenómeno. En ningún momento se trata de conocer el porqué de las cosas, sino que se limita a mostrar la presencia de éstas en la sociedad". Así las cosas, el estudio relacionado con la explicitación del presupuesto contraventor del principio de expectativa plausible o confianza legítima se ubica en un estudio de carácter descriptivo, por cuanto se hará una caracterización del fenómeno y de las circunstancias que se propician en torno a él.

Por otra parte, el acto indagatorio se corresponde, además, con el diseño de tipo documental. En esta perspectiva, de conformidad con lo expresado por la Universidad

---

[10] RODRÍGUEZ, G., GIL, J. y GARCÍA, E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa* (2a. ed.). Archidona (Málaga), España: Aljibe. p. 63.

[11] HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNÁNDEZ, Carlos. y BAPTISTA, Pilar (2010). *Metodología de la investigación* (5a. ed.). México: Mc Graw Hill, p. 151.

[12] HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ, C. y BAPTISTA, P. (2010). *Op. Citato* p. 152.

[13] RUIZ OLABUÉNAGA, J., ARISTEGUI, I. y MELGOSA, L. (2002). *Cómo elaborar un proyecto de investigación social* (2a. ed.). Bilbao, España: Universidad de Deusto, p. 32.

Pedagógica Experimental Libertador[14]: "Se entiende por Investigación documental el estudio de problemas con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo, principalmente, en trabajos previos, información y datos divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos".

Por su parte, Alfonzo (en Mengo[15]) puntualiza en lo siguiente:

> La investigación documental en su proceso de producción de conocimientos, parte de otros conocimientos y/o informaciones recogidas moderadamente de cualquier realidad (por ejemplo: producción de teorías, conocimientos antropológicos, [...]), dichas informaciones vienen explícitas en documentos.

Cuando se establece que el modelo de investigación que se realizará se basará en la utilización de datos secundarios; es decir, aquellos que han sido obtenidos por otros y nos llegan elaborados y procesados de acuerdo con los fines de quienes inicialmente los elaboran y manejan, estamos realizando una investigación documental.

Ahora bien, dentro de las investigaciones documentales se puede encontrar la monográfica, cuyo enfoque se circunscribe a escudriñar e ir a lo recóndito de un aspecto en particular. En ese tenor, Arias afirma: "La investigación monográfica consiste en el desarrollo amplio y profundo de un tema específico. Su resultado es un informe comúnmente llamado monografía"[16].Así las cosas, el acto indagatorio propuesto se ubica así: Un diseño transeccional descriptivo, apoyado en una investigación documental, bajo la notación monográfica.

Con esa premisa, la explicitación relacionada con las decisiones, que si bien, en principio, pudieran no configurar actos administrativos *per se*, empero, conducen a

---

[14] Universidad Pedagógica Experimental Libertador (2006). *Manual de trabajos de grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales* (4a. ed.). Caracas: FEDUPEL.

[15] MENGO, O. (2009). Tema 3: Investigación documental. [Presentación en Línea] Recuperado el 20 de enero de 2014. Disponible: http://pis1.wikispaces.com/file/view/Investigacion%20documental.pdf

[16] ARIAS ODÓN, Fidias. (2012). *El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica* (6a. ed.). Caracas: Episteme. p. 27.

generar el principio de expectativa plausible o confianza legítima en razón de que se le crea una esperanza a un integrante de la comunidad universitaria, en cuanto a que su situación jurídica peticionada será respetada y reestablecida, siempre y cuando cumpla con algunos requisitos preestablecidos, verificados posteriormente. Éste ha sido el eje organizador y estructurador de toda la investigación, cuyo informe se expone.

CAPÍTULO I

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El discurso, el habla tiene sus denotaciones y connotaciones. Por eso, cuando se hace mención al Derecho Administrativo, retrotrae *prima facie* la posición eidética de que la Administración Pública ha de actuar conforme con el Derecho; esto es, conforme con el bloque de la legalidad. En esta perspectiva, Araujo-Juárez[17] refiere:

> El Derecho administrativo tiene una visión garantista, de defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos, que conforma también un sistema de protección [que está consustanciado con] una visión finalista de la actuación de la Administración Pública, conforme con las leyes, pero especialmente a un particular modelo legislativo: "las leyes de la libertad"[18], las cuales merecen esta denominación por cuanto pretenden el doble objetivo de promover las condiciones que hacen posible la libertad, y protegerla frente a las intervenciones del Poder Público en la búsqueda de la satisfacción del interés de la colectividad.

Así las cosas, la tuición de la Administración Pública, está considerada como una garantía constitucional, en favor de los administrados; ergo, ha de propender a la satisfacción del interés colectivo o interés general. Ello en condición de plena libertad y el mayor respeto a los derechos subjetivos de los administrados.

Con base en este presupuesto, es imponderable, antes de proceder a discurrir sobre la locución Administración Pública, realizar algunas puntualizaciones acerca de cada uno de los vocablos integrativos de ella. Por ello, se ha de iniciar con la voz Administración. Al respecto ha de informarse que su precisión etimológica emerge del vocablo latino *administratĭo - administratiōnis*, cuya significación, dentro de la variedad que posee, se toma, según la Real Academia Española[19], como: …"acción y

---

[17] ARAUJO JUÁREZ, J. (2007). *Derecho Administrativo.* Parte General. Manuales Universitarios. Caracas: Paredes. p. LXVII

[18] ARAUJO JUÁREZ, J. (2007). *Op. Citato*. p. LXVII

[19] Real Academia Española (2014a). *Administración.* [Definición en Línea] Recuperada el 28 de diciembre de 2014. Disponible: http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=LraTLrxYNDXX2ERrOlVW

efecto de administrar". Este voquible conduce a establecer ahora su propia significación. Lo primero que debe informarse es lo de su forma constitutiva. Administrar deriva de *administrāre*, y, entre muchos otros significados, con apoyo en la Real Academia Española[20] se valora como: "Gobernar, ejercer la autoridad o mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan".

En un explicitación lingüística y etimológica debe señalarse que *administrāre* es una palabra prefijada compuesta de *ad* y *ministrāre.* El prefijo *ad* significa **dirección, tendencia, hacia,** o más preciso aún, indica: "a". En tanto que *ministrāre* significa: servir. De modo que administrar significa: "servir a". De allí que tenga la administración un carácter de subordinación; ergo, se colige que está al servicio de las personas. Este planteamiento se vincula con lo expuesto por Guerrero Orozco[21], quien señala: "En suma, *administrare* significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad mediante un esfuerzo adicional por parte de los oficiales *ad ministrare*".

Así las cosas, en lo que atañe al vocablo público se puede decir que deriva del latín *pūblicus*- *pūblici*: que significa del pueblo; ergo, del Estado. Por supuesto, tiene otras variopintas acepciones: hacerlo visible para el pueblo. Hay otras tesis que indica que público deriva de *populicus*, aunque tiene mayor conjunción con *populus* perteneciente al pueblo. Así se puede leer en la Definición de Público[22], en los siguientes términos: "*The Latin Word Publicus has many meanings, mainly: of the people, public, open to all*"[23].

Hecho este prolegómeno relacionado con la información que los términos

[20] Real Academia Española (2014b). *Administrar.* [Definición en Línea] Recuperada el 28 de diciembre de 2014. Disponible: http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=administrar

[21] GUERRERO OROZCO, O. (2000.). Administración. En *Léxico de la Política*. Política y Derecho Series. Laura Baca Olamendi y otros (Comps.) [Artículo en Línea] Recuperada el 28 de diciembre de 2014. http://www.omarguerrero.org/articulos/AdmonPublica.pdf. p. 2

[22] Definición de Público (s.f.). [Definición en Línea] Recuperada el 28 de diciembre de 2014. Disponible: http://www.latinwordlist.com/latin-words/publicus-25579787.htm

[23] Traducción: La palabra latina *Publicus* tiene muchos significados, principalmente: de la gente, público, abierto a todos.

administración y público o pública, proporcionan de forma separada, se hace oportuno realizar la explicación de la locución Administración Pública.

Una mirada conceptual, desde el contexto histórico, conduce, como señala Guerrero Orozco[24], a valorar:

> …[que] la primera conceptuación científica de la **administración pública** bajo su nuevo rótulo fue formulada en 1808 por Carlos Juan Bonnin. [Y la definió así] Administración es la que forma la acción propiamente del Estado […] abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado, dentro del interés del orden social. [Resaltado incorporado]

Como se lee, ya *ex illo tempore* se consideraba, en primer lugar, que tenía carácter científico. En segundo lugar, que es una acción que le compete al Estado. En tercer lugar, existe un vínculo con los administrados, y, en cuarto lugar, es una acción que se adscribe en el ámbito del interés social. Por tanto, la administración pública, bajo esta concepción tiene potestades que le han sido conferidas para actuar inmediatamente en la organización y cumplimiento de sus fines establecidos en el ordenamiento jurídico. De modo que como expresa el mismo Bonnin (en Guerrero Orozco[25]): "La administración no es un mero instrumento, pues está dotada de autoridad; pero no se trata de una autoridad ordenante, sino ejecutiva. Es pasiva como voluntad, pero activa como ejecución: gobernar es dirigir, ordenar, supervisar; administrar es obrar directamente".

Se hacen presentes, en lo expuesto precedentemente, varios aspectos, que conviene resaltar: (a) no es una instrumentalidad. Esto es, desde una concepción funcionalista de la sociología no armoniza, *ex lege*, una propiedad orientada a la acción social, como meta o medio para poderla alcanzar. Necesario referir que este criterio ha sido discutido doctrinariamente. Un ejemplo de ello es el planteamiento de White (*Apud* Sánchez González) quien: …"remarca el carácter instrumental de la

[24] GUERRERO OROZCO, O. (s.f.). *Op. Citato.* p. 2
[25] *Ibídem*

Administración Pública, como aparato de ejecución del Estado" [26]; esta concepción se tiene por cuanto concibe la Administración Pública, como un conjunto de operaciones para lograr forzosamente la política estatal. (b) Le ha sido atribuida autoridad; ergo, es ese poderío, facultad o domino que ha de ejercer la Administración Pública sobre las personas que son los administrados. (c) Tiene una nota de ser activa.

En esta perspectiva, con apoyo en Ossorio[27] se tiene lo siguiente:

> Administración activa es la acción gubernamental cuando dispone lo necesario para cumplir las leyes, promover los intereses públicos y resolver las cuestiones planteadas al aplicarse lo mandado; o sea lo relativo a la legislación, al bienestar y a la justicia.

En otros términos, siempre el Estado, a través de la Administración Pública, desde su característica de ser activa, tiene que buscar alcanzar su cometido: satisfacer las necesidades e intereses tanto de la misma administración, como la de los administrados. En este cometido, tal como lo plantea Guerrero Orozco[28]: "La administración pública -caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo". De acuerdo con la visión del autor la Administración Pública tiene, por un lado, que ser una actividad estatal; y, por el otro, generar acciones que vayan en beneficio de la sociedad.

Considerada así como una actividad en función de la sociedad, entonces, según el mismo Guerrero Orozco[29]: "La Administración Pública [*lato sensu*] es la actividad encaminada a acrecentar el Poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder". Empero, en una precisión conceptual Guerrero Orozco[30], presenta en una perspectiva

---

[26] SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. (2001). *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio.* México: Plaza Valdés. p. 108.

[27] OSSORIO, M. (2002a). *Administración Activa*. En *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y sociales* (25a. ed.). pp. 275. Buenos Aires: Heliasta. p. 60

[28] GUERRERO OROZCO, O. (1997). *Los Principios de la Administración Pública.* [Libro en Línea] Recuperado el 29 de diciembre de 2014. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1826/5.pdf p. 24

[29] GUERRERO OROZCO, O. (1997). *Op. Citato.* p. 27

[30] GUERRERO OROZCO, O. (1997). *Op. Citato.* pp. 27-28

strictu sensu lo que sigue: "La Administración Pública es la que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada; Consiste en una capacidad que produce civilidad".

Estas definiciones conducen a valorar la Administración Pública, como la acción propia del Estado en aras de satisfacer el interés general o público. En torno a ello, Parejo Alfonso (en Peña Solís[31]) expresará: …"la noción de interés general 'se refiere a los bienes jurídicos imputables a la colectividad, cuya tutela, corresponde por ello, a los poderes públicos, es decir, a las organizaciones estatales'". Con este planteamiento se admite, inconcusamente, que los intereses de la colectividad, vale acotar, el interés general, tiene preeminencia sobre el interés particular. En casos, quizá muy singulares, pudieran ser coincidentes el interés particular de un administrado, o de un grupo de administrados, con el interés general. Empero, habrá preeminencia del interés general sobre los intereses particulares. Éstos habrán de subordinarse siempre al interés público.

Igualmente, en la doctrina y la jurisprudencia patria se ha receptado el concepto "interés público", cuya definición de conformidad con la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo[32], con base en la tesis de Gordillo, es lo que se lee:

> (*omissis*)
> El interés público o bien común no es el interés de un conjunto de habitantes tomados como masa; no es un bienestar general, omnipresente, una felicidad indefinible e imprecisable; es sólo la suma de una mayoría de concretos intereses individuales coincidentes –actuales y/o futuros- y por ello la contraposición entre el interés público y el derecho individual es falsa si no redunda en mayores derechos y beneficios para los individuos de la comunidad. Por supuesto, hablamos de una mayoría de individuos, no de la totalidad de los miembros de la sociedad; debe tratarse de intereses coincidentes lato sensu, esto es, homogéneos. Sólo hay interés público cuando en una mayoría de individuos, cada uno puede encontrar su interés individual: el 'interés público' en cada individuo no puede encontrar e

[31] PEÑA SOLÍS, J. (2006). *Manual de Derecho Administrativo.* Adaptado a la Constitución de 1999. (5a. reimpr.). Colección de Estudios Jurídicos Nº 1. Caracas: Texto. p. 41

[32] Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (2005). Sentencia Nº 2005-97, Expediente: AP42-N-2004-000863. Caso: Aeropostal Alas de Venezuela. [Sentencia en Línea] Recuperada el 29 de diciembre de 2014. Disponible: http://jca.tsj.gov.ve/DECISIONES/2005/MARZO/1477-16-AP42-N-2004-000863-2005-97.HTML

> identificar su porción completa de interés individual es una falacia. (*omissis*)

Así las cosas, toda actividad que desarrolle la Administración, de manera basilar, tiene que estar centrado en satisfacer las necesidades de un colectivo, en cuanto sea siempre el interés público; ergo le ha de ser concomitante. De lo planteado, se puede colegir, a partir del presupuesto desarrollado por Dimock (en Hernández Andreu[33]), lo que se expone:

> La administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente (*sic*) el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor.

Se denota el proceso de reflexividad, en cuanto acto intelectivo que toma conciencia de la actividad, en el que debe afirmarse la realización de la actividad del Estado, a través del ejercicio del gobierno que dirige a un país, pues su vínculo con el Estado es el poder. Entonces, el gobierno como actor principal para alcanzar los fines del Estado, puede ser conceptuado como el conjunto de órganos conductores de la actividad del Estado, y a través del cual se expresa el poder estatal, con sujeción al orden jurídico establecido.

En razón de si se asume la tesis de que la Administración, en sus dos sentidos, amplio y estricto, se orienta a considerarse como una actividad que le atañe directamente al Estado, entonces, se valora la existencia de una taxonomía de la actividad que cumple la Administración Pública. Esa taxonomía se funda en que existen dos clases de actividades, mediante las cuales la Administración Pública cumple con sus objetivos. Ellas son: las actividades funcionales y las actividades institucionales.

---

[33] HERNÁNDEZ ANDREU, G. (2008). *Teoría de la Administración Pública.* [Documento en Línea] Recuperado el 28 de febrero de 2016. Disponible: http://www.aiu.edu/applications/DocumentLibraryManager/inc_documentlibrarymanager.asp?offset=626 p. 3.

Un sucinto desarrollo de cada enfoque se hace desde la visión de Guerrero Orozco[34]:

> Las actividades funcionales son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objetivo vital de la administración pública; en tanto, que las actividades institucionales son aquellas, cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración pública, por cuanto constituye un organismo.

Dado que las actividades institucionales tienen un enmarcamiento orgánico, se hace evidente señalar que todo órgano de la Administración Pública, indubitablemente, realiza al menos una actividad institucional notoria, con la cual demuestra y justifica que era necesaria su creación. Y es así como se interpreta que las actividades institucionales hacen referencia a aquellas actividades sustantivas de la Administración Pública.

Ahora, a partir de esta apreciación, es importante resaltar que esas acciones, desarrolladas por cada órgano estatal, como apoyatura para la consecución de los fines del Estado, deben corresponderse con las facultades atribuidas y las responsabilidades que le han sido otorgadas. Vale argüir, se revela la necesidad de encontrar el punto hasta donde habrá de llegar la Administración Pública. De tal punto de llegada se determina, que las actividades institucionales se constituyen en …"medios para alcanzar los propósitos"[35] que deben cumplir los órganos en la satisfacción de las necesidades.

Por eso, es importante precisar, como se encuentra en Bahamón Torres y Pérez Tobar[36]: "El alcance de la administración pública, por consiguiente, llega al límite donde la necesidad de la realización de los fines del Estado lo demanda. No hay, pues, más límites que esas necesidades". El punto focal se centra en atender las demandas de

[34] GUERRERO OROZCO, O. (1997). *Op. Citato.* p. 34
[35] *Ibídem*
[36] BAHAMÓN TORRES, M. y PÉREZ TOBAR, S. (2008). *Propuesta de un modelo de capacitación en conceptualización sobre contratos de obra pública del estado dirigido a entes gubernamentales.* [Trabajo de grado en Línea] Recuperado el 28 de febrero de 2016. Disponible: http://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/3569/132191.pdf?sequence=1

los administrados, mediante la organización y desarrollo eficiente de las actividades, tanto funcionales como institucionales. Sólo así puede efectuar el cometido de estar al servicio de un determinado grupo social, o de un conjunto de grupos sociales, o del colectivo en general. De modo que, por demás, ha de tenerse en cuenta que la Administración Pública tendrá que acogerse a las disposiciones fundamentales de la Constitución y de las leyes que regulan su actuar.

Deberes de la Administración

Una aproximación previa está dada a dar una comprensión o entendimiento distintivo entre deber y obligación. En ese tenor, apropiado de la definición de la Real Academia Española (RAE[37]), se señala:

> Deber deriva del latín *debēre* y tiene, entre otras, las siguientes acepciones: 1. Estar obligado a algo por la ley divina, natural o positiva. [Se usa también como pronominal] Ejemplo: Deberse a la patria. 2. Tener obligación de corresponder a alguien en lo moral. 3. Cumplir obligaciones nacidas de respeto, gratitud u otros motivos. (…) 4. Aquello a que está obligado el hombre por los preceptos religiosos o por las leyes naturales o positivas. [Ejemplo] *El deber del cristiano, del hombre, del ciudadano*.

Así, en lo que se refiere a obligación, la misma RAE[38] explicita lo siguiente:

> Obligación, se deriva del latín *obligatĭo, -ōnis*, [con variopintas acepciones. A los efectos de este trabajo se incorporan las más próximas a la intención que se desea dilucidar] 1. Aquello que alguien está obligado a hacer. 2. Vínculo que sujeta a hacer o abstenerse de hacer algo, establecido por precepto de ley, por voluntario otorgamiento o por derivación recta de ciertos actos.

Si bien, como se enuncia es polisémico el voquible, la adscripción en este ejercicio intelectivo, se relaciona con los vínculos propios de hacer, o de dejar de hacer, empero, se aviene la necesidad de señalar que la obligación se deriva como ese vínculo

---

[37] Real Academia Española (2001a). Deber. En *Diccionario de la Lengua Española* (22a. ed.). Recuperado el 17 de diciembre de 2013. Disponible: http://lema.rae.es/drae/?val=deber

[38] Real Academia Española (2001b). Obligación. En *Diccionario de la Lengua Española* (22a. ed.). Recuperado el 17 de diciembre de 2013. Disponible: http://lema.rae.es/drae/?val=obligaci%C3%B3n

jurídico mediante el cual dos elementos quedan unidos o ligados, uno de ellos en condición de sujeto activo y el otro en condición pasiva, pero, no es situación jurídica permanente, por cuanto en el transcurso de la relación, puede variar la condición: quien era sujeto pasivo, se convierte en sujeto activo y quien era sujeto activo adquiere la condición de sujeto pasivo.

En el Repositorio Virtual de Derecho[39], específicamente en la Guía de Derecho, aparece la distinción que se muestra de inmediato, acerca de deber jurídico y obligación, pues, la mayor de las veces, se tienden a considerar bajo sinonimia perfecta y no lo es. Así se valora, en estos términos:

> El deber jurídico es (…) el género; puede dirigirse a todas las personas, imponiéndoles una conducta de hacer o no hacer, con la consiguiente sanción ante su incumplimiento, o a alguna en particular; puede o no tener contenido económico; pero sólo será obligación cuando se dirija a un sujeto determinado que asumirá la calidad de deudor, y la prestación de éste sea de índole patrimonial.
> Las obligaciones implican que una persona resulte en la condición de ser deudora y otra acreedora de una determinada prestación. Sin embargo, debemos distinguir las obligaciones meramente morales como la de ayudar a un necesitado, o ser cariñoso con nuestros semejantes, que originan un deber moral, con la única sanción del remordimiento, de la que acarrean deber jurídico, pues ante su incumplimiento la ley sanciona efectivamente la conducta remisa.

Asimismo, puede referirse con Bejarano Sánchez (en Vieyra[40]) que:

> Ambos implican una dar, hacer o no hacer necesariamente, pero la diferencia radica en que mientras el deber es un tener que hacer volitivo, la obligación no permite que haya dudas y tiene que ser ejecutable necesariamente y sin inconvenientes por así ordenarlo la ley. Los deberes también son enmarcados por la ley, pero no son coercitivos de la misma manera que las obligaciones.

Por su parte, Ferrater Mora sostiene: "La noción general de deber comprende

[39] Repositorio Virtual de Derecho (2009). *Obligación y deber*. [Documento en Línea] Recuperado el 7 de diciembre de 2013. Disponible: http://derecho.laguia2000.com/parte-general/obligacion-y-deber#ixzz2nkfb wqc8

[40] VIEYRA, C. (2010). *Obligación y deber*. [Blog en Línea] Recuperado el 17 de diciembre de 2013. Disponible: http://obligacionescivilesgtodelasalle.blogspot.com/2010/08/obligacion-y-deber.html

toda clase de deberes"[41]… A su vez, la idea de deber en el marco jurídico, se encuentra a Kelsen [referido por Ramírez Gronda (en Ossorio[42])] quien afirma: …"el deber jurídico es la norma misma en relación con un sujeto determinado en tanto que lo obliga a aquel comportamiento, cuya oposición contradictoria constituye la condición del acto coactivo establecido en el precepto jurídico". Vale argüir, la disposición, en este caso, tendrá talante imperativo y exigente de una acción congrua con los principios del ordenamiento jurídico.

Desde esta óptica, Letowski[43], puntualiza:

> Si analizamos en general el problema de las obligaciones de la administración del Estado en el campo de la realización de los derechos socio-culturales de los ciudadanos, debemos constatar que su obligación primordial es de asegurar un nivel definido de prestaciones -determinado por el derecho en vigor- accesible a todos.

Esta accesibilidad se traduce en que se han de aprovechar la pluralidad de opciones proporcionadas por el Estado, a los efectos de obtener los beneficios, en salud, educación, tecnología, entre otros derechos que son fundamentales para las personas. Por tanto, no puede haber discriminación en las prestaciones de la Administración Pública. La prestación, entonces, como elemento objetivo de la obligación, va a generar en la Administración Pública la necesidad de realizar una actividad que redunde en beneficio de todos.

Así las cosas, se ha de reconocer que, como principio general, la Administración Pública está obligada a resolver las peticiones que pongan en su conocimiento los particulares. Esa resolución puede ser de modo satisfactorio -es lo ideal- o pudiera ser que sea no acorde con los intereses particulares, pero siempre ha de hacerlo en forma

---

[41] FERRATER MORA, J. (1994). *Diccionario de Filosofía.* Tomo I (A-D). Reimpresión en el 2004. Barcelona, España: Ariel. p. 782

[42] OSSORIO, M. (2002b). Deber Jurídico. En *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y sociales* (25a. ed.). Buenos Aires: Heliasta. p. 275.

[43] LETOWSKI, J. (1979). *Los Deberes de la Administración frente a los Ciudadanos.* [Documento en Línea] Recuperado el 17 de diciembre de 2013. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/38/doc/doc7.pdf p. 80.

concreta y por escrito. Ello supone, entonces, un deber para la Administración.

Otro deber se concreta en realizar la verdadera función en razón de que la Administración Pública debe cumplir su cometido, que es estar al servicio de los particulares. Debe cumplirlo con estricto apego a la normativa legal vigente. Si así no lo hiciere, tal desatención de las normas legales y éticas, que han de regir toda su actuación genera, en la práctica, conflictos y problemas que afectan al particular. Claro está que para lograr que la Administración materialice su deber, en función de la satisfacción de los requerimientos y satisfacción de intereses de las personas, ha de haber también un control sobre la actuación de la Administración.

Ahora bien, en función del cumplimiento que le compete a la Administración en el Artículo 5 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública[44]se establece lo que se lee:

> Artículo 5º. 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.

Ahora bien, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública[45], de 2008, cuyo contenido ha sido derogado[46] por el nuevo

---

[44] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). Decreto 1.424 publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 6.147, extraordinario, de fecha 19 de noviembre de 2014.

[45] Ley Orgánica de la Administración Pública (2008) *Exposición de Motivos.* Ley Derogada por la LOAP 2014.

[46] Es pertinente y necesario señalar que si bien este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública del 2008, ya no está vigente y, por tanto, no tiene efectividad en el hacer administrativo; no obstante, dentro de una investigación, se pueden incluir algunos de los presupuestos que aparecen, sobre todo, en su Exposición de Motivos. Ello en virtud de que tales presupuestos, ahora, se constituyen en una fuente histórica de Derecho, y de referencia obligatoria, en ciertos casos, a los fines de valorar la evolución argumentativa, en cuanto al dictado de Decretos, que los habilitados han empleado en el tiempo. De ese modo se podrá hacer una disquisición y valorar, desde una óptica académica e investigativa, si se ha avanzado en el desarrollo de las ideas, que

Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2014, de alguna manera no se incluyó el criterio relacionado de que la Administración Pública está al servicio de los particulares. Y como premisa fundante la atencionalidad a las necesidades de las personas.

En la LOAP[47] de 2008, en la exposición de motivos se expresó:

> 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, debiendo 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, para con ello cumplir el mandato Constitucional. [Resaltado incluido]

En este enunciado, que fue suprimido en el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, (**DeRaVayFuLOAP, en lo sucesivo LOAP**) 2014, se determinaba claramente, la naturaleza vicarial de la administración pública, pues debe estar al servicio de las personas. No obstante, a pesar de haberse eliminado el sentido vicarial de la Administración de la exposición de motivos de la LOAP 2014, tal condición se prescribe en el Artículo 5 *ab initio* de la siguiente forma: "La Administración Pública está al servicio de las personas"… Con esta norma se mantiene el carácter servicial y vicarial de la Administración Pública.

De manera breve en lo que respecta a la Administración Pública en la Exposición de motivos de la LOAP[48], 2014, se señala:

> La Administración Pública ha sufrido cambios estructurales a los fines de su adaptación a la realidad histórica (…) [y, por tanto, se intenta] rescatar (…) la eficacia y la eficiencia de las estructuras públicas reforzando y fortaleciendo valores esenciales del ejercicio de la función pública,

justifiquen la emisión de dichos decretos como parte del ordenamiento jurídico. Por esa razón, se incluye en este apartado.

[47] Ley Orgánica de la Administración Pública (2008) *Exposición de Motivos.* Ley Derogada por la LOAP 2014

[48] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). Decreto 1.424 publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 6.147, extraordinario, de fecha 19 de noviembre de 2014.

> enmarcada en los principios de solidaridad, honestidad, responsabilidad, vocación de trabajo, amor al prójimo…

De manera que, como se puede leer, no se desarrolla la idea prístina de la Administración al servicio de las personas, cuya valoración está consagrada constitucionalmente. Además, se puntualiza en el amor al prójimo, con una visión social, pero también espiritual y pudiera afirmarse hasta psicológica. Por ello, en cuanto al amor al prójimo, puede referirse con Scheller[49] la idea que sigue: "El amor al prójimo exige y trae consigo, a menudo, que padezcamos, porque el prójimo pueda alegrarse de algo semejante; por ejemplo, cuando es cruel y se alegra de atormentar a otro". O como refieren del Rey Fajardo y González Oropeza[50], desde una óptica socialista: ..."[el amor al prójimo] se asimila al compromiso con los pobres y (…) [por tanto] la conversión al Dios vivo y el amor al prójimo se hacen coincidir necesariamente con la toma de la posición revolucionaria en favor de una clase y contra otra". De modo que se debe, desde la función pública el amor al prójimo ha de ser valorado, como parte de la responsabilidad social, de la Administración Pública para dar respuesta a las necesidades de las personas.

De retorno a lo dispuesto en la Exposición de Motivos LOAP[51], 2014, puede decirse que más bien, se retorna a preponderar la función pública. Se considera, en principio, que aun cuando fue excluida la noción vicarial de la Administración Pública, de este apartado de la ley, empero, aparece determinado en el articulado; entonces, desde esa óptica se puede afirmar que hay correspondencia con el postulado del Artículo 141 constitucional, ergo, mantiene su carácter servicial.

Además, del Artículo constitucional se desprende que la Administración Pública es, en sentido subjetivo, un sujeto administrativo; en tano que cuando se hace

---

[49] SCHELLER, M. (1957). *Esencias y formas de la simpatía* (3a. ed.). Buenos Aires: Losada. p. 22.

[50] DEL REY FAJARDO, J. y GONZÁLEZ OROPEZA, H. (1977). *Iglesia Latinoamericana, política y socialismo*. Volumen dos. Colección Manoa. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello. p. 130.

[51] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). Decreto 1.424 publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 6.147, extraordinario, de fecha 19 de noviembre de 2014.

mención a su función que es la estar al servicio de los ciudadanos, entonces, desde el sentido objetivo es una actividad. Por tanto, se concluye que la noción vicarial de la Administración Pública es una consagración constitucional y también una prescripción jurídica.

Hay que señalar que, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública derogada, se establecía a modo de deberes/obligaciones para la Administración Pública, la circunstancia de que la carga (obligación) recaía en los entes y en los órganos, consistente en utilizar las tecnologías con el propósito de desarrollar la ciencia, tales como los medios electrónicos o informáticos y telemáticos, para su organización, funcionamiento y su relación con las personas. En cambio, en la LOAP[52] 2014, se prescribe tales deberes/obligaciones en el Artículo 11.

Asimismo, en la misma exposición de motivos de la LOAP[53] derogada se destacaba como obligación de la Administración Pública el establecimiento de sistemas que puedan suministrar a la población la más amplia, oportuna y veraz información sobre sus actividades, con el fin de ejercer el control social sobre la gestión pública, y se prevé la posibilidad de que cualquier persona solicite a los órganos y entes de la Administración Pública la información que considere necesaria para el ejercicio del control social sobre la actividad de éstos de conformidad y con las excepciones establecidas en la legislación vigente.

De modo que son deberes/obligaciones para la Administración Pública, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades e intereses de las personas y, consiguientemente, ha de desarrollar sistemas informáticos y aplicarlos en beneficio de las particularidades individuales. Así satisfará, de algún modo, los requerimientos subjetivos, cuando se

---

[52] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). Decreto 1.424 publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 6.147, extraordinario, de fecha 19 de noviembre de 2014.

[53] Ley Orgánica de la Administración Pública (2008). *Exposición de Motivos*. Ley Derogada por LOAP 2014 [Como doctrina se incorpora el planteamiento de la exposición de motivos, puesto que no fue incluido en el Decreto con Valor y Rango de Fuerza de Ley Orgánica de Administración Pública, de 2014]

peticionan derechos *motu proprio* a la Administración como garantía de cumplimiento de abreviación y simplificación de trámites administrativos.

No obstante, hay que referir que dentro del articulado de la LOAP 2014, siguen establecidas estas obligaciones que han de ser satisfechas por la Administración Pública, con el aseguramiento de que los derechos serán plenamente efectivos y garantidos cuando las personas estén relacionadas con la Administración Pública.

Otros deberes de la Administración Pública se han notado en la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos[54]. Al respecto, en los Artículos 35 y 36 se lee:

> Artículo 35. La funcionaria o funcionario público es, ante todo, un servidor público y como tal su actividad debe estar dirigida a servir eficientemente a las personas procurando la plena satisfacción del interés colectivo.
> (*omissis*)
> Artículo 37. Los órganos y entes de la Administración Pública, tienen el deber de ofrecer a las personas información completa, oportuna y veraz en relación con los trámites que se realicen ante los mismos.

Toda esta visión deontológica tiene, en principio, su afianzamiento en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela[55], en el Artículo 141. En dicho Artículo se consagra lo subsiguiente:

> Artículo 141. 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 a la ley y al derecho (*sic*).

Se conciben, por tanto, como garantías que debe ofrecer la Administración Pública a los Particulares. Al socaire de lo expuesto, se tiene la aseveración de Torcate

[54] Decreto N° 6.265, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.891 Extraordinario, del 31 de julio de 2008

[55] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 36.860 del 30 de diciembre de 1999.

y Yépez[56], quienes en análisis del Artículo 6 de la LOAP derogada, señalaron que, en detalle, el texto se corresponde con el principio de la simplificación de trámites, dado que estas garantías tienen como objeto racionalizar las tramitaciones que realizan los particulares ante la Administración Pública; cuando se hace la revisión del texto en el mencionado Artículo 6, pero de la nueva LOAP 2014, se puede colegir, en primer lugar, que se mantiene la redacción; en segundo lugar, sigue vigente el pensamiento de los autores en cuanto a que se corresponde con el principio de simplificación de trámites; pudiera afirmarse, que se vincula con el principio de simplificación administrativa.

Al respecto, Valdez Villarreal[57] sostiene: "Las tareas de simplificación administrativa tienden a conseguir que la realización de la función pública haga llegar sus beneficios más pronto y con mayor eficacia a quienes lo requieran". De este planteamiento, se deriva, además, la idea de mejoramiento administrativo en cuanto a su eficiencia, pertinencia y utilidad a fin de lograr mayor celeridad y funcionalidad en los trámites; asimismo, puede decirse que de esa forma se puede llegar a reducir los gastos operativos, obtener ahorros presupuestarios, cubrir insuficiencias de carácter fiscal y mejorar las relaciones de la Administración Pública con los ciudadanos, y desarrollar su actividad, así como su organización.

Como se deriva, son acciones que habrán de ser incluidas en la materialización administrativa, como punto de inflexión, en cuanto a ser considerada que está al servicio de los particulares. Es decir, se refiere a la función administrativa. Correspondiente con este planteamiento, Roger Bonnard [*Apud* Lares Martínez[58]] define la función administrativa de la siguiente manera: "Es la función del Estado que consiste en cumplir, en vista del funcionamiento de los servicios públicos, atribuciones

---

[56] TORCATE, N., y YÉPEZ, C. (s.f.). Teoría de Decisión: Enfoque Matemático, de Contingencia. Universidad de Yacambú. [Documento en Línea] Recuperado el 17 de diciembre de 2013. Disponible: http://www.geocities.ws/nelsontorcate/acp6163/063/t3iad.html

[57] VALDEZ VILLARREAL, A. (s.f.). Simplificación Administrativa. En *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.* (pp. 163- 166) [Artículo en Línea] Recuperado el 27 de enero de 2015. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/33/trb/trb35.pdf p. 165.

[58] LARES MARTÍNEZ, E (2010). *Manual de Derecho Administrativo* (13a. ed.). Caracas: Exlibris. p. 30.

de situaciones generales, creaciones de situaciones individuales y efectos materiales, por medio de actos-condición, actos subjetivos y actos materiales". Se valora, entonces, el impacto que tiene para la Administración Pública la realización, de manera congrua, de la función administrativa. En contextos internacionales se configura como una función gubernativa del Estado o más recientemente denominada gobernanza.

Brevemente, en cuanto a la gobernanza se hace referencia a lo siguiente, con apoyo en Universidad Nacional Autónoma de México[59]: "Gobernanza es un concepto que en su connotación actual es producto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como del discurso analítico y prescriptivo de diversos organismos y agencias internacionales". En la misma apreciación sobre la función gobernanza Gracia Hernández y Alvarado Bernal[60] sostienen:

> La gobernanza constituye un marco interpretativo que posibilita desagregar el ejercicio del poder a diferentes niveles, al mismo tiempo que como concepto manifiesta un uso muy variado que se refiere a las estructuras en diferentes dimensiones, desde las administrativas hasta las democráticas.

De modo que, sobre la base de valorar el ejercicio del poder, que debe desarrollarse en forma efectiva, tiene que entenderse, sin ambages, que no puede estar concentrado en un solo nivel. Por el contrario, ha de ser ejercido en diferentes niveles, pues de esta forma se acerca el poder más al ciudadano. Y así la función gubernativa, como acción administrativa, ha de ser prioridad para atender las necesidades sentidas de las personas. Por tanto, como apostilla Dromi[61], quien es citado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio[62] (MEIC) de Costa Rica, la función gubernativa es,

---

[59] Universidad Nacional Autónoma de México. (s.f.). *Globalización y Gobernanza*. [Capítulo en Línea] Recuperado el 02 de marzo de 2016. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2818/5.pdf pp. 21-22.

[60] GRACIA HERNÁNDEZ, M. y ALVARADO BERNAL, S. (2012). Las políticas públicas. Aplicación teórica y empírica para la gobernanza. *En Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. Porras, Francisco (coordinador). México: Instituto Mora. [Capítulo en Línea] Recuperado el 02 de marzo de 2016. Disponible: http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v20n57/v20n57a9.pdf p. 198

[61] DROMI, J.R. (1996). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina. p. 117.

[62] Ministerio de Economía, Industria y Comercio, de Costa Rica (2010). Derechos del Administrado y Deberes de la Administración. [Documento en Línea] Recuperado el 17 de diciembre de 2013. Disponible: http://www.meic.go.cr/tramites/espanol/1/1-2.htm

tanto acción administrativa, un servicio y también parte de la función de gobierno. Así se lee el criterio esbozado:

> La función gubernativa se exterioriza a través de una de las modalidades de actos de poder: "actos políticos", "de gobierno" o "institucionales". Dichos actos solo pueden emitirse en los casos constitucionales, expresa o razonablemente conferidos a los órganos estatales de legislación y ejecución y dictarse con efectos jurídicos generales. Todo acto de gobierno, político o institucional, trasunta una directiva de carácter superior vinculada a la propia organización y subsistencia del Estado. Los derechos de los administrados podrán verse afectados directa e indirectamente a raíz de actos emitidos a consecuencia de los actos políticos, de gobierno o institucionales, y en estos casos cabe la impugnación judicial contra tales actos de aplicación.

Así las cosas, en razón de que la función gubernativa tiene diversas exteriorizaciones, empero, ha de tenerse en cuenta que dicha función ha de estar siempre entrelazada, vinculada, de modo consuno[63], a la existencia misma del Estado. Y toda acción que realice la Administración Pública puede afectar a los particulares, motivo por el cual proporciona, de forma inmediata, acciones recursivas, para lograr el restablecimiento de la situación jurídica infringida. Por tanto, ha de velarse, que la función gubernativa sea llevada a cabo concienciadamente y con apego a los respectivos ordenamientos jurídicos prevalentes en cada Estado. De esa forma la Administración Pública cumplirá con el deber que le ha sido atribuido de estar al servicio de las personas; esto es de los administrados. Aunque este vocablo ha tenido unos matices a través de la doctrina, cuyo interés se centra más en administrar bienes y no en la administración de personas. Empero, el criterio preponderante es atribuirlo también a personas naturales o jurídicas.

La Administración Pública: Su Nota Basilar Vicarial

Se ha de partir del aserto: La Administración Pública está al servicio de los

[63] *Consuno*: Se usa la expresión culta de consuno como indicativo de que una acción se realiza de común acuerdo entre varias personas.
Tomado del Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. (2007). México: Larousse. [Definición en Línea] Recuperada el 7 de enero de 2014. Disponible: http://es.thefreedictionary.com/consuno

particulares; precepto Constitucional basilar consagrado en el Artículo 141. Con base en ese presupuesto, todas las actuaciones de los órganos y entes tienen que ser congruas y eficiente en atención a dicha pauta normativa, bajo el criterio de tener una función vicarial.

La voz vicarial ha sido atribuida al maestro García de Enterría, según la asevera Baño León[64] quien, al respecto, indica:

> …el tránsito del Estado franquista al régimen democrático se produjera sin alterar sustancialmente la fábrica del Derecho Administrativo, que podría resumirse en el respeto al principio de legalidad, entendida la Ley como expresión de una voluntad soberana, y la Administración como poder vicarial en la feliz expresión de García de Enterría.

En esta perspectiva, y sobre la base de considerar a la Administración con el talante atributivo de vicarial, una adjetivación que será basilar para poder comprender la trascendencia de la misión que le está conferida de estar al servicio de las personas, se le valora así desde el fundamento constitucional. En ese tenor, expresará Araujo Juárez: "La Administración Pública no es una organización cualquiera, sino que es un Poder servicial [vicarial] por determinación constitucional"[65]. Por tanto, se colige que se aviene la necesidad de desarrollar sus funciones bajo la óptica de servicio o, como manifiesta el mismo Araujo Juárez[66], un talante de: …"servicialidad para hacer posible la realización eficaz de los fines existenciales de la persona".

En este mismo criterio con carácter vicarial ha habido el posicionamiento de varios doctrinarios, quienes hacen énfasis en cuál ha de ser el fundamento de ese carácter vicarial de la Administración Pública; aseveran que es muy importante comprender ese atributo que le ha sido asignado, incluso, constitucionalmente. En esa

---

[64] BAÑO LEÓN, J. (2004). La administración frente al juez en el estado constitucional: la evolución del derecho administrativo. En *Revista Española de Derecho Constitucional* Año 24, Núm. 72. septiembre-diciembre 2004. (pp. 349-366) [Artículo en Línea] Recuperado el 29 de diciembre de 2014. Disponible: http://bibliotecadigital.inap.es/Datos/Publicaciones_Periodicas/REDC/72/REDC_072_339.pdf p. 350.

[65] ARAUJO JUÁREZ, J. (2013). *Derecho Administrativo.* Manuales Universitarios. Caracas: Paredes. p. 169.

[66] ARAUJO JUÁREZ, J. (2013). *Op. Citato.* p. 169.

mirada se va a encontrar la tesis de Hernández González[67] quien sostiene: "Esta noción vicarial de la Administración, (…), impone que los funcionarios públicos sólo pueden actuar al servicio del interés general y no podrán estar subordinados a parcialidad política alguna (Artículo 145 de la Constitución)".

Es, pues, una responsabilidad insustituible para quien asume su condición de funcionario público. Ha de actuar siempre con objetividad, con lealtad y siempre teniendo como norte el interés general. Lamentablemente, en los tiempos por los cuales transitamos en el país, la imparcialidad política, aun cuando es un principio constitucional, dista mucho, pero mucho, de ese postulado esencial. Habrá necesidad de corregir en el devenir tempóreo tal circunstancia, que se oriente a la realización de una actuación más eficiente y eficaz, con el respeto fundamental a los administrados.

El mismo Hernández González[68], en otro documento, refiere que el Derecho Administrativo está afectado por las condiciones socio-económicas y el poder económico de la Administración como gestora de la renta petrolera. Por tanto:

> …es una de las cuestiones de primer orden que inciden en el Derecho administrativo y afectan, muy mucho, la materialización de la Administración vicarial basado en la promoción de los derechos humanos del ciudadano, que parten de su libertad y dignidad.

Así entonces, si la gestión de la renta petrolera tiene su impacto en el Derecho Administrativo, pero fundamentalmente deja su huella en el talante vicarial de la Administración, entonces, se hace necesario repensar el criterio rentista del Estado. Al respecto, se incluye el planteamiento de Sosa Abascal[69]. Él afirma: "La disminución

---

[67] GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, J. I. (2009). Reflexiones sobre los mecanismos legales para el control de la corrupción en los servicios públicos en Venezuela. [Artículo en Línea] Recuperado el 29 de diciembre de 2014. Disponible: (http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/134/ucv_2009_134_271-305.pdf p. 278.

[68] HERNÁNDEZGONZÁLEZ, J. I. (2013). *Repensando al Derecho* al Derecho Administrativo venezolano. [Documento en Línea] Recuperado el 29 de diciembre de 2014. Disponible: http://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Entendiendo%20al%20Derecho%20administrativo%20JIHG.pdf p. 21.

[69] SOSA ABASCAL, A. (1988). Estado y democratización de Venezuela. En *Revista digital SIC*. Centro Gumilla. N° 506. (pp. 249-253) [Artículo en Línea] Recuperado el 02 de marzo de 2016. Disponible:

del recurso renta petrolera ha sido sustituido parcial y temporalmente por las utilidades cambiarias. El sistema populista de partidos ha utilizado hábilmente sus recursos para mantener su apoyo social". Por su parte, Hernández[70] expresa: "El uso de la renta petrolera debe utilizarse con criterio de sustentabilidad intergeneracional, para la cobertura de las necesidades más básicas de la sociedad y para el desarrollo de capital físico y capital humano. Inversión en el futuro". De modo que bajo la visión vicarial de la Administración ha de reformularse el criterio de cómo se han de administrar los recursos devenidos de esta actividad, para satisfacer la necesidad de la sociedad venezolana. Ha de ser un nuevo enfoque de actuación administrativa.

Si, por el contrario, no hay una modificación en el actuar permanente de la Administración, en cuyos esquemas, en la actualidad, que imperan, la Administración Pública, en su poder vicarial, estará menoscabada sustancialmente. Aunque se pregone la justicia social, no será posible que se alcancen, eficazmente, los fines del Estado, pues priman otros intereses político-partidistas-ideológicos. No se quiere atender, aunque así se quiera hacer ver, el respeto a lo determinado o establecido en el marco normativo vigente.

Este planteamiento tiene correspondencia con lo expresado por Meilán Gil[71]:

> Dado el carácter vicarial de la Administración, el principio de eficacia, íntimamente ligado a la idea de servicio y siempre con el límite del sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, jugará en la elección y la utilización de los medios que conducen al "cumplimento de los objetivos fijados", o en la "racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades de la prestación de los servicios públicos"…

Ahora bien, una característica que ha de ser tomada en consideración para

---

http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC1988506_249-253.pdf p. 253

[70] HERNÁNDEZ, J. (2016). Venezuela 2016, el colapso de una sociedad inviable. *Revista digital SIC*. Centro Gumilla. [Artículo en Línea] Recuperado el 02 de marzo de 2016. Disponible:http://revistasic.gumilla.org/2016/venezuela-2016-el-colapso-de-una-sociedad-inviable/

[71] MEILÁN GIL, J. L. (2007). Administración Pública para la Democracia. En el *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* (AFDUDC) 11, 2007, (pp. 493-506). [Artículo en Línea] Recuperado el 27 de enero de 2015. Disponible: http://ruc.udc.es/bitstream/2183/2530/1/AD-11-31.pdf p. 503.

valorar el progreso y la eficacia de la Administración en su talante servicial es si realmente se alcanza la participación de las personas en esa actividad institucional. En este sentido, Hernández González[72] propone:

> La participación de los administrados en la actividad administrativa, encuentra su soporte más inmediato en el carácter vicarial o servicial con el cual ha sido definida, constitucionalmente, la Administración. Que la Administración sirva a los ciudadanos es su nota más distintiva frente al resto de los Poderes Públicos. Y tal nota ha sido colocada, incluso, con carácter preferente al otro signo que, según la clásica concepción de Merkl, informa también a la actividad administrativa: su subordinación a la Ley y al Derecho.

En tal orientación, inconcusamente, ha de hacerse una mirada imprescindible en cuanto a apreciar a la Administración Pública, en primer término, como un fundamento o principio importante y requerido en la organización de un Estado. Así podrá alcanzar su verdadero cometido en atención a los fines que persigue el Estado.

En segundo término, como afirma Meilán Gil[73]:

> [Cuando se habla de la Administración Pública] Se trata de un poder público, pero subordinario o vicarial, que actúa, no sólo sometido al imperio del Derecho, sino también bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades Locales (…), mediante la adopción de "programas, planes y directrices vinculantes".

Esto se explicita así: (a) la Administración Pública es un poder público; (b) su carácter de subordinación se deriva de la sujeción al Derecho, y (c) además, está sujeto a las directrices del Gobierno Nacional, así como a todos los órganos de gobernanza.

De ahí que se configure una visión servicial de la Administración Pública; el mismo Meilán Gil[74] sostiene: "Es un poder servicial por determinación constitucional 'sirve con objetividad los intereses generales'"… Por ello, la Administración Pública estará al servicio de las personas o de los ciudadanos; éste enunciado se convierte en

[72] HERNÁNDEZGONZÁLEZ, J. I. (2009). *Op. Citato.* p. 290.
[73] MEILÁN GIL, J. L. (2007). *Op. Citato.* p. 500.
[74] *Ibídem.*

principio fundante para que se haya configurado la existencia de la Administración Pública, dentro del Estado, como medio para cumplir sus fines, bajo el presupuesto de justicia social.

Por su parte, en relación con la perspectiva vicarial, el jurista español de la Quadra-Salcedo[75] expresa: "La Administración Pública es (…) una institución vicarial o servicial de los intereses generales. Y son estos intereses generales los que explican la posición de la Administración y los poderes y potestades que ostentan". De modo que, desde esta óptica, se concibe, por un lado, como una Administración prestadora de servicios y, por el otro lado, como una Administración servidora de los intereses generales. Asimismo, se deduce que la actividad que ha de realizar la Administración Pública ha de estar subordinada al Derecho. Desde ese ángulo, se tendrá un respeto total y pleno, así como la garantía de los derechos fundamentales de la persona.

En correspondencia con la idea centrada en que la Administración Pública es servidora, hay que expresar que se vincula con el sentido material, sustancial u objetivo que se le otorga a la voz administración. En esta perspectiva se vincula singularmente con las actividades que son ejecutadas, cuya nota está en que dichas actividades se desarrollan con independencia de la naturaleza o condición del sujeto que las realiza. Araujo Juárez[76] sostendrá:

> En sentido objetivo, el término "administración" (con minúscula) está referido a la actividad, tarea o función de administrar el Estado; quiere significar al conjunto de actos y operaciones que realiza el Estado y, desde ese punto de vista, estamos identificando este carácter objetivo con una de las funciones jurídico-estatales como lo es la función administrativa.

De lo expuesto se tiene que, por un lado, dentro del criterio material u objetivo, se ha de valorar la ejecución de actividades administrativas; es decir, incluye todo ese

---

[75] DE LA QUADRA-SALCEDO, T. (s.f.). *Lección 7. Aproximación al interés general y su composición con los derechos e intereses de los particulares.* [Documento en Línea] Recuperado el 29 de diciembre de 2014. Disponible: http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-del-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion7.pdf p. 4.

[76] ARAUJO JUÁREZ, J. (2013). *Op. Citato.* p. 173.

acumulado de actos realizados por el Estado. Por el otro lado, dentro de este criterio, se incluyen principios que han de ser fundamento de su presencia en la Administración Pública, tales como: concreción, parcialidad, subordinación y continuidad. Además, como expresa Gordillo[77]: …"en sentido material, el órgano administrativo realiza no sólo funciones administrativas sino también legislativas y jurisdiccionales; el órgano jurisdiccional no sólo funciones jurisdiccionales sino también administrativas; el órgano legislativo no sólo funciones legislativas sino también administrativas".

Planteamiento que induce a entender la mixtura que emerge en la realización de las distintas funciones que realiza el Estado, mediante la Administración Pública, para alcanzar sus propósitos.

En congruencia con el enfoque vicarial aparece el principio de subordinación o como ha sido denominado por Araujo Juárez[78] el "poder subordinario". Al respecto expresa: …"otro elemento de la concepción constitucional de la Administración Pública es el carácter de ser un complejo orgánico que ejerce el Poder Púbico, pero instrumental y subordinario, con sometimiento pleno al Derecho".

Así las cosas, la condición vicarial de la Administración Pública se revela como basilar para la realización de los fines estatales. Tal categoría se prepondera, mucho más, en un Estado Democrático, Social de Derecho y de Justicia. Ello en razón de que el fulcro de actuación gravita en los derechos públicos subjetivos, que van a impactar en favor de las personas, en cuanto administrados que son. Éstos adquieren, entonces, el derecho de dirigirse al Estado para exigirle que le sean garantidos sus derechos, mediante la realización de un conjunto de actividades sociales, que satisfaga sus necesidades e intereses y las situaciones jurídicas propias.

Por tanto, siempre será significativo, oportuno y necesario tener en cuenta ese talante vicarial de la Administración Pública, no en el sentido de "ser sustituto de otro",

---

[77] GORDILLO, A. (2013) Tratado de derecho administrativo y obras selectas: parte general. (11a. ed.). Capítulo IX: Las funciones del poder. http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloIX.pdf p. IX-9.

[78] ARAUJO JUÁREZ, J. (2013). *Op. Citato.* pp. 169-170.

o "de asistir a un superior", sino desde la óptica de ser servicial; de estar al servicio de los intereses de las personas.

La Administración Pública: su Ejercitación en las Universidades

El Estado con el propósito de aliviar su responsabilidad en la satisfacción de necesidades ha dispuesto, dentro de la Administración Pública, la creación de figuras que, como sistemas de apoyo, le permitan desarrollar las actividades tendientes al cumplimiento de los objetivos, en su talante servicial. Así pues, en función de ese cometido tal como lo afirma Araujo Juárez[79]: …"la satisfacción de esas necesidades públicas, se piensa, pueden hacerse de manera más eficiente, mediante organizaciones administrativas dotadas de personalidad jurídica propia"…

En aras de concordar la demanda de necesidades con la posibilidad de atención y satisfacción de ellas, la propia Administración Pública, determina un proceso flexible organizativo denominado: descentralización funcional. Este proceso tiene como norte que otros entes pueden contribuir con la realización de la actividad administrativa del Estado, para una eficiente, célere y transparente atencionalidad de los derechos de las personas y del logro de los fines establecidos.

En ese prisma, el proceso que lo guía es el descentralizador. Con la descentralización funcional, de acuerdo con la Ley Orgánica de Administración Pública[80], específicamente en el Artículo 29, los titulares de la potestad organizativa pueden crear entes descentralizados funcionalmente cuando el mejor cumplimiento de los fines del Estado así lo requiera. Inconcusamente, esta creación debe avenirse a los términos y condiciones que han sido consagrados en la Constitución y en la ley.

Tal disposición conduce a interpretar que hay figuras de Derecho Público y también de Derecho Privado. Empero, en este acto intelectivo, de manera sucinta, se

[79] ARAUJO JUÁREZ, J. (2013). *Op. Citato.* p. 225

[80] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. (2014). Publicada en Gaceta Extraordinaria Nº 6.147, de fecha 18 de noviembre de 2014, decreto Nº 6.147. *Artículo 29*

hará la apreciación sobre los entes de Derecho Público. Dentro de estos se encontrarán las figuras jurídicas estatales y las no estatales. Una distinción que se aviene necesaria, puesto que la Administración Pública va a tener su influjo en los entes públicos de carácter institucional. Al respecto, Hernández Mendible[81]sostiene:

> …la Administración Pública puede ser vista desde una doble perspectiva, la primera constituida por la administración central, configurada por el Presidente de la República, los Ministerios y las Oficinas de la Presidencia, y la segunda, constituida por la administración descentralizada, formada por los entes públicos institucionales, como lo son los institutos autónomos; los entes públicos corporativos, tales como las Academias, los Colegios Profesionales y las Universidades…

Al socaire de lo expuesto, se determinan dos vertientes en las que la Administración Pública, desarrolla la actividad estatal, con el propósito de apoyar el cumplimiento de los fines que le son propios al Estado. De ella, a los efectos de esta indagatoria se precisa en la descentralización funcional y, singularmente, en los entes. Por ello, con base en Araujo Juárez[82], puede expresarse lo que sigue:

> Los entes descentralizados funcionalmente, con forma de Derecho público, están conformados por aquellas personas jurídicas creadas y regidas por normas de Derecho público, y que podrán tener atribuido el ejercicio de potestades públicas (…)
> A su vez, dentro de los entes descentralizados funcionalmente con forma de Derecho público, se distinguen entre:
> - Los entes institucionales donde el *substratum* es el patrimonio complejo de bienes afectados únicamente a la consecución de fin de interés público (por ejemplo, los institutos autónomos).
> - Los entes corporativos en lo que lo determinante es la cualidad de miembro y precisamente son constituidos por personas entre las cuales hay coincidencia, solidaridad o comunidad de intereses (por ejemplo, las universidades oficiales y las academias nacionales).

En lo expuesto precedentemente, se va a puntualizar en la distinción de los entes. Pero, sobre todo, se prepondera la cualidad de los entes como personas jurídicas.

---

[81] HERNÁNDEZ MENDIBLE, V. (1993). La naturaleza jurídica de las Universidades. En *Revista de la facultad de Derecho* Nº 48. (pp. 390 - 422) [Revista en Línea] Recuperada el 3 de enero de 2015. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCAB/48/UCAB_1993_48_419-389.pdf p. 394.

[82] ARAUJO JUÁREZ, J. (2013). *Op. Citato.* p. 230.

Y éstas personas jurídicas, tal como lo manifiestan Barros y Rojas[83]:

> …son asociaciones o patrimonios a los que el derecho reconoce o atribuye personalidad propia, distinta de las personas que las componen o administran. Se caracterizan por ser ellas mismas personas, esto es, sujetos de derechos porque pueden (i) ser titulares de derechos y deberes, y (ii) actuar en el tráfico jurídico por medio de sus órganos y representantes.

Por supuesto, que, en cuanto se reputan, los entes como personas jurídicas, indiscutiblemente, se ha de valorar la atribución y reconocimiento de la personalidad jurídica. Así, mediante el reconocimiento o atribución de la personalidad jurídica, trae como efecto jurídico que la ley va a darles protección y amparo, para ejercer su capacidad jurídica. Ésta guarda paralelismo con la personalidad jurídica. Además, dicha capacidad jurídica atribuida a la persona jurídica, tanto, de goce como de ejercicio; en cuanto a su designación doctrinariamente aparecen, cuya mención sólo se hace a título informativo. Se encontrará en la doctrina que la capacidad de goce, es denominada, capacidad de derecho; en tanto que la capacidad de ejercicio, puede ser mencionada como capacidad de disfrute, capacidad de obrar, o capacidad de hecho.

Ahora bien, en torno a la capacidad de la persona jurídica como sujeto de Derecho, refieren Barros y Rojas[84]:

> La persona jurídica es un sujeto de derecho con capacidad de goce y de ejercicio. Esta última se hace efectiva mediante sus órganos y representantes. Sin embargo, y a diferencia de las personas naturales, la capacidad de la persona jurídica está definida y limitada por sus fines.

Las exposiciones precedentes se incluyen, como parte de la apoyatura, la concepción de los entes corporativos, en los cuales se adscriben, las funciones basilares y específicas, de talante educativo, que han de desarrollar a las universidades. Y en esta perspectiva, la Ley de Universidades[85], en su Artículo 1, dispone: "La Universidad es

---

[83] BARROS, E. y ROJAS, N. (2007). Derecho Civil. *Personas Jurídicas.* [Documento en Línea] Recuperado el 3 de enero de 2015. Disponible: https://www.u-cursos.cl/derecho/2007/2/D122A0207/1/.../bajar?id... p. 2.

[84] *Ibídem*

[85] Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial Nº 1.429, extraordinaria, del 8 de septiembre de 1970.

fundamentalmente una comunidad de intereses espirituales que reúne a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre". De modo que, bajo este presupuesto, entre sus integrantes, han de fomentarse la solidaridad, honestidad, el altruismo, la filantropía, entre otros valores, como parte de la formación integral del ser humano.

En aras de alcanzar ese cometido, se establece en la misma Ley de Universidades[86], en el Artículo 2, que: "Las Universidades son Instituciones al servicio de la Nación [concepto sociológico] y a ellas corresponde colaborar en la orientación de la vida del país mediante su contribución doctrinaria en el esclarecimiento de los problemas nacionales".

Así las cosas, y conforme con este norte, estas instituciones adquieren personalidad jurídica, y, de ese modo, se estatuyen en personas jurídicas no estatales. En congruencia con esta visión, Araujo Juárez[87]indica:

> …de acuerdo con la doctrina nacional, tomando el criterio de la integración de los sujetos de Derecho a la organización general del Estado, resultan dos tipos de personas jurídicas, independientemente de su forma jurídica: Personas jurídicas estatales (…) y personas jurídicas no estatales (por ejemplo, los colegios profesionales, las academias nacionales).

Así, entonces, con apoyo en lo expresado doctrinariamente, puede ratificarse que las universidades, en cuanto a su naturaleza jurídica, son personas jurídicas no estatales; ergo entes. Dentro de esta categoría, en la especie entes corporativos. Por tanto, en función de esas dos perspectivas se les reconoce la personalidad jurídica a las universidades. Tal planteamiento ha sido elicitado por la doctrina, pero sustentada, particularmente, por lo dispuesto por la Procuraduría General de la República (referida por Hernández Mendible[88]) en la que se lee: "La personalidad jurídica que poseen las universidades le ha sido atribuida por el ordenamiento jurídico positivo". Ello implica

Artículo 1

[86] Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial Nº 1.429, extraordinaria, del 8 de septiembre de 1970. *Artículo 2*

[87] ARAUJO JUÁREZ, J. (2013). *Op. Citato.* pp. 229-230.

[88] HERNÁNDEZ MENDIBLE, V. (1993). *Op. Citato.* p. 395.

que le atribuye obligaciones, que causan una responsabilidad jurídica. Dicho precepto se encuentra establecido en la Ley de Universidades[89] en el Artículo 12 de la siguiente manera:

> Artículo 12. Las Universidades Nacionales [son entes que] tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional. Este patrimonio estará integrado por los bienes que les pertenezcan o que puedan adquirir por cualquier título legal.

Asimismo, el fundamento jurídico como ente público, se encuentra en el Artículo 19, numeral 2 del Código Civil[90] venezolano cuando prescribe:

> Artículo 19.- Son personas jurídicas y, por lo tanto, (sic) capaces de obligaciones y derechos:
> (*omissis*)
> 2. Las iglesias, de cualquier credo que sea, las **Universidades** (…) [Resaltado incorporado]
> (*omissis*)

Ahora, hay que indicar que doctrinariamente, la cualificación de entes, se puede encontrar en Moles Caubet, quien (*Apud* Hernández Mendible[91]) expresa:

> Las universidades son personas jurídicas, entiendo por tales los "entes ideales que sirven como forma jurídica de unificación y concentración de derechos, obligaciones y potestades, para el perseguimiento potenciado de intereses humanos encaminado a la consecución de determinados fines".

La consideración que aparece *in fine* atribuida a las universidades, como entes, se plantea en términos de la búsqueda y alcance de fines. Esta consecución de propósitos o metas establecidas le será posible a las universidades alcanzarlas, mediante su capacidad de obrar. Capacidad que es ejercida a través de sus órganos, cuya responsabilidad se traduce en realizar actos administrativos jurídicamente válidos,

---

[89] Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial Nº 1.429, extraordinaria, del 8 de septiembre de 1970. *Artículo 12.*

[90] Código Civil venezolano (1982). Gaceta Oficial Nº 2.990, extraordinario, del 26 de julio de 1982. *Artículo 19, 2.*

[91] HERNÁNDEZ MENDIBLE, V. (1993). *Op. Citato.* p. 395.

con sus correspondientes efectos de Derecho. Entendidos como actos de rango sublegal, por cuanto son proferidos en la ejercitación de la facultad otorgada mediante Ley.

En la jurisprudencia patria, también se han ubicado a las universidades dentro de la categoría de entes. De modo que es congruente y pertinente la vigencia y permanencia de criterio, puesto que se mantiene la autonomía, que es una de las características propia de los entes y dentro de ellos las Universidades. Así por ejemplo, se encuentra en la Sentencia del TSJ[92] lo siguiente: …"el ente demandado es la Universidad Central de Venezuela, la cual conforme al criterio de esta Sala (vid. Sentencia N° 4550 del 22 de junio de 2005) participa de "la naturaleza de los institutos autónomos en cuanto a sus componentes estructurales". Se colige, entonces, la importancia que tiene el hecho de que a las universidades se les haya atribuido, dentro de la descentralización funcional, la categoría de entes corporativos.

Desde este prisma, tal como señala la Ley 30[93], en su Artículo 57, en cuanto a la organización de las Universidades de Colombia, se puede determinar que se establece lo siguiente:

> Artículo 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

Esta disposición normativa, prepondera, además, la categoría de entes autónomos que le ha sido conferida a las universidades. Como parte del Derecho comparado, se ha consolidado la perspectiva de que las universidades, dentro de la Administración Pública, en la descentralización funcional, son entes que contribuyen

---

[92] Tribunal Supremo de Justicia (2011). Sentencia de la Sala Político Administrativa Nº 01380, Expediente 2011-0125, de fecha 19 de octubre de 2011, publicada el 20 de octubre de 2011. [Sentencia en Línea] Recuperada el 2 de enero de 2015. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/octubre/01380-201011-2011-2011-0125.HTML

[93] Ley 30 del 28 de diciembre de 1992. Congreso de Colombia. [Ley en Línea] Recuperada el 3 de enero de 2015. Disponible: http://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_ley_3092.pdf

al logro de los fines estatales.

Así las cosas, según Hernández Mendible[94]:

> Las universidades son personas morales autónomas, de carácter corporativo, de naturaleza pública o privada, reconocidas por el ordenamiento jurídico positivo, que están al servicio de la República y cuyo objeto es reunir a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre y de cumplir una función rectora dentro de la educación, la cultura y la ciencia del país.

En cierta forma de la disquisición de la definición expuesta se pueden extraer estas puntualizaciones. (a) se fundamenta en el Artículo 19, numeral 2 *in fine* en cuanto seres o cuerpos morales de carácter público; (b) el elemento basilar unificador se centra en que son personas jurídicas; (c) son personas morales, por cuanto se sustenta en la organización de un grupo de personas e intereses espirituales para perseguir y alcanzar un determinado propósito; (d) los fines institucionales han de ser alcanzados por determinación y medios propios: (e) una de las metas establecidas es la búsqueda de la verdad y la construcción del conocimiento plural, amplio, divergente y (f) de manera preponderante, las universidades, como personas morales, han de responsabilizarse de promover, fomentar y afianzar los valores fundantes del ser humano.

El Principio de Legalidad, Autotutela, la Tutela Judicial Efectiva

Las realizaciones administrativas deberán estar en consonancia con el principio de legalidad; ello, en razón del conjunto de prerrogativas, que le son conferidas a la Administración Pública, en el ejercicio de lo que Hauriou (en Oelckers Camus[95]) denominó la *puissance publique*. Empero, ese privilegio está centrado, según Oelckers Camus[96]: …"en favorecer a la Administración, imponiendo a los particulares la carga de la prueba de los vicios y la posible ilegitimidad del acto". Consecuencialmente, se

[94] HERNÁNDEZ MENDIBLE, V. (1993). *Op. Citato.* p. 396.
[95] OELCKERS CAMUS, O. (s.f.). *El Principio de la Autotutela Administrativa como Privilegio de la Administración Pública.* [Artículo en Línea] Recuperado el 23 de noviembre de 2013. Disponible: https://www.google.co.ve/#q=el+principio+de+autotutela+administrativa p. 1.
[96] OELCKERS CAMUS, O. (s.f.). *Op. Citato.* p. 123.

deriva, además, el principio de autotutela, que, si bien no es una institución jurídica exclusiva del Derecho Administrativo, pues más se adscribe en la Teoría General del Derecho, nada empece que la autotutela haya de ser valorada y aplicada el cumplimiento de las actividades administrativas.

Ahora bien, esta concepción conduce a generar la idea de ubicar a la Administración Pública como objeto del Derecho Administrativo. Vale señalar, que esta concepción tiene significación puesto que se le confiere el carácter sistémico y el Derecho Administrativo, se constituye en ciencia, puesto que tiene su propio y verdadero objeto de análisis y estudio: la Administración Pública. En expresión de Peña Solís[97]: …"el Derecho Administrativo tiene un carácter sistemático, pero sobre todo interesa insistir en que además de ese rasgo o característica, su objeto está constituido por la Administración Pública".

Así entonces, en consonancia con lo expuesto, en planteamiento de Oelckers Camus[98] se tiene que: …"la Administración cuando actúa regida por el Derecho Administrativo se encuentra autorizada para ejercitar la autotutela como regla general". Sin embargo, es necesario dejar por sentado que este principio autotutelar no se activará cuando la administración participa en relaciones que sean normadas por el Derecho Privado. Pareciera una perogrullada, pero, dados los eventos, en los tiempos actuales, hay que puntualizar en que, el ejercicio de la autotutela no es antipódico al principio de legalidad. Más bien, puede valorarse como pulsión o fulcro esencial para que el actuar sea congruo con el Ordenamiento Jurídico imperante.

En este prisma, Meier[99] señala: …"en un Estado democrático [un principio fundamental] es el de legalidad, entendiéndose por tal el deber en que están los

[97] PEÑA SOLÍS, J. (2006). *Manual de Derecho Administrativo.* Adaptado a la Constitución de 1999. (5a. reimpr.). Colección de Estudios Jurídicos Nº 1. Caracas: Texto. p. 35.
[98] OELCKERS CAMUS, O. (s.f.). *Op. Citato.* p. 124.
[99] MEIER, H. (1981). *El principio de la legalidad administrativa y la administración Pública. Revista de Derecho Público Nº 5.* (45-56) [Artículo en Línea] Recuperado el 6 de diciembre de 2013. Disponible:http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/5/rdpub_1980_5_45-56.pdf p. 46.

funcionarios del Estado de actuar de acuerdo con las normas y preceptos constitucionales, legales y reglamentarios". Por tanto, existe un punto de referencia de la actuación funcionarial en la Administración: ha de estar sustentada en las disposiciones que han sido desarrolladas por el marco normativo.

En este ámbito reflexivo se hace necesario entender, como refiere Sanz Gandasegui que: "La Administración puede dictar actos que gozan, además de la presunción de validez, de fuerza ejecutiva inmediata, sin necesidad para ello de una intervención -previa o posterior- de los Tribunales que les dote de dicha fuerza"[100]. De todo lo manifestado, se deduce, entonces, que tal como se declara en el documento Potestades Administrativas y Autotutela Administrativa[101]:

> A diferencia de lo que sucede con cualquier otra persona, la Administración Pública, para hacer ejecutorias sus decisiones no necesita someterlas a un juicio declarativo, ya que estas decisiones tienen tal carácter por la propia autoridad de la Administración.
> Por tanto, la Administración no tiene que acudir a los tribunales para lograr que sus decisiones obliguen a sus destinatarios, sino que éstos serán los que tengan que hacerlo en caso de que discrepen y se opongan a las mismas, a fin de lograr su anulación. Sólo de esa forma, se podrá evitar el cumplimiento, y, por tanto, logar que la ejecución de lo decidido quede paralizada.

Ahora bien, se hace imprescindible pasar de la autotutela administrativa a la tuición de los derechos subjetivos de los particulares, cuya función es congrua a la Administración Pública, cuando se manifiesta a través de los actos administrativos.

La autotutela administrativa, como prerrogativa de la Administración Pública, está aparejada con la tutela judicial efectiva. Ésta ha de ser una aplicación directa e inmediata del precepto constitucional, en cuanto está concebido como el derecho que tienen los particulares, mejor decir, las personas a la tutela judicial efectiva. No se va

---

[100] SANZ GANDASEGUI, F. (s.f.). *La ejecución de los actos administrativos que requieren entrada al domicilio.* [Documento en Línea] Recuperado el 24 de noviembre de 2013. Disponible: www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292344071809 p. 1.

[101] Potestades administrativas y autotutela administrativa. (s.f.). [Documento en Línea] Recuperado el 24 de noviembre de 2013. Disponible: http://derechoadministrativoyempleopublico.files.wordpress.com/2013/04/tema-4-potestades-administrativas-y-auto tutela-administrativa.pdf p. 1.

a entrar a discurrir, acerca de las controversias que se han suscitado en cuanto si al referir la locución tutela judicial efectiva, acaso se está incurriendo en una tautología o en un pleonasmo. La opinión de quien elabora esta indagatoria es que no.

El tratamiento de ese planteamiento desviaría el enfoque sobre el cual se está desarrollando el discurrir intelectivo. Por ello, se retoma la temática y en relación con la tutela judicial efectiva, la jurisprudencia patria, a través de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia[102] ha expresado:

> (*omissis*) Observa esta Sala, [Constitucional] que el artículo (sic) 26 de la Constitución vigente, consagra de manera expresa el derecho a la tutela judicial efectiva, conocido también como la garantía jurisdiccional, el cual encuentra su razón de ser en que la justicia es, y debe ser, tal como lo consagran los artículos (sic) 2 y 3 *eiusdem*, uno de los valores fundamentales presente en todos los aspectos de la vida social, por lo cual debe impregnar todo el ordenamiento jurídico y constituir uno de los objetivos de la actividad del Estado, en garantía de la paz social. Es así como el Estado asume la administración de justicia, esto es, la solución de los conflictos que puedan surgir entre los administrados o con la Administración misma, para lo que se compromete a organizarse de tal manera que los mínimos imperativos de la justicia sean garantizados y que el acceso a los órganos de administración de justicia establecidos por el Estado, en cumplimiento de su objeto, sea expedito para los administrados. (*omissis*)

En la precisión de la Sala Constitucional se avienen aspectos importantes que se deben destacar: (a) el derecho a la tuición judicial efectiva, es una garantía jurisdiccional, consagrada en la *norma normarum*; (b) la justicia, tenida como valor, ha de ser preponderante en el acontecer cotidiano de la vida en sociedad; (c) se precisa el deber de la administración de justicia de solucionar controversias surgidas entre la Administración Pública y los administrados o también conflictos dentro de la misma Administración.

Ya con anterioridad la misma Sala Constitucional del Tribunal Supremo de

[102] Tribunal Supremo de Justicia (2001). Sentencia de la Sala Constitucional Nº 708. Expediente 00-1683. Caso: Juan Adolfo Guevara y otros. [Sentencia en Línea] Recuperada el 04 de enero de 2015. Disponible: http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/mayo/708-100501-00-1683.HTM

Justicia[103], pero en Sentencia 576, de fecha 27 de abril de 2001, se había pronunciado respecto de preponderar el derecho a la tutela judicial efectiva, como una garantía jurisdiccional. Al respecto señala:

> (*omissis*)
> La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo (sic) 26 consagra la Garantía Jurisdiccional, también llamada el derecho a la tutela judicial efectiva, que ha sido definido como aquél, atribuido a toda persona, de acceder a los órganos de administración de justicia para que sus pretensiones sean tramitadas mediante un proceso, que ofrezca unas mínimas garantías, todo lo cual sólo es posible cuando se cumplen en él los principios establecidos en la Constitución. Es, pues, la Garantía Jurisdiccional, el derecho de acceso a la justicia mediante un proceso dirigido por un órgano, también preestablecido para ello por el Estado, para conseguir una decisión dictada conforme el derecho mediante la utilización de las vías procesales prescritas para el fin específico perseguido, en el entendido que dicho derecho en manera alguna comprende que la decisión sea la solicitada por el actor o favorezca su pretensión, ni que en el curso del mismo se observen todos los trámites e incidencias que el actor considere favorables a él. El derecho a la tutela judicial efectiva comprende, asimismo, el derecho a la ejecutoriedad de la sentencia obtenida en derecho. (*omissis*)

Se colige que es un derecho atribuido a una persona. Sea ésta natural o jurídica, con lo cual se fortalece mucho más la garantía jurisdiccional, que no se encuentra en el voquible "particulares", cuyo ámbito es, si quiere, más limitativo. Queda, en cierto modo, a la interpretación, pues de la significación del término "particular", según la Real Academia Española[104], dícese que es: "Propio y privativo de algo, o que le pertenece con singularidad". En cambio, persona hace mención a todo sujeto de Derecho. La persona tiene, pues, la garantía jurisdiccional, reconocido en la Constitución, del derecho a la tutela judicial efectiva.

En esta orientación González Pérez (en Gibbs Hidalgo[105]) sostiene:

---

[103] Tribunal Supremo de Justicia (2001). Sala Constitucional Sentencia Nº 576, expediente 00-2794, Caso: María Josefina Hernández Marsán. [Sentencia en Línea] Recuperada el 04 de enero de 2015. Disponible: http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/abril/576-270401-00-2794.HTM

[104] Real Academia Española (2015). *Particular.* [Definición en Línea] Recuperada el 04 de enero de 2015. Disponible: http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=particular

[105] GIBBS HIDALGO, D.J. (2009). *La tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo*

> El reconocimiento constitucional de la tutela judicial como derecho fundamental tiene como efecto principal el de servir de principio general que debe informar la labor interpretativa del ordenamiento jurídico; esto es, de auténtico principio general del Derecho, e informa la labor interpretativa que se debe seguir.

En esa configuración tuitiva impregnada de la característica de ser considerada un deber, se impele una actuación objetiva. Así lo expresa de la Quadra-Salcedo: "La Administración cuando actúa hace lo que debe, pues el servicio, con objetividad a los intereses generales, es siempre un deber"[106]. Pero, si este planteamiento tiene lógica jurídica, también es racional que, en razón de los intereses subjetivos y situaciones jurídicas particulares, la Administración actúe conforme con los principios de equidad, celeridad, transparencia, igualdad, objetividad, imparcialidad, buena fe y confianza, entre otros.

Estos principios están consagrados en el Artículo 10 del Decreto con Rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública[107], el cual se lee:

> Artículo 10. La actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma y responsabilidad en el ejercicio de la misma, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y con supresión de las formalidades no esenciales.

De lo descrito en la norma se ha de resaltar que, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del 2001, el Artículo 12 de entonces, estaba consagrado el principio de confianza, así sin adjetivación alguna, que, como se lee en la nueva Ley de 2008, claramente fue suprimido por el presidente en su condición de legislador

---

venezolano. [Trabajo de Grado de especialización en Derecho Administrativo en Línea, Universidad Católica Andrés Bello. Dirección de estudios de Postgrado] Recuperado el 04 de enero de 2015. Disponible: http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAR6628.pdf pp. 37-38.

[106] DE LA QUADRA-SALCEDO, T. (2009). *La Autotutela Administrativa.* [Documento en Línea] Recuperado el 24 de noviembre de 2013. Disponible:http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-del-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion6.pdf/ p. 1.

[107] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2008). Gaceta Oficial Nº 5.890, Extraordinario. 31 de julio de 2008. *Artículo 10*

habilitado.

Empero, se encuentran otros dispositivos fundantes para reconocer la importancia de ese principio de confianza, cuya construcción categorial es: principio de buena fe y confianza. Tales elaboraciones conducen a establecer la expectativa plausible, expectativa justificada o confianza legítima, que ha de ser garantizado en los actos administrativos que sean emitidos, por los entes, y en el caso singular por las universidades.

CAPÍTULO II

ACTOS ADMINISTRATIVOS

La nocionalidad de acto administrativo no es constante, ni pacífica. Premisa que permite afirmar que se valoran distintas expresiones que la doctrina desarrolla; desde saberlos como concreción de la manifestación de la voluntad de la administración, en tanto es actividad jurídica real y formal, hasta definirlo como acto jurídico. Hoy, la definición, por cierto, por todos conocida, bajo una visión muy restringida o limitada, para los momentos que vive la realización de la Administración Pública. Empero, lo que se trata es de estimar la concepción de acto administrativo, orientado a la comprensión de tal entidad jurídica.

Designaciones varias de la Manifestación Administrativa

Antes de intentar una definición de los actos administrativos, se hará mención a las diferentes designaciones relativas a la manifestación unilateral de la administración. Ellos son acuerdos, proveimientos, decisiones y actos.

Expuesto esto, se dirá de acuerdo con Ossorio[108] que: "Es una resolución adoptada en asuntos de su competencia por un tribunal colegiado en la reunión o junta de sus miembros que se celebra a tales efectos". De modo que su adscripción de conformidad con esta precisión se centra en lo jurisdiccional. Empero, puede tener aplicación en una organización, como convenio entre dos o más partes; ergo, puede afirmarse que los acuerdos pueden ser realizados en cualquier ámbito organizacional.

En cuanto al Proveimiento, hay que decir que, aunque el término está, en cierta medida, en desuso de la práctica en la actividad administrativa, no obstante, en algunas referencias teóricas se encuentra enunciado. De él puede afirmarse que se deriva de

[108] OSSORIO, M. (2002). Acuerdo. En *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y sociales* (25a. ed.). Buenos Aires: Heliasta. p. 55.

proveer y, en ese sentido, puede referirse, con apoyo en la Real Academia Española[109] que se entiende como: "[El] Dicho de un juez o de un tribunal: Dictar una resolución que a veces es sentencia definitiva". Además, cuando se utiliza en la locución para mejor proveer, entonces, se convierte en una: "Fórmula con que se designa la resolución que el juez o tribunal dicta de oficio, terminada la sustanciación del asunto y antes de sentenciarlo, reclamando datos o disponiendo pruebas para fallar con mayor conocimiento de causa".

Un criterio de importancia lo proporciona el Tribunal Superior Segundo del Trabajo, Estado Zulia del TSJ[110], acerca de las condiciones del proveimiento de efecto particular. Al respecto, informa:

> …los proveimientos administrativos de carácter particular deben estar dotados de motivación, la cual viene a instituirse como uno de los principios rectores de la actividad administrativa, que permite adecuar su función dentro de los límites que la ley le impone. Que tal exigencia consiste en que los actos administrativos que emita deberá expresar, el fundamento expreso de la determinación de los hechos que dan lugar a su decisión, de manera que el particular pueda conocer en forma clara y precisa las razones fácticas y jurídicas que originaron la decisión administrativa, permitiendo oponer las razones que crea pertinente a fin de ejercer su derecho a la defensa.

Conviene ahora, desarrollar algunas puntualizaciones, respecto del vocablo decisión. De él se tienen las siguientes dilucidaciones. En primer lugar, se indica en función de la definición sobre la palabra decisión: que ella deriva de la voz latina *decisĭo*, y ese tenor, se tiene que: "La decisión es una determinación o resolución que se toma sobre una determinada cosa"[111]. Por lo general la decisión supone un comienzo o poner fin a una situación; es decir, impone un cambio de estado.

---

[109] Real Academia Española (2014). Proveimiento – Proveer. [Definición en Línea] Recuperada el 23 de diciembre de 2014. Disponible: http://dirae.es/palabras/proveimiento y también en: http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=proveer

[110] Tribunal Supremo de Justicia (2013). Sentencia Nº PJ0152013000140. Expediente Nº VP-01-N-2013-000028, del Tribunal Superior Segundo del Trabajo, Estado Zulia. [Sentencia en Línea] Recuperada el 23 de diciembre de 2014. Disponible: http://zulia.tsj.gov.ve/DECISIONES/2013/DICIEMBRE/1632-4-VP01-N-2013-000028-PJ0152013000140.HTML

[111] Decisión. [Definición en Línea] Recuperada el 7 de diciembre de 2014. Disponible: http://definicion.de/decision/ p. 1.

En congruencia con la exposición acerca de lo que se ha de entender por decisión, se presenta la definición de Ossorio[112], quien afirma que una decisión: …"es la parte dispositiva de la ley. [O también] Sentencia o fallo en cualquier pleito o causa". Como se ha podido escudriñar en las distintas expresiones calificativas en torno a cómo ha de denominarse la manifestación unilateral de la voluntad, se puede afirmar que existen matices y distinciones, según sea la corriente doctrinaria que se asuma. No obstante, todas tienen su valor y su trascendencia según sea el énfasis que se otorgue en lo manifestado por la Administración.

Así las cosas, se aviene oportuno la posibilidad de realizar, ahora, una disertación sobre la locución que doctrinariamente ha sido de mayor receptación y pacífica: el acto administrativo.

ACTO ADMINISTRATIVO

Antes de realizar la precisión sobre acto administrativo, debe referirse que el voquible acto, así sin adjetivación alguna, se valora como polisémico y su acepción amplia se adscribe en la palabra latina *actus- actus* que informa, en primer lugar, movimiento o acción de moverse; en segundo lugar, versa sobre todo hecho, evento o asunto que se hace o puede hacerse. Esto es, hay una realización.

Ahora, en lo que se refiere a la expresión administrativo, en cuanto adjetivo, ésta se corresponde con el adjetivo latino de primera clase estructurado así: *administrativus, administrativa, administrativum* y tiene como significados: práctico o activo. Ahora bien, en un sentido mucho más restringido y con base en la definición del término administrativo[113] refiere lo siguiente: tiene relación con la administración o se aplica a la persona que trabaja en las tareas de administración, de una empresa o institución pública.

---

[112] OSSORIO, M. (2002). Decisión. En *Op. Citato*. p. 276.

[113] Administrativo (2014). Definición en Línea. Recuperado el 23 de diciembre de 2014. Disponible: http://es.thefreedictionary.com/administrativo

La conjunción de los dos términos determina la locución acto administrativo. Así entonces, acto administrativo puede ser definido de acuerdo con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA[114]) como: "El medio a través del cual la administración pública cumple su objetivo de satisfacer los intereses colectivos o interés público. Es la formalización de la voluntad administrativa, y debe ser dictado de conformidad con el principio de legalidad". En esta orientación se encuentra también a Araujo Juárez[115]quien otorga la definición de acto administrativo en los siguientes términos: "Es una declaración jurídica adoptada por la Administración Pública de modo unilateral, en ejercicio de una potestad administrativa otorgada por el Ordenamiento jurídico y destinada a producir efectos jurídicos subjetivos".

Otra definición la aporta Ossorio[116], y sobre esa consideración expresa:

> Actos administrativos son los que realiza la administración pública en su calidad de sujeto de Derecho Público, como manifestación unilateral de su voluntad, por lo cual no entran en ese concepto los ejecutados por aquélla en su calidad de persona jurídica sometidas a las normas de Derecho Civil.

Antes de proseguir, con la presentación de diversas definiciones, hay que señalar, como refiere Fernández Ruiz[117], con respecto al acto administrativo lo siguiente: …"debemos recordar que, en 1810, se incluyó en el *Repertoire de Jurisprudence*, la voz *acte administratif*, cuyo autor fue el jurista francés Felipe Antonio Merlín". De él se toma la primera definición de acto administrativo, de acuerdo con Batista, Guzmán, Hernández, Machín y Salazar[118], en los siguientes términos: "[Es] una resolución, una decisión de la autoridad administrativa, o una

---

[114] Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (s.f.). Glosario. [Glosario en Línea] Recuperado el 23 de diciembre de 2014. Disponible: http://www.anla.gov.co/documentos/Documentos%20Estrat %C3%A9gicos/Glosario/Grupo%20Relaci%C3%B3 n%20con%20Usuarios%20RUS.pdf p. 1.

[115] ARAUJO-JUÁREZ, J. (2013). *Derecho Administrativo.* Manuales universitarios. Caracas: Paredes. p. 254.

[116] OSSORIO, M. (2002). Actos Administrativos. En *Op. Citato.* p. 52.

[117] FERNÁNDEZ RUIZ, J. (s.f.). Apuntes históricos sobre la ciencia del Derecho Administrativo en México. [Documento en Línea] Recuperado el 04 de enero de 2015. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1855/14.pdf p. 165.

[118] BATISTA, S.; GUZMÁN, L.; HERNÁNDEZ, A.; MACHÍN, H. y SALAZAR, J. (2008). *Op. Citato.* p. 1.

acción, un hecho de la administración que tiene relación con sus funciones". Se valora, por un lado, como un resuelto otorgado por la autoridad administrativa competente. Y, por otro lado, como el evento concreto, el hecho administrativo, que deviene del cumplimiento de las funciones administrativas.

Por su parte, Otto Mayer (en Batista, Guzmán, Hernández, Machín y Salazar[119]) define el acto administrativo como: "Aquella decisión que corresponde a la autoridad administrativa y que determina frente al súbdito, en un caso concreto, lo que ha de ser derecho para éste". Como se percibe, bajo esta concepción, la definición se centra, de modo muy limitativo, a lo que se ha decidido, pero en función de un particular y en un caso muy específico. Esto es, es un acto, cuyo destinatario es un particular o particulares. No se orienta a valorar el acto administrativo, cuyos destinatarios conformen un colectivo, sino una singularidad.

En este punto, es necesario señalar que ha habido, a través de la evolución doctrinaria, una controversia en torno a la referencia que se hace en que los actos tienen efectos generales o efectos particulares. Al respecto, Pérez Luciani[120] sostiene:

> Es criticable (…) [que en la Ley de la Corte Suprema de Justicia de 1976 se utilice] una terminología errónea, ya que en algunas disposiciones se menciona "actos generales" y "actos particulares" y en otras normas utiliza la expresión totalmente erróneas "actos de efectos generales", "actos de efectos particulares" y "actos administrativos de efectos particulares". [Subrayado en el original]

De modo que, sobre la base de superar esa incorrección, el mismo Pérez Luciani[121] sostiene:

> La generalidad de una norma o la generalidad de cualquier acto jurídico está referida al número de sujetos a los cuales la norma se refiere, o por decirlo en otras palabras, por los sujetos para los cuales en cualquier forma la norma es eficaz, pero en ningún caso a los efectos que se suelen clasificar

[119] *Ibídem.*
[120] PÉREZ LUCIANI, G. (2009). *La Noción del Acto Administrativo.* Serie de Discursos 2. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales. p. 105.
[121] *Ibídem*.

> en efectos declarativos o meramente declarativos y efectos constitutivos de creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas.

De lo expuesto se hace la adscripción que los efectos se producirán, desde la norma y la eficacia de los actos administrativos. Así entonces, los actos administrativos tienen como teleología la producción de un efecto jurídico, independientemente del número de personas a los que vaya dirigido el acto administrativo. En consonancia con este planteamiento, tal como lo refiere Pérez Luciani[122]: …"en sentencia del año 1959 la entonces Corte Federal definió el acto administrativo como: 'declaración de voluntad realizada por la Administración con el propósito de producir un efecto jurídico'" [Subrayado original en el texto]

Desde esta óptica, en lo que se refiere a la presentación de las distintas definiciones desarrolladas a través de la evolución doctrinaria, hay que afirmar que no ha sido pacífico el criterio sostenido en torno a lo que ha de considerarse como acto administrativo. Por el contrario, se percibe que según sea la corriente, tendencia o formación de los juristas, desde esa dimensión le van a otorgar la correspondiente significación.

Esto va a ser punto discutido permanentemente, aunque al menos en Venezuela, ha venido teniendo mayor permanencia la tesis de Brewer Carías[123], en relación con los criterios utilizados para definir acto administrativo. Estos criterios son: criterio formal y criterio material. Empero, no incluye el criterio orgánico por considerar que si se plantea desde esta óptica: …"se dejarían fuera de la noción [de acto administrativo] a actos que indudablemente son administrativos, aun cuando no emanen de autoridades ejecutivas sino de órganos legislativos o judiciales".

En el tratamiento de la temática que se desarrolla, Francis-Paul Benoit (en Pérez Luciani[124]) expresa: "Los actos administrativos unilaterales son actos jurídicos, cuyo

---

122 PÉREZ LUCIANI, G. (2009). *Op. Citato.* p. 108.
123 PÉREZ LUCIANI, G. (2009). *Op. Citato.* p. 124.
124 PÉREZ LUCIANI, G. (2009). *Op. Citato.* p. 30.

valor jurídico lo tienen de la sola voluntad de la autoridad investida de competencia al efecto, para tomarlas y que están sometidos al control jurisdiccional del juez administrativo del exceso de poder". La nota resaltante en la definición es el talante de unilateral que se le otorga al acto administrativo. Vale complementar, depende exclusivamente de la Administración Pública.

En correspondencia con este criterio Jean-Michel de Forges (en Pérez Luciani[125]) sostiene: "La decisión administrativa llamada también acto administrativo [subrayado propio] o decisión que causa agravio (*decisión faisant grief*) es la variedad más importante de los actos unilaterales emitidos por la Administración".

En este presupuesto informativo, se tiene que Oreste Ranelletti (en Batista, Guzmán, Hernández, Machín y Salazar[126]) informa que: …"el acto administrativo puede concebirse en un sentido material y en un sentido formal"… Y procede así Oreste Ranelletti (en Pérez Luciani) a definir el acto administrativo del siguiente modo: "[Es] toda declaración de voluntad, de juicio, ciencia etc, (sic) de un órgano del Estado (legislativo, jurisdiccional, administrativo) que contiene un acto de administración, esto es, desarrollo de la actividad de administración"[127].

Se sostiene la idea de que el acto administrativo es una declaración indistintamente de cuál categoría lo defina: voluntariedad, razón o cognomento, entre muchas otras posibilidades.

Por su parte, Guido Zanobini (en Pérez Luciani[128]) expresa:

> En un sentido amplio o lato, la expresión "acto administrativo" puede comprender cualquier desarrollo de la actividad administrativa, pero no de cualquier acto, sino de aquellos productivos de efectos jurídicos, de modo que "acto administrativo" equivale a acto jurídico de la administración

[125] PÉREZ LUCIANI, G. (2009). *Op. Citato.* p. 38.
[126] BATISTA, S.; GUZMÁN, L.; HERNÁNDEZ, A.; MACHÍN, H. y SALAZAR, J. (2008). *Op. Citato.* p. 1.
[127] PÉREZ LUCIANI, G. (2009). *Op. Citato.* p. 51.
[128] PÉREZ LUCIANI, G. (2009). *Op. Citato.* pp. 61-62.

pública. Quedan excluidos de la definición los llamados actos materiales.

Se relieva, en lo expuesto precedentemente, que los actos administrativos se corresponden con los actos jurídicos. Vale señalar, han de conllevar consecuencias jurídicas. Esta ha de ser, pues, la orientación y el efecto de los actos administrativos que emanan de la Administración Pública.

Esta tesis había sido respaldada por la antigua Corte Suprema de Justicia, cuando refería que efectivamente, no todos los actos de la Administración Pública han de ser valorados como actos administrativos, puesto que se hace necesario que reúnan ciertas condiciones. Así se lee en decisiones de la Corte de Suprema de Justicia (en Alvarado Andrade[129]) cuando refiriese en su tiempo lo siguiente:

> Todos los actos que emanan de la Administración Pública no constituyen actos administrativos, es necesario que reúnan determinados requisitos y caracteres […] Conforme al criterio establecido por esta Sala, la condición del acto administrativo no emana, necesariamente, "de la índole del organismo que lo realiza, sino de la función o facultad que éste ejerce el realizarlo". Tal conclusión surge del supuesto, admitido y reconocido por la doctrina administrativa, que atribuye carácter complementario y de recíproca cooperación a los diversos organismos a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones, en forma tal que unos y otros "según las atribuciones que respectivamente les señalan las leyes, realizan eventualmente actos de índole distinta a las que por su naturaleza les incumbe".

Se tiene ahora la apreciación que hace Garrido Falla (en Pérez Luciani[130]) de la noción que asume como acto administrativo. Tal noción es: "Es acto administrativo cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizado por un sujeto de la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa".

---

[129] ALVARADO ANDRADE, J. (2011). *Reflexiones sobre la construcción de la noción de "acto administrativo" en Venezuela.* [Trabajo de Grado de especialización en Derecho Administrativo, en Línea, Universidad Central de Venezuela] Recuperado en caché el 04 de enero de 2015. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZAozC33v70QJ:saber.ucv.ve/jspui/bitstream/123456789/4111/1/T026800006555-0-alvaradojesus_finalpublicacion-000.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=vev p. 1.

[130] PÉREZ LUCIANI, G. (2009). *Op. Citato.* p. 88.

En esa perspectiva, Hernández-Ron (en Hernández Medible[131]) destaca: "Acto administrativo es un acto individual, realizado en relación con un servicio público y del cual se deriva una situación jurídica individual o particular subjetiva".

Por su parte, Araujo-Juárez[132] manifiesta:

> El acto administrativo en principio debe ser un acto jurídico emanado de la Administración Pública en cualquiera de sus ramas, ya sea la Administración Pública Nacional, la Administración Pública Estadal (*sic*) o la Administración Pública Municipal, así como de los entes descentralizados funcionalmente con forma de Derecho Público (Art. (*sic*) *29*, num.1 de la LOAP). Con esto pues, se debe acoger el criterio orgánico o subjetivo para determinar el acto administrativo, pero no es suficiente, es necesario entonces, ya hemos dicho, que no todos los actos jurídicos que emanan de una Administración Pública son actos administrativos, y entonces hay que completar el criterio orgánico con el criterio material del ejercicio de la potestad administrativa otorgada y por último de acuerdo con la forma y requisitos establecidos por la legalidad o el ordenamiento jurídico (criterio formal). Sólo así cabe diferenciar entonces, la categoría jurídica de los actos administrativos de los otros actos jurídicos emanados de la Administración Pública o de otro órgano del Poder Público.

Dos concreciones que se han de extraer de la definición expuesta. En primer lugar, se percibe el énfasis sobre la actuación de la Administración Pública, en cualesquiera de las personas jurídicas, que corresponden a la distribución vertical del Poder Público, concretada a través de los órganos correspondientes. En segundo lugar, que se debe realizar una distinción puntual entre los actos, que devienen bajo el enfoque orgánico o subjetivo, o bajo el criterio material del ejercicio de la *potestas* administrativa o, cuando se funda en el criterio formal establecido por el ordenamiento jurídico. Sólo, bajo este prisma se podrá tener la certeza de que se está ante verdaderos actos administrativos diferentes de actos jurídicos proferidos por la misma Administración Pública, pero que no constituyen actos administrativos.

---

[131] HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. (2012). Los Actos Administrativos Generales e Individuales. En *La Actividad e Inactividad administrativa y la jurisdicción contencioso-administrativa.* (pp. 87-130). Estudios Jurídicos Nº 96. Caracas: editorial jurídica venezolana. p. 88.

[132] ARAUJO JUÁREZ, J. (2011). *Derecho Administrativo General. Acto y Contrato Administrativo*. Caracas: Paredes. p. 31.

Esta disquisición conducirá a determinar si lo proferido se ha de considerar como acto administrativo, en cuanto sea una manifestación de la Administración Pública, o, por contrario, es otra la categoría del acto dictado. Por ello, tan necesaria la consideración singular de la definición que aporta la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos[133], cuando en el Artículo 7 determina lo que sigue: "Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la Administración Pública".

Con apoyo en Hernández-Mendible[134] se debe señalar que los doctrinarios Farías Mata, Irribarren Monteverde y Araujo Juárez, han expresado lo siguiente: la definición expuesta en el Artículo 7 de la LOPA, tiene un carácter sincrético; esto es, concentrado, de lo que es acto administrativo, bajo las dimensiones orgánica, material y formal. Dicho sincretismo se traduce, entonces, en el intento de concordar tres elementos que sustancialmente pudieran no guardar una coherencia importante, pero que son necesarios para explicar, desde su orientación, la naturaleza del acto.

En esa visión se expone:

a) El criterio material se ubica en la frase "toda declaración de carácter general o particular"
b) El criterio orgánico se observa, al atribuir dicha declaración a "los órganos de la Administración Pública"
c) El criterio formal se hace presente, al exigir que como declaración sublegal sea "emitida de acuerdo a (sic) con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley".

Por su parte, Araujo-Juárez[135] expresa:

> La noción del acto administrativo no puede ser determinada independientemente de toda consideración contenciosa,

[133] Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981). Gaceta Oficial Nº 2.818 Extraordinaria de 1º de julio de 1981. *Artículo 7*
[134] HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. (2012). *Op. Citato.* p. 95.
[135] ARAUJO JUÁREZ, J. (2007). *Derecho Administrativo.* Parte General. Manuales Universitarios. Caracas: Paredes. p. 462.

> fundamentalmente, por cuanto su importancia aparece vinculada al control jurisdiccional de la Administración Pública, especialmente al recurso contencioso-administrativo de anulación, ya que sólo un acto administrativo puede ser objeto de un proceso de tal naturaleza.
> (*omissis*)

Al socaire de lo expuesto, se prepondera la adscripción contenciosa, en cuanto a su anulabilidad, mediante el respectivo recurso, como punto basilar para determinar la existencia de un acto administrativo, desde el control jurisdiccional. Ergo, sucedáneamente bajo esa premisa, la competencia para el conocimiento de todo acto administrativo que reúna estas características es exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativa.

La afirmación de Araujo Juárez[136] tiene fundamento en la definición que otorga la LOPA[137] y sostiene:

> En efecto, [de conformidad con lo expuesto en el Artículo 7 de la LOPA] se entiende por [acto administrativo]: (i) las manifestaciones de voluntad contentivas de declaraciones, tanto de carácter general como de carácter particular (criterio material); (ii) emitidas de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley" (criterio formal); y (iii) por los órganos de la Administración Pública (criterio orgánico). En consecuencia, el acto administrativo así definido, combinando todos los elementos, sometido a los requisitos que por vía de formalidades fija prolijamente el legislador (Artículos 14 al 18 LOPA), constituye la referencia obligada a los fines de determinar si se está o no en presencia de un acto jurídico que pueda ser calificado de administrativo y, por ende, sometido al Derecho Administrativo y al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La lectura de lo expuesto permite asumir con precisión que son tres criterios los que han de conjugarse para la emisión de un acto administrativo: criterio material, criterio formal y criterio orgánico. La presencialidad de esos tres criterios, en la emisión del acto, es pulsión fehaciente para considerar tal acto como un acto jurídico, que trae consecuencialmente, la sujeción al Derecho Administrativo y toda la activación de

[136] ARAUJO JUÁREZ, J. (2007). *Op. Citato.* pp. 462 – 463.
[137] Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981). Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 2818. Extraordinario, de fecha 1 de julio de 1981.

control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Este control se centra en sobre la actividad administrativa de la Administración Pública. Así como los correspondientes actos administrativos, las situaciones administrativas y, por supuesto, la actividad ilícita o actuación ilegal de la Administración Pública.

Por su parte, Brewer-Carías (en Ojeda de Ilija[138]) afirma:

> …la definición de acto administrativo, contenida en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es incompleta y errada por que, definitivamente, en el ordenamiento jurídico venezolano, el acto administrativo no es sólo el que emana de los órganos de la Administración Pública, sino es también el acto sublegal que emana de las Cámaras legislativas, por ejemplo en ejercicio de la función administrativa (nombramiento del secretario de una comisión parlamentaria), o también el acto que emana de los órganos judiciales, por ejemplo (nombramiento del personal administrativo del Tribunal Supremo).

Como se puede interpretar, cada intento de definición de acto administrativo ratifica el posicionamiento, que se orienta a señalar que la doctrina no es pacífica. Sobre esa base, Rondón de Sansó (*Apud* Pérez Luciani[139]) afirma:

> …la característica esencial del acto administrativo es su sometimiento al principio de legalidad en sus dos manifestaciones de legalidad formal y de legalidad substancial, por lo que los actos administrativos deben ceñirse a los condicionamientos de la ley, en sus modalidades extrínsecas y de los requisitos de fondo que la misma (*sic*) establece.

En esta definición se focaliza en el principio de legalidad al cual debe estar sometido el acto administrativo que sea proferido por la Administración Pública. Muchas otras definiciones pueden darse, para corroborar el distanciamiento, entre los doctrinarios, en cuanto a lo que ha de valorarse como acto administrativo. Las

---

[138] OJEDA DE ILIJA, R. (2012). *Actos Administrativos.* Aporte Jurisprudencial. ANUARIO DE DERECHO. Año 29, N° 29. Enero-diciembre 2012. Mérida-Venezuela. ISSN: 0076-6550. [Artículo en Línea] Recuperado el 16 de diciembre de 2013. Disponible: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/37043/1/articulo6.pdf p. 13.

[139] PÉREZ LUCIANI, G. (2009). *La Noción del Acto Administrativo.* Serie de Discursos 2. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales. p. 119.

definiciones expuestas por variados autores han sido recogidas por Calafell[140].

Así entonces, en primer lugar, se presenta la que otorga Serra Rojas (en Calafell[141]) quien, con respecto al acto administrativo:

> …lo considera como "una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".

En segundo lugar, para García Oviedo (*Apud* Calafell[142]): …"el acto administrativo es: 'Una declaración de voluntad de un órgano público, preferentemente de un órgano administrativo encaminado a producir, por vía de autoridad, un efecto de derecho para la satisfacción de un interés general'". El énfasis de esta definición se centra en la voluntariedad del órgano público de manifestarse mediante una declaratoria, que conlleva una consecuencia jurídica, cuando se trata del interés general.

En tercer lugar, Díez (en Calafell[143]) indica: "El acto administrativo es 'una declaración concreta, unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa'". Aquí se centra en la ejercitación de la facultad administrativa que le ha sido conferida al órgano de la administración pública activa.

Una definición cercana a lo expresado es la que otorga Montoya Montoya[144] y se lee:

---

[140] CALAFELL, J. (s.f.). *La teoría del acto administrativo.* [Artículo en Línea] Recuperado el 7 de enero de 2014. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/24/pr/pr4.pdf p. 124.

[141] CALAFELL, J. (s.f.). *Op. Citato.* p. 138.

[142] *Ibídem*.

[143] CALAFELL, J. (s.f.). *Op. Citato.* p. 139.

[144] MONTOYA MONTOYA, A. (2011). El tesauro del acto administrativo- tomo I. [Libro en Línea] Recuperado el 06 de enero de 2015. Disponible: http://es.scribd.com/doc/57841870/Tesauro-del-Acto-Administrativo-Tomo-I-Hugo-Publicacion#scribd p. 12.

> …acto administrativo [es] toda manifestación unilateral de voluntad por parte de quienes ejercen funciones administrativas, sean órganos públicos del Estado o simples particulares tendiente a la producción de efectos jurídicos. Es decir, [deben tener] la capacidad suficiente para alterar el mundo jurídico.

Definición que reporta una mayor puntualización, puesto que determina que se ha de considerar actos administrativos a esa concreción volitiva, tanto de funcionarios con funciones administrativas, como de los órganos estatales.

También es válido exponer el criterio de Gordillo[145] en cuanto al acto administrativo, cuya definición es como sigue: …"el acto administrativo, [se concibe] como la declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa". Se incorpora en esta conceptuación la tesis de adscripción a la función administrativa, para desligarla de la función ejecutiva y la función jurisdiccional.

Por su parte, Acosta Romero (*Apud* Calafell[146]) propone la siguiente definición:

> Es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, [el acto administrativo] es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

Se lee, la trascendencia de los actos administrativos por su impacto sobre el interés particular o interés general, según sea la intencionalidad de la Administración Pública. Entonces, en cierta medida se plantea la eficacia del acto administrativo, en razón de su aplicabilidad. Así las cosas, para que el acto administrativo surta efecto, no debe estar barnizado de impedimento alguno, que retrase sus efectos y la consecuente ejecución.

---

[145] GORDILLO, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo* (11a.ed.). Tomo 1, Parte General. Capítulo X. Clasificación jurídica de la función administrativa. [Libro en Línea] Recuperado el 06 de enero de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloX.pdf p. X-8.

[146] CALAFELL, J. (s.f.). *Op. Citato.* p. 141.

Así lo expresa el propio Calafell[147] en los siguientes términos:

> El acto administrativo surte efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, posponga o suspensa, como su publicación, notificación, requerir de la aprobación del superior o estar sujeto a alguna modalidad o afecte algún interés particular anteriormente reconocido.

Esta aseveración tiene particular relevancia para la actuación material de la Administración Pública, para evitar que se dicten actos que no son de inmediata aplicabilidad; ergo, si no son verdaderos actos administrativos, dificulta la materialización de los efectos de la voluntad de la Administración Pública, en cuanto existe la posibilidad de dilación para que surta efectos. Una vez que se ha realizado esta actividad de presentar definiciones se ha podido encontrar algunas voces diferenciadoras en dichas definiciones.

Por tanto, es preciso inquirir: ¿Cómo se denominarán concretamente las manifestaciones de voluntad de los órganos de las universidades, en cuanto a su actividad dentro de la Administración Pública? Clásicamente se les denomina resoluciones a las actividades de decisión que trae como efecto jurídico la creación, modificación o extinción de un derecho general o particular, conforme con las disposiciones que regulan su funcionamiento.

No obstante, tal como se valora en la normativa de la Universidad de Granada[148], en el Artículo 83 se lee: "Los actos administrativos de los órganos colegiados de la Universidad de Granada adoptarán la forma de acuerdos y los de los órganos unipersonales la de resoluciones". No obstante, en términos más recientes y en la doctrina patria, puede referirse con Araujo Juárez[149] que ha de ser concebida y tenida "como una declaración jurídica unilateral". Todo sobre la base de que, bajo esa

---

147 CALAFELL, J. (s.f.). *Op. Citato.* p. 142.

148 Normativa Universitaria Universidad de Granada [Normativa en Línea] Recuperado el 17 de diciembre de 2013. Disponible: http://secretariageneral.ugr.es/pages/normativa/ugr/estatutosugr2011/8yy*Artículo 83*. Formas jurídicas de los actos administrativos. p. 1.

149 ARAUJO-JUÁREZ, J. (2013). *Op. Ciato.* p. 254.

categoría, ha de producir consecuencias de carácter jurídico para los administrados.

En consonancia con todo lo expuesto, se intenta, sin el ánimo de constituirse en una premisa, con carácter irrefutable, otorgar la siguiente definición personal: Acto administrativo ha de ser concebido como la expresión formal, dictado de conformidad con el principio de legalidad, mediante la cual se da la manifestación de voluntad de la Administración, en su condición de sujeto de Derecho Público, con el propósito de satisfacer los intereses de las personas. (Contreras Colmenares[150])

Tipología de los Actos Administrativos *Strictu Sensu*

Indefectiblemente, la doctrina ha establecido varias y diversas categorías mediante las cuales agrupan los actos administrativos, sobre todo, desde una visión estrecha o restringida. *Id est, strictu sensu*. Así, las categorías integradoras de la clasificación están planteadas desde las siguientes perspectivas: su esfera de aplicación, la finalidad, el contenido y efectos, o por la relación que tienen con la ley.

Bajo estos criterios categorizadores, de manera muy sumaria o concisa, con apoyo en apreciaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM[151]) y con el fundamento de las definiciones de otros autores se tiene la siguiente información: En cuanto **a la esfera de aplicación** el acto administrativo, bajo la nota de *strictu sensu*:

> …se clasifican en interno y externo. En el primer caso, sus efectos se producen al interior de la administración pública (…) El acto administrativo externo, en cambio, trasciende la esfera de la administración pública por producir efectos jurídicos respecto de los gobernados,…

Cada uno de ellos puede ser definido según el ámbito al que se circunscriba. En esa óptica, Fraga[152], con respecto a los actos internos, cuyos efectos ocurren al interior

[150] CONTRERAS COLMENARES, A (2015). Acto Administrativo. Definición personal.
[151] Universidad Autónoma de México (s.f.). Acto Administrativo. [Libro en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2015. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/10.pdf p. 134.
[152] FRAGA, G. (2000). Derecho Administrativo (40a. ed.). Buenos Aires: Porrúa. Revisión y

de la administración pública, señala lo que sigue: …"los actos internos comprende toda una serie de actos, unos de naturaleza jurídica y otros de naturaleza material aunque conformes [con] las reglas de derecho, que constituyen la vida interna de la Administración". Otra definición que se incorpora es la de Calafell[153] en los siguientes términos:

> Actos internos los cuales tiene eficacia dentro de la organización administrativa y no producen efectos respecto de terceros. [Son] Los que se refieren a la regulación interna de los actos y procedimientos de la administración y que tienen a lograr un funcionamiento regular y eficiente de ella…

Se destaca la importancia respecto delos actos administrativos internos, cuyos efectos no trascienden a la esfera jurídica de terceros; *id est*, sólo, exclusivamente, tendrá valor *intra* organización, para alcanzar un buen funcionamiento en el desarrollo de su actividad administrativa.

En lo que respecta a los actos externos, se va a presentar algunas definiciones de distintos autores, para revisar la orientación que otorga: Así, Arnáiz Amigo[154] indica: "Los actos externos son aquellos que producen efectos con relación a terceros". Por su parte, en la tesis de Fraga[155] se encuentra la siguiente definición:

> Dentro de la categoría de actos externos quedan comprendidos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, o sean las de prestar los servicios que son a su cargo, las tendientes a su mantenimiento y conservación del orden público, las de ordenar y controlar la acción de los particulares y las de gestión directa.

Por su parte, Calafell plantea:

---

actualización de Manuel Fraga. [Libro en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2015. Disponible: http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/DERECHO%20ADMINISTRATIVO.pdf p. 233.

153 CALAFELL, J. (s.f.). *Op. Citato.* p. 138.

154 ARNÁIZ AMIGO, A. (s.f.). Los Actos administrativos y sus recursos en el Derecho Comparado. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México [Artículo en Línea] Recuperado el 31 de enero de 2015. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/145/dtr/dtr2.pdf p. 41.

155 FRAGA, G. (2000). *Op. Citato.* p. 233.

> Actos externos [son] aquellos que realizan las autoridades fundamentales del Estado, o sea, a las que corresponde prestar los servicios a su cargo y los de ordenar o controlar la acción de los particulares. Estos producen efectos con relación a terceros, y forman una importante actividad de la administración[156].

De los planteamientos expuestos se deriva la producción de efectos, tanto en su validez, como su eficacia respecto de terceros, ajenos a la interioridad de la administración. De modo que sus consecuencias van a tener impacto en el colectivo externo, es decir, en los particulares o administrados.

Ahora bien, una aclaración que se aviene necesaria, aunque pareciera un perogrullo, pero no se ha de confundir los actos externos y sus efectos sobre terceros con la fase externa o exteriorización correspondiente a la formación del acto. Vale señalar, lo que atañe al cumplimiento de requerimientos imprescindibles para la existencia y validez del acto jurídico. En relación con ella, Santofimio Gamboa[157] expresa:

> La fase externa o de exteriorización es la proyección al exterior del órgano de las elaboraciones producidas dentro del mismo; es conocida también como la etapa de la declaración de voluntad.
> La decisión adoptada por quien ejerce funciones administrativas-voluntad- no produce por sí sola los efectos que la administración espera; se hace indispensable que aquel fenómeno interior se exteriorice, para lo cual se necesita acudir a un signo externo que la haga conocer y no puede ser otro que su declaración, la que una vez producida convierte el "pre-acto" en acto; es decir, le imprime juridicidad relevante, productora de efectos jurídicos.

Por supuesto, se valora, en este caso, la determinación de la voluntad de la administración y no lo referido a la producción de los efectos jurídicos. Estos devienen es cuando ya el acto administrativo ha sido proferido.

Se discurre ahora sobre la tipología de los **actos administrativos, basada en**

---

[156] CALAFELL, J. (s.f.). *Op. Citato.* p. 138.

[157] SANTOFIMIO GAMBOA, J. (1994). Capítulo III: Aspectos subjetivos en la formación del acto En *Acto administrativo*. *Procedimiento, eficacia y validez*. [Capítulo en Línea] Recuperado el 31 de enero de 2015. Disponible:http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/979/6.pdf p. 88.

su finalidad. En este tenor, el acto administrativo en sentido restringido puede clasificarse en: preliminar o de instrucción, decisorio o de resolución y de ejecución.

En esta orientación, Fraga[158] precisa: "Por razón de su finalidad los actos administrativos pueden separarse en actos preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución". Con base en este presupuesto clasificatorio, es conveniente, realizar un acto definicional de los tipos de actos preliminares, con el propósito de valorar el énfasis de cada uno de ellos.

Así entonces, de acuerdo con esta taxonomía, en cuanto al acto administrativo preliminar, la Universidad Nacional Autónoma[159] refiere:

> Acto administrativo preliminar o de instrucción es aquel que prepara las condiciones para realizar otro posterior (que tiene la característica de ser) decisorio o resolutorio, por lo que constituye un primer paso en la adopción de una resolución administrativa que establece, ratifica, modifica o extingue derechos u obligaciones (…)

En esta misma orientación, Fraga[160] sostiene:

> Entre los actos preliminares se encuentran todos aquellos actos que son necesarios para que la Administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del Poder Público que pueden llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares.

Además, el mismo Fraga[161] mantiene el siguiente criterio:

> El primer grupo, o sea el de los actos preliminares y de procedimiento, lo mismo que el tercero, o sea el de los actos de ejecución, está constituido por todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizar los actos (las resoluciones y decisiones) que constituyen el principal fin de la actividad administrativa.

Es necesario destacar de lo expuesto la teleología de estos actos, cuya

---

158 *Ibídem*.
159 Universidad Autónoma de México (s.f.). *Op. Citato.* p. 134.
160 FRAGA, G. (2000). *Op. Citato.* p. 234.
161 *Ibídem*

orientación se dirige a ser actos instrumentales en la realización de otros actos.

Luego, se entra a definir el Acto administrativo decisorio o resolutorio. Éste, según la Universidad Autónoma de México (UNAM[162]) es: …"el que establece, ratifica, modifica o extingue obligaciones o derechos a cargo o a favor de un particular"…

Por su parte, en lo que respecta al acto de ejecución la misma UNAM[163] indica: "Acto administrativo de ejecución es el realizado en cumplimiento del decisorio o resolutorio; [y] como dice Serra Rojas: "Los actos de ejecución tienen por objeto dar cumplimiento a la determinación del acto principal". También son llamados actos ejecutivos y estos según Tamayo Trillas[164] "Son aquellos que señalan la manera como se va a hacer cumplir la decisión final"…

Otra categoría clasificatoria de los actos administrativos es **por su contenido y sus efectos**. En ese sentido, se toma como referente lo expuesto por la Universidad Autónoma Nacional de México (UNAM[165]):

> Por su contenido y efectos los actos administrativos en sentido restringido se clasifican en aquellos que incrementan los derechos de los particulares, los que restringen tales derechos, y los que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho. [Y] Dentro de los actos que incrementan los derechos de los particulares se encuentran: Actos administrativos de aprobación, de admisión, de condonación, de concesión, de permiso de licencia y de autorización.

Brevemente, en lo que se refiere al acto administrativo de aprobación, según la misma UNAM[166] …"es aquel por medio del cual una autoridad superior autoriza que

---

[162] Universidad Autónoma de México (s.f.). *Op. Citato.* p. 134.
[163] *Ibídem*.
[164] TAMAYO TRILLAS, A. (s.f.). Clasificación de los Actos Administrativos. [Documento en Línea] Recuperado el 31 de enero de 2015. Disponible: http://www.academia.edu/4169502/Clasificacion_de_los_actos_administrativos p. 5.
[165] Universidad Autónoma de México (s.f.). *Op. Citato.* pp. 134-135.
[166] Universidad Autónoma de México (s.f.). *Op. Citato.* p. 135.

surta efectos el acto de una autoridad inferior". Por su parte, Fraga[167] expresa:

> Los actos de aprobación son los actos por virtud de los cuales una autoridad superior da su consentimiento para que un acto de una autoridad inferior pueda producir sus efectos. El acto de aprobación, aunque posterior a la emisión del acto que por medio de aquél es aprobado, constituye un medio de control preventivo dentro de la misma Administración que tiende a impedir que se realicen actos contrarios a la ley o al interés general.

Como se puede leer en lo expuesto, el acto de aprobación sólo va a producir su efecto jurídico, cuando le otorga la eficacia a un acto administrativo que se ha considerado válido con anterioridad. Ergo, este acto administrativo de aprobación se profiere posteriormente. Significa, como señala Fraga[168] que: …"el acto aprobado tiene desde el momento de su emisión todos los caracteres que la ley exige para su validez, pero no puede producir efecto hasta que viene el acto de aprobación". Así Gordillo[169] sostiene al respecto: …"el acto sujeto a aprobación es tan sólo un proyecto de acto, pues no produce aún efectos jurídicos (o como dice una parte de la doctrina, es un acto perfecto pero no eficaz)"…

Luego, la doctrina se debate entre la tesis de que el acto sujeto a aprobación tendrá efectos jurídicos *ex tunc*; de modo que, desde el mismo momento en que haya sido sometido a aprobación, aun cuando ésta sea en tiempo posterior, pues se deriva del cumplimiento de alguna estipulación producirá efectos jurídicos. Esto con efectos retroactivos hacia el pasado. Otra tesis se pronuncia por la producción de efectos *ex nunc*; vale señalar, el acto sujeto a aprobación, tendrá efectos jurídicos, desde el momento en que haya ocurrido el segundo acto administrativo aprobatorio, desde ahora y hacia el futuro.

Y, sobre esa consideración como lo expresa Gordillo[170] más bien se debería

---

[167] FRAGA, G. (2000). *Op. Citato.* p. 235.
[168] *Ibídem*
[169] GORDILLO, A. (s.f.). Capítulo XII: Modificación del Acto administrativo. [Capítulo en Línea] Recuperado el 01 de febrero de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo12.pdf p. XII-11.
[170] *Ibídem*.

denominar un "acto necesitado de ratificación"; y sostiene Gordillo[171]: …"la ratificación [de dichos actos] mantiene los efectos ya existentes y los legitima para el futuro, mientras que la aprobación [de los actos] recién hace nacer por primera vez los efectos jurídicos del acto". La distinción ha de asumirse bajo el criterio de los efectos o consecuencias que causan los actos. Así las cosas, un acto, que haya sido ratificado, no va a modificar el momento en que surten efectos, estos, por el contrario, se mantienen firmes y vigentes desde el momento en que el acto ha sido proferido. En tanto que como refieren Luna Vásquez y Hernández Romero[172]:

> …el acto original surte efectos jurídicos en el momento de la aprobación y no en la fecha de emisión del acto controlado. Esto significa que el acto de aprobado no será un acto con efectos retroactivos. Como consecuencia de lo anterior, un acto no aprobado no produce efectos, pues no se configura en acto administrativo perfecto.

Como se puede colegir, la distinción de los actos de aprobación con los actos necesitados de ratificación y, para esta investigación se puede asumir este criterio, puesto que en la medida en que los efectos se mantengan *ex tunc* se presume habrá mayor seguridad jurídica para los administrados, en el ejercicio de sus derechos.

Ahora, sin entrar a explanar las distinción de otros actos, sólo a modo referencial, se puede afirmar en relación con los actos de admisión, cuya adscripción se ha establecido, doctrinariamente, en la categoría por su contenido y efectos; en ese tenor, la UNAM[173] expresa: …"…el acto de admisión es el realizado por el responsable de un servicio público de acceso controlado, prestado en forma directa por el Estado"… En cambio, respecto de los actos de condonación o dispensa, la misma UNAM[174] asiente: "Acto de condonación o dispensa consiste en eximir a un particular del

---

[171] *Ibídem*

[172] LUNA VÁSQUEZ, M. y HERNÁNDEZ ROMERO, I. (s.f.). *Clasificación de los Actos Jurídicos.* [Documento en Línea] Facultad de Derecho de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México. Recuperado el 07 de marzo de 2016. Disponible: https://noxium.wikispaces.com/file/view/9.+**ACTOS**+JURIDICOS.docx

[173] Universidad Autónoma de México (s.f.). *Op. Citato.* p. 135.

[174] *Ibídem*

cumplimiento de una obligación de carácter general"…

Por su parte, en lo que se refiere a la concesión, dentro del mismo documento que ha servido de fundamento para exponer, parte de esta tipología, la Universidad Nacional Autónoma de México[175] señala: "La concesión es un acto administrativo que incrementa los derechos de los particulares porque faculta a un particular denominado concesionario a realizar actividades originalmente atribuidas al Estado"… Y en lo que se refiere a los actos administrativos denominados licencia o autorización, la UNAM[176]: "El acto administrativo llamado también licencia o autorización [es] el permiso (…) que retira un obstáculo impuesto con anterioridad por motivo de seguridad, tranquilidad o salubridad públicas, para que un particular pueda ejercitar un derecho preexistente"…

En función de lo expuesto precedentemente, se ha discurrido sobre los actos que incrementan o que otorgan derechos de los particulares; conviene, ahora, realizar un breve esbozo de los actos administrativos que restringen tales derechos. La doctrina los ha designado como actos de gravamen o restrictivos.

En esa perspectiva, Juspedia[177] indica: "Los actos de gravamen o restrictivos son aquellos que limitan la libertad o los derechos de los administrados o bien les imponen sanciones". Y, en congruencia con este planteamiento, afirma la UNAM[178]: "En ocasiones, los derechos de los particulares se ven limitados o disminuidos por actos administrativos realizados en beneficio del interés general o público: las órdenes, la expropiación y la sanción son algunos de tales actos restrictivos". Ahora bien, la puesta en práctica tales restricciones no son amplias, sino que, por el contrario, existen ciertas limitaciones.

---

[175] *Ibídem*
[176] *Ibídem*
[177] Juspedia (s.f.). El acto administrativo. Clases y elementos. [Página Web, en Línea] Recuperada el 01 de febrero de 2015. Disponible: http://derecho.isipedia.com/segundo/derecho-administrativo-ii/01-el-acto-administrativo-concepto-clases-y-elementos
[178] Universidad Autónoma de México (s.f.). *Op. Citato.* p. 136.

Al respecto, expresa de la Quadra-Salcedo[179]: …"uno de los límites para esas limitaciones es que 'no podrán ser aplicadas más que con la finalidad para la cual han sido impuestas'". Dentro de esos actos administrativos de gravamen o restrictivos se encuentran, como ya se mencionó *supra*, las órdenes, las expropiaciones y las sanciones.

Una breve definición, relacionada con las órdenes, se sustenta en lo que ha sido desarrollado, a través del repositorio de la WEB Seguridad Pública.es[180], en el sentido siguiente:

> Las Órdenes. Son actos por los que la Administración impone a un sujeto un deber o conducta, positivo o negativo, y de cuyo incumplimiento puede derivarse, sin perjuicio de su ejecución por la propia Administración, una sanción penal o administrativa al obligado. La orden presupone una potestad de supremacía general, como la que ostentan las administraciones territoriales sobre todos los ciudadanos que residen en un determinado territorio o bien especial sobre algunas clases de ellos, dentro de una relación jurídica entre la Administración y el destinatario de la orden.

Por su parte, la UNAM[181] manifiesta: "Órdenes son actos administrativos en sentido restringido traducidos en mandatos o en prohibiciones que crean a cargo de los particulares obligaciones de dar, de hacer o de no hacer". En un ejercicio comparativo pudiera expresarse que la idea definicional otorgada por la UNAM puntualiza en la teleología de las órdenes, en tanto, que la definición anterior, encontrada en Seguridad Pública, tiene un sentido más amplio y se trata de exclusivamente de la imposición o atribución de un deber o de una conducta de dar o no dar, de hacer o no hacer, pero se

---

[179] DE LA QUADRA-SALCEDO, T. (2013). *Lección 9. Los actos administrativos (II): validez, eficacia y ejecución*. [Documento en Línea] Recuperado el 01 de febrero de 2015. Disponible: http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-y-actividad-de-las-administraciones-publicas-2013/materiales-de-clase/OCW-OAAP-Leccion-9.pdf p. 13.

[180] Seguridad Pública (2014). *El acto administrativo. concepto, clases y elementos. motivación y notificación*. [Página Web, en Línea] Recuperada el 01 de febrero de 2015. Disponible: http://www.seguridadpublica.es/2008/10/el-acto-administrativo-concepto-clases-y-elementos-motivacion-y-notificacion/ p. 1.

[181] Universidad Autónoma de México (s.f.). *Op. Citato.* p. 136.

relieva la trascendencia de su incumplimiento que se traduce en una sanción. Acto gravoso que no se incluye en la definición de la UNAM.

Necesario adicionar que la orden, puede ser dictada en otros ámbitos y no, exclusivamente, bajo el criterio de demarcación territorial. Por contrario, puede incluirse en el ámbito educativo, en razón de que puede referirse a un mandato dado a un particular, integrante de la comunidad universitaria, con una obligación de dar, de hacer o de no hacer.

En cuanto a la expropiación hay que afirmar que es una modalidad mediante la cual se priva o se restringe parte de la propiedad, por causa de utilidad pública. Una primera dilucidación con respecto a la voz expropiar informa que etimológicamente procede de *ex* y *propio*.

Esto es, el prefijo *ex*, traducido, en tanto preposición que entra en composición con el voquible *propio*, significa privación, negación. De ahí se deriva, entonces, lo señalado por el Diccionario en Línea: "Expropiación es la apropiación de una cosa que pertenece a otra persona por motivos de utilidad pública y a cambio generalmente de una indemnización"[182]. En tanto que en el Diccionario de la Real Academia Español[183]a la voz expropiar ha sido definida en función de la Administración como: "Privar a una persona de la titularidad de un bien o de un derecho, dándole a cambio una indemnización. Se efectúa por motivos de utilidad pública o interés social previstos en las leyes".

Desde el punto de vista del ordenamiento Jurídico La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social[184], dispone en su Artículo 2 la siguiente definición:

> Artículo 2. La expropiación es una institución de Derecho Público,

[182] Diccionario en Línea (2015). *Expropiación*. [Definición en Línea] Recuperada el 01 de febrero de 2015. Disponible: http://www.wordreference.com/definicion/expropiacion

[183] Diccionario de la Real Academia Española (2009). *Expropiar*. Disponible: Microsoft® Encarta® 2009. © 1993-2008 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

[184] Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (2002). Gaceta Oficial Nº 37.475, del 1 de julio de 2002. *Artículo 2.*

> mediante la cual el Estado actúa en beneficio de una causa de utilidad pública o de interés social, con la finalidad de obtener la transferencia forzosa del derecho de propiedad o algún otro derecho de los particulares, a su patrimonio, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización.

De lo expuesto se desprende la transmisión forzosa de la propiedad al Estado, siempre y cuando tenga como fin un beneficio por causa de utilidad pública o de interés de un conglomerado societal. Además, es necesario preponderar con respecto a este acto de carácter restrictivo de los derechos de los particulares, lo informado por la UNAM[185] en los siguientes términos:

> La más importante restricción legal al derecho de propiedad es la expropiación, consistente en el acto administrativo por el cual el Estado dispone imperativamente, por razones de utilidad pública, la adquisición de la propiedad de un bien ajeno mediante la privación singular de la propiedad privada, pagando por ello una indemnización a manera de compensación por la pérdida de la propiedad.

Se traduce, además, de la *ratio legis* de utilidad pública, la compensación que ha de ser otorgado a quien ha perdido, por este acto la titularidad de la propiedad de un bien.

Otro de los actos, con carácter restrictivo o gravoso para el particular, es la Sanción. En función de este acto administrativo, se pueden otorgar algunas definiciones que permiten valorar su acción y efecto sobre los derechos de los particulares. En primer lugar, García Máynez[186] sostiene: "La sanción puede ser definida como consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado". En este caso, no se plantea como un castigo, sino como un efecto jurídico de carácter secundario, vinculado al incumplimiento de un deber, y éste es valorado como una: …"consecuencia jurídica primaria".

[185] Universidad Autónoma de México (s.f.). *Op. Citato.* p. 136.
[186] GARCÍA MÁYNEZ, E. (1980). *Introducción al Estudio del Derecho* (31a. ed.). México: Porrúa. p. 295.

Estas dos consecuencias, no habrán de confundirse, puesto que son: …"obligaciones que nacen de preceptos diferentes"[187]. En segundo lugar, de acuerdo con la Universidad Autónoma de México[188]: "La sanción es el acto administrativo por el cual se impone un castigo al infractor de una norma legal o reglamentaria (…) y representa otra forma de restringir los derechos de los particulares".

Como se ven son dos planteamientos distintos en la concepción de la sanción. En la primera exposición es consecuencia sobrevenida, de carácter jurídico y secundario, ante el no cumplimiento de una obligación, una vez que se ha establecido un vínculo jurídico con el obligado. Vale decir, el sujeto pasivo de la relación jurídica. En tanto, que en la segunda expresión tiene mayor arraigo en el Derecho Administrativo, puesto que se vincula con la manifestación administrativa, que atribuye un castigo por haber cometido una infracción normativa o reglamentaria.

En relación con la sanción de carácter administrativo, se incorpora el planteamiento que realiza Ramírez Torrado[189], en los siguientes términos:

> Sin lugar a dudas, la sanción administrativa es una de las instituciones más relevantes en el campo del derecho administrativo sancionador. Esta es la herramienta con que cuenta la Administración para sancionar a los administrados en tanto su conducta se encuentre descrita en una infracción administrativa.

De lo expuesto, se deduce que la sanción administrativa es otra figura jurídica, erigida como prerrogativa de la Administración Pública, a los efectos de poder ejercer el control sobre la conducta de los administrados, que hayan cometido una infracción de carácter administrativo.

Varias son las definiciones que se han otorgado a la sanción administrativa.

---

[187] GARCÍA MÁYNEZ, E. (1980). *Op. Citato.* p. 299.

[188] Universidad Autónoma de México (s.f.). *Op. Citato.* p. 136.

[189] RAMÍREZ TORRADO, M. (2007). La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, Colombia. Número 27 (pp. 272-292). [Artículo en Línea] Recuperado el 25 de febrero de 2015. Disponible: http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/2663/4264 p. 273.

Según Bermejo Vera (en Ramírez Torrado[190]) la sanción administrativa es:

> …una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita –incluso elimina– algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos.

Esta definición se aproxima a la nota basilar del efecto que tienen los actos sancionadores, puesto que, de manera precisa, se valora la restricción o supresión de un derecho, que impacta en la esfera jurídica de los particulares, pero también acuna la intención impositiva de un deber, a partir de una conducta no responsable de los particulares, en función de lo querido en las normas o reglamentos.

Otra taxonomía de los actos administrativos, dentro de la categoría clasificatoria, sobre la que se viene discurriendo, **por su contenido y efectos**, se ubican los actos que certifican una situación de hecho o de derecho. Dichos actos refrendan el otorgamiento de lo pretendido por el particular, y, en razón de ello, se profiere un acto administrativo.

Así entonces, como se lee en la UNAM[191]:

> Entre los actos administrativos que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho destacan las inscripciones en registros de instituciones públicas (…) también figuran las notificaciones y publicaciones que informan de aspectos relativos a otros actos administrativos y, en ocasiones, abren plazos para la realización de otros actos o la interposición de inconformidades.

Como se deriva de lo expuesto, son actos administrativos siempre y cuando permiten al particular ser titulares de unos derechos, a partir de la concreción de unos hechos realizados por la Administración Pública, a petición o solicitud irrogada por necesidades e intereses propios de los particulares. Pero, también forman parte de estos

[190] RAMÍREZ TORRADO, M. (2007). *Op. Citato.* p. 274.
[191] Universidad Autónoma de México (s.f.). *Op. Citato.* p. 136.

actos, como se lee en lo expuesto *supr*a, las distintas notificaciones o publicaciones que realice la administración, sobre aspectos que son propios de otros actos administrativos.

Finalmente, se encuentra la categoría tipológica de los actos administrativos: **Por su relación con la ley.** Los actos administrativos, en esta categoría y en sentido restringido, se agrupan en actos reglados y en actos discrecionales desde el punto de vista de su relación con la ley. Según la UNAM[192]: "Se consideran actos reglados aquellos que se producen con apego a lineamientos muy precisos establecidos en los ordenamientos legales o reglamentarios". Se determina, en esta definición la existencia de unas directrices específicas, singulares y precisas que están determinados en las leyes o reglamentos. Es pues, el fundamento sublegal o reglamentario de los actos administrativos.

Por su parte, Fraga[193] refiere:

> A este tipo de acto reglado, también se le puede denominar: acto obligatorio, reglado o vinculado. [Éste] es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho.

Una consideración necesaria se centra en interpretar que el acto reglado es una condición establecida para la Administración, cuando haya de proferir actos administrativos. Estos no pueden ser dictados *contra legem*, sino que ha de atenerse al mandato de ley, y a la observancia estricta de una obligación que le ha sido atribuida.

En *oppositum per diametrum*[194]a los actos reglados se encuentra los actos discrecionales. Al respecto y con relación a esta distinción la Universidad nacional Autónoma de México (UNAM)[195] expresa: "Se dice que son actos discrecionales los generados en ejercicio de un amplio margen de subjetividad y libertad de actuación

[192] Universidad Autónoma de México (s.f.). *Op. Citato.* p. 136.
[193] FRAGA, G. (2000). *Op. Citato.* p. 231.
[194] **Traducción:** En oposición absoluta o diametralmente opuesta.
[195] Universidad Autónoma de México (s.f.). *Op. Citato.* p. 137.

previsto en la ley". Se aviene necesario precisar la existencia de la figura de la potestad discrecional. Una facultad atribuida a la Administración para actuar de una forma que entra a tener valor el criterio subjetivo para hacer traslativo ciertos presupuestos a otras materias algunos conceptos de los que doctrinariamente se conocen como indeterminados, para hacer operativa y funcional la actividad administrativa. Ahora bien, importante sostener y precisar: esta discrecionalidad está establecida, mejor decir, permitida por la ley. Y la producción de los actos discrecionales ha de tener fundamento en una ley o un reglamento.

La discrecionalidad administrativa, según Ramírez Zapata (en Benavides Pinilla[196]):

> …es la que sigue la Administración cuando la norma que determina su finalidad más o menos concreta le permite valorar los medios, guías o caminos a utilizar creando en otros supuestos la unidad de medida para actualizar y aplicar los conceptos indeterminados, no comprobables objetivamente, que se encierran en la norma.

Esta facultad, a su vez, ha de ser una exigencia permanente en todo ordenamiento jurídico. Por eso, el mismo Benavides Pinilla[197] advierte:

> En todo ordenamiento jurídico se hace casi exigible la existencia de la discrecionalidad administrativa, puesto que a través de ella, los funcionarios públicos escogerían en cada momento, los medios más adecuados para solucionar las situaciones que enfrentan, siempre teniendo como norte, la satisfacción del interés público, habida cuenta que la misma es una tarea de exclusiva incumbencia de la Administración Pública, siendo ésta la única responsable de que el plan previsto en las normas se concrete o fracase.

Como se deriva del presupuesto anotado, con la discrecionalidad administrativa

---

[196] BENAVIDES PINILLA, V. (2009). Consideraciones en torno a la discrecionalidad de la Administración Pública en Panamá. En *Derecho Administrativo Iberoamericano* (discrecionalidad, justicia administrativa y entes reguladores). Volumen II. Editores: Rodríguez-Arana, J., Benavides Pinilla, V., Sheffer Tuñón, J. y Sendín García, M. [Documento en Línea] Recuperado el 25 de febrero de 2015. Disponible: http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/cendoj/versión electronicacongreso-vol2.pdf p. 3.

[197] BENAVIDES PINILLA, V. (2009). *Op. Citato.* p. 4.

los funcionarios, en aras de la satisfacción del interés público, están habilitados para solucionar situaciones específicas y determinantes en el momento, y así poder contribuir con el Estado en el cumplimiento de sus fines: tanto en el orden político, como jurídico; el bien común y la justicia como valor fundamental; además, la promoción del bienestar general, aseguramiento de los beneficios de la libertad, consolidación de la paz y la promoción a la defensa común. De modo que la actividad administrativa, mediante la discrecionalidad administrativa procura estar en sintonía con la ocurrencia, pertinencia y oportunidad de responder a las necesidades de interés social y público.

Por su parte, Fraga[198], con respecto al acto discrecional, sostendrá:

> El acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o en fin qué contenido va a dar a su actuación.

Con base en lo expuesto, se ratifica la necesidad de que dicho poder discrecional de actuación esté atribuido por una norma; esto es ha de estar prescrita en la ley o en un reglamento. Realizado todo este discurrir, ahora puede declararse que ha sido una elaboración oportuna para abundar, con este proceso explicativo, en la importancia que tiene conocer la tipología de los actos administrativos. De esa forma ha sido posible valorar las distintas formas de manifestación de la Administración Pública, en *strictu sensu*. *Infra* se expondrá el criterio de los actos sujetos a condición, actos condición y actos sujetos a aprobación.

Los Actos Administrativos de los Entes Reguladores

En razón de que el Estado tiene variadas funciones y una de ellas es aquella que está enmarcada en regular la vida social y económica de una nación; entonces, confluyen, para su aplicación, diversos órganos y entes públicos bajo diversas y

[198] FRAGA, G. (2000). *Op. Citato.* p. 232.

variadas maneras o circunstancias. Y como quiera que las universidades, como entes de la Administración Pública, dentro de su estructura incluye órganos, a través de los cuales se materializan acciones, para normativizar la vida social de toda una comunidad universitaria, se convierten en entes reguladores de la actividad formativa. Así entonces, sus decisiones se concretan mediante actos administrativos, según sea la competencia que le haya sido conferida.

Con fundamento en este planteamiento, habría que identificar cuáles son las competencias de esos entes. Al respecto, Hernández-Mendible expresa:

> Las competencias de los entes reguladores se materializan fundamentalmente mediante la realización de tres tipos de actos: Los actos administrativos individuales de ejecución de la ley, los actos administrativos generales normativos de desarrollo o complemento de la ley y los actos de resolución de conflictos[199].

Bajo esa óptica, los actos administrativos generales normativos de desarrollo o complemento de la ley, según el mismo Hernández-Mendible[200]: …"son actos que contienen disposiciones e instrucciones de cumplimiento obligatorio, por parte de todos aquellos sujetos a los cuales van dirigidas y como todo acto administrativo, se encuentran amparados por la presunción de legalidad". La característica esencial de estos actos es la obligatoriedad de las disposiciones establecidas en ellos, que deben ser acatados por todos los sujetos, a quienes van dirigidas dichas disposiciones.

Por su parte, Ojeda de Ilija[201] refiere:

> Otra distinción que establece la Ley y que se refiere a su contenido, es la que se refiere al acto creador de derechos subjetivos o de derechos personales y legítimos a favor de los particulares, regulados en los Artículos 19, ordinal 2 y 82 de la Ley, y al acto administrativo que no crea derechos o intereses personales, sino que en su lugar establece obligaciones a cargo de particulares, y así se regula en el Artículo 70 de la Ley.

[199] HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. (2012). *Op. Citato.* p. 112.
[200] HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. (2012). *Op. Citato.* p. 115.
[201] OJEDA DE ILIJA, R. (2012). *Op. Citato.* p. 172.

De lo expuesto, se colige que los actos administrativos es una decisión de la Administración creadora de derechos a favor de los particulares y, por tanto, deben estar revestidos de legalidad. Pero, paralelo a los actos administrativos de carácter general se van a encontrar actos que están destinados a satisfacer una pretensión de carácter individual.

Por ello, según la misma Ojeda de Ilija[202] refiere que: "El acto individual, al contrario, es el acto destinado a un solo sujeto de derecho, el cual es, además, un acto de efectos particulares de acuerdo a (*sic*) la clasificación [de actos administrativos generales e individuales]". Con este postulado se afirma la idea planteada en términos específicos sobre la existencia de actos administrativos que impactan en la esfera jurídica de talante individual, pero, igualmente, los habrá con efectos de carácter general.

Las Figuras Subjetivas de los Actos Administrativos

Una de las concepciones clásicas es la de administrados, pero que la doctrina ha venido controvirtiendo, en razón de su orientación y connotación de pasividad frente a la administración, por parte del sujeto que es receptor o destinatario de la acción de las potestades administrativas. Y esta discusión se aviene en razón de las situaciones jurídicas en la que puede actuar el particular, puesto que no solo actúa como obligado, mediante el cumplimiento de deberes, sino que también puede mostrarse como actor, sujeto de derechos. Por ello, se postula una visión de uso de la sustantivación como particular.

Así las cosas, conviene, entonces, establecer que, desde la perspectiva activa, hay unas situaciones jurídicas específicas, así como también aparecen situaciones de carácter pasivo. Cada uno de ellos, va consolidando, a su vez, derivado de la actuación de la Administración Pública, derechos subjetivos, para el particular. Los derechos

[202] OJEDA DE ILIJA, R. (2012). *Op. Citato.* p. 171.

subjetivos son concebidos, por la Universidad de Navarra[203]como:

> …un poder basado en un título jurídico específico que permite a su titular, en su propio interés, exigir una conducta positiva o negativa, a un tercero -en nuestro caso, a las Administraciones Públicas o a los administrados-. [Todo derecho, entonces] tiene como correlato pasivo la obligación.

Se derivan varios elementos en la definición precedente. En primer lugar, es un título jurídico específico. Con ello, todo acto ha de estar revestido de la legalidad correspondiente, en ejecución directa de la ley. En segundo lugar, hay un titular, que para el caso que se presenta es un particular que pretenda ver satisfecha una situación jurídica específica. En tercer lugar, solicita la actuación de la Administración Pública en beneficio personal; vale argüir, hay un interés propio. Este posicionamiento es interesante, porque se enmarca en la tesis de la no calificación de interés legítimo actual, sino que vale solamente con poseer un interés, así sin adjetivación.

Otras definiciones centradas en la *potestas* se presentan de seguidas. Según el documento El Contador[204]se puede apreciar el planteamiento siguiente:

> El derecho subjetivo es una facultad de obrar, de gozar de una cosa o de exigir de alguien un comportamiento determinado para la satisfacción de intereses humanos, facultad ésta reconocida por el derecho objetivo. Esto es, [según Rivera] "un poder atribuido a una voluntad para la satisfacción de intereses jurídicamente protegidos".

Cuando se valora la definición expuesta, se puede determinar que reúne, de forma ecléctica, las clásicas definiciones que han sido asumidas históricamente, por la doctrina del Derecho. Esas tesis son la de Savigny y la de Ihering. En esa misma perspectiva, en el mismo documento El Contador refiere:

---

[203] Universidad de Navarra (s.f.). *Teoría general de la organización administrativa*. [Documento en Línea] Recuperado el 19 de enero de 2014. Disponible: http://www.unav.es/adi/UserFiles/File/80962523/LECCION%207%20TGAA%20EL%20ADMINISTRADO.pdf p. 11.

[204] Documento el Contador (2013). *Derecho subjetivo e interés legítimo*. [Documento en Línea] Recuperado el 19 de enero de 2014. Disponible http://www.buenastareas.com/ensayos/Contador/40433116.html p. 1.

> El concepto de Von Tuhr, Savigny: [está definido como] "poder atribuido por el ordenamiento jurídico a una voluntad", esto es una esfera de autonomía que el ordenamiento jurídico reconoce a los individuos, otorgándoles la protección correspondiente". [En tanto que] la definición de Ihering [se centra en valorarlo como un] "interés jurídicamente protegido", esto es un interés respaldado por una protección jurídica cuya efectividad depende de la iniciativa del propio titular[205].

Al socaire de lo presentado, puede referirse que hay una obligación de la Administración Pública en otorgar la protección al particular, quien, para actuar, a través de una pretensión se ha de sustentar en ese interés propio, que ha de ser jurídicamente resguardado.

Por ello, Brewer Carías[206], cuando hace referencia a los actos administrativos indica:

> Los actos administrativos de efectos particulares, si crean o declaran derechos subjetivos o intereses legítimos a favor de determinadas personas, una vez firmes, es decir, una vez que no pueden ser legalmente impugnados, tienen los efectos de cosa juzgada (cosa decidida) administrativa, y la Administración no puede revocarlos. Este principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos es de tanta importancia en materia de seguridad jurídica, que de acuerdo con el Artículo 19.2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los actos administrativos se consideran nulos de nulidad absoluta y, por tanto, inválidos, "cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares.

En el texto mostrado, se apunta hacia la firmeza de los actos administrativos, cuya consecuencia jurídica es la irrevocabilidad, con lo cual se da, por un lado, la tuición efectiva y, por otro lado, la seguridad jurídica, para los particulares, quienes han de ser protegidos, siempre que no atente la legalidad, el ordenamiento jurídico y el

---

[205] *Ibídem*

[206] BREWER CARÍAS, A. (2012). *Principios generales sobre la firmeza y la revocación de los actos administrativos en el derecho venezolano.* [Documento en Línea] Recuperado el 19 de enero de 2014. Disponible: http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/II,%204,%20724.%20%20I,%201,%201051-%20II,%204,%20724.%20Brewer,%20FIDA.%20SOBRE%20LA%20FIRMEZZA%20Y%20LA%20REVOCACI%C3%93N%20DE%20ACTOS%20ADMINISTRATIVOS.%20Sto%20Domingo,).pdf p. 1.

interés general. Además, para que no sea revocable, el acto administrativo tiene que estar orientado a responder a un interés particular o a satisfacer una situación jurídica infringida. Esto es, los efectos han de ser de carácter particular. No habrán de ser actos administrativos, cuyos efectos sean de carácter general, porque ellos sí están sometidos a la reformabilidad y la revocabilidad; valga decir, los actos están sujetos al principio de revisabilidad por otros actos administrativos, siempre que sus efectos sean de carácter general.

A tales efectos se incluye lo apostillado por Brito Del Pino[207] en cuanto a la revisabilidad en los siguientes términos:

> La revisabilidad se produce cuando la administración quiere ejecutar la decisión a través del poder judicial, mientras que cuando los actos tienen esta calidad de ejecutorios el particular debe agotar la vía administrativa para poder acceder al Poder Judicial y a la anulación del acto.

En Venezuela este planteamiento relacionado con la necesidad de agotar la vía administrativa ha evolucionado, pues la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia[208] anuló la decisión que la Sala Político Administrativa había proferido el 30 de enero de 2007, en la que establecía la obligatoriedad para los administrados de agotar la vía administrativa, como un requisito de admisibilidad de la acción de nulidad en el contencioso, en el caso de actos administrativos de efectos particulares. Al respecto estableció: (*omissis*) "la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, eliminó el requisito previo de agotamiento de la vía administrativa como un presupuesto necesario para la admisión de la pretensión contencioso administrativa de nulidad contra un acto administrativo de efectos particulares" (*omissis*). De modo que,

---

[207] BRITO DEL PINO, A. (s.f.) *La prohibición de reforma del acto administrativo y el art. 310 inc 1º de la Constitución Nacional*. En Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo (pp. 109-128) [Artículo en Línea] Recuperado el 07 de marzo de 2016. Disponible.http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Achard-Brito-del-Pino-La-prohibicion-de-reforma-del-acto-administrativo-y-el-art.-310-inc.-1-de-la-Constitucion-Nacional.pdf p. 112

[208] Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (2008). *Sentencia 130, Expediente 07-1482* de fecha 20 de febrero de 2008 [Sentencia en Línea] Recuperada el 07 de marzo de 2016. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/130-200208-07-1482.HTM

puede afirmarse que procede la revisabilidad de los actos administrativos que lesionen derechos subjetivos de los administrados.

Finalmente, hay que presentar, sucintamente, las situaciones jurídicas en las que se puede encontrar el particular. Se ha de entender que las situaciones jurídicas responden a realidades, a circunstancias bien sea de autoridad, dominio o poder, bien de obligación, compromiso o deber de los particulares con respecto a la relación jurídica con la administración. En ese tenor, la Universidad de Navarra[209], refiere: "[Hay:] (a) Situaciones activas: potestad. Derecho subjetivo, interés legítimo; (b) Situaciones pasivas: sujeción, obligación, carga, deber público; (c) Situaciones mixtas: poderes funcionales, *status*".

De las situaciones activas puede establecer algunas distinciones definitorias de la siguiente manera: Potestad, ha de considerarse, según la misma Universidad de Navarra[210], como:

> …la situación de poder que habilita a su titular por imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación del estado material de las cosas existentes. La potestad se despliega frente a terceras personas que se encuentren en una relación de sujeción frente al titular de la potestad. (…) Por tanto, la potestad tiene como correlato a la sujeción (posición pasiva).

Así las cosas, potestad es la facultad o la potencia de hacer alguna actividad, que, sobre la base de la *auctoritas*, permite la atribución de diversas condiciones a quienes participan en la relación jurídica administrativa. En la prosecución de las situaciones jurídicas activas expuestas corresponde a los derechos subjetivos, de lo cual ya ha sido considerado precedentemente. Conviene, ahora, hacer referencia al interés legítimo. En razón de ello, la misma Universidad de Navarra[211] afirma:

> El interés legítimo consiste en una situación que se da por efecto reflejo o indirecto de una norma. Esto es, cuando la administración protege de modo

[209] Universidad de Navarra (s.f.). *Op. Citato.* p. 3.
[210] Universidad de Navarra (s.f.). *Op. Citato.* p. 10.
[211] Universidad de Navarra (s.f.). *Op. Citato.* p. 12.

> inmediato el interés público, pero a la vez protege indirectamente intereses individuales del administrado.

Implica, *per se*, que no sólo ha de aparecer normado ese interés, sino que ha de sustentarse, en diversas oportunidades, en circunstancias cuando el particular atisba y ha entendido que ha sido víctima de un perjuicio derivado de la decisión de la Administración.

Por ello, García de Enterría (en Tron[212]), a partir del análisis de criterios jurisprudenciales españoles comenta:

> …por interés legítimo ha de entenderse, precisamente, un perjuicio que el acto cause o un beneficio que de su eliminación resulte al recurrente; concepto que la jurisprudencia francesa llama el *grief*, entendido como un perjuicio concreto causado al interés, que es lo sustancial y no el interés mismo.
> Esta observación permite recomponer la actitud del recurrente, no como una simple inclinación sino como una defensa frente a un perjuicio que le causa el acto u omisión de la Administración y, por tanto, tal perjuicio debe ser eliminado mediante la eliminación del acto ilegal, de modo tal que se conectan el interés subjetivo y la legalidad objetiva.
> Por ende, dista mucho de ser una simple regla procesal para concebirse como regla material de primera importancia, una extensión sustancial de la tutela en virtud de la cual "nadie está obligado a soportar perjuicios causados por actos ilegales de la Administración".

Visto así, hay una transformación de la tesis del interés legítimo, prescrito en una norma, para adentrarse en la nueva tesis, de que es suficiente tener un simple interés, a partir de la presuposición de un perjuicio causado por la decisión de un órgano, un ente, un funcionario de la Administración Pública. Esta característica atributiva del interés para invocar un derecho se ubica dentro de la progresividad legislativa, cuya trascendencia se traduce en un beneficio para las personas, a las cuales debe estar al servicio la Administración Pública.

En Venezuela se recepta esta tesis, con cierto retardo; es, a partir de un fallo

[212] TRON, J. (s.f.). *¿Qué hay del interés legítimo?* [Documento en Línea] Recuperado el 19 de enero de 2014. Disponible: http://www.sitios.scjn.gob.mx/reformasconstitucionales/sites/default/files/material lectura/Jean%20Claude%20Tron%20Inter%C3%A9s%20Leg%C3%ADtimo.pdf p. 17.

que la Sala Constitucional, del máximo Tribunal de la República, el Tribunal Supremo de Justicia[213], como el postulado del interés legítimo cobra vigencia y vigor en la jurisprudencia patria. En dicho fallo se ratifica que sólo requiere, para la legitimación de ser parte en una causa, un interés legítimo, personal y directo. Ya no es un interés jurídico actual, conforme con la disposición del Artículo 16 del Código de Procedimiento Civil venezolano (CPC)[214]. Se puede, entonces, considerar como parte de la progresividad jurisdiccional y como un avance importante para las personas en la presentación de las reclamaciones e invocación de pretensiones mediante las cuales se peticione el restablecimiento de una situación jurídica infringida.

Ahora bien, las situaciones pasivas, por su parte, podrían suponer, en principio, una posición que resultaría desfavorable para el particular, para la persona. Y se dice en principio, puesto que con la carga se puede obrar por propio interés. En esa idea, Goldschmidt (*Apud* Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del estado Guárico) indica: …"las llamadas cargas procesales (…) constituyen imperativos del propio interés puesto que conllevan 'la necesidad de prevenir un perjuicio procesal (…) mediante la realización de un acto procesal'"[215]. Así entonces, las situaciones pasivas, como ya se expuso antes son: la sujeción, obligación, carga y deber público. En cuanto a la sujeción, la Universidad de Navarra[216], afirma: "La sujeción es el correlato de la potestad. Consiste en el deber de soportar el ejercicio de una potestad sobre el propio ámbito jurídico". Por tanto, la subordinación o sometimiento son condiciones basilares de la situación pasiva de un administrado.

En lo que concierne a la obligación la misma Universidad de Navarra[217] refiere:

---

[213] Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (2011). *Sentencia Nª 716, Expediente 11-0414*, de fecha 13 de mayo de 2011. [Sentencia en Línea] Recuperada el 19 de diciembre de 2014. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/716-13511-2011-11-0414.html p. 1.

[214] Código de Procedimiento Civil venezolano (1986). *Artículo 16*.

[215] Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del estado Guárico (2008). *Expediente 13028*. [Expediente en Línea] Recuperada el 07 de marzo de 2016. Disponible: http://guarico.tsj.gob.ve/DECISIONES/2008/JULIO/390-11-13.028-.HTML

[216] Universidad de Navarra (s.f.). *Op. Citato.* p. 12.

[217] Universidad de Navarra (s.f.). *Op. Citato.* p. 13.

"Es el correlato pasivo de un derecho subjetivo. [Y se puede definir] como la necesidad jurídica de realizar una determinada conducta de hacer o no hacer, en beneficio o utilidad de un tercero que ostenta el poder de exigirla". Es entonces, una especie de exigencia que prevé una norma para que sea cumplida. Ahora, en lo que se refiere a la carga, como una variación designativa de las obligaciones, la misma Universidad de Navarra, asiente: "Es una condición que el ordenamiento impone a los ciudadanos para éstos puedan ejercitar sus derechos"[218]. Finalmente, en lo referente a las situaciones pasivas, y en lo que corresponde al deber público, la misma Universidad[219] plantea: "Es una situación de subordinación, que nace directamente de una norma, y se impone en atención al interés general o colectivo". Se denota el carácter de sujeción a la norma y adicionalmente la atencionalidad que tiene el interés general, y de lo cual las personas deben tener conciencia.

Así las cosas, de inmediato, con apoyo en la Universidad de Navarra[220], se presenta la información relacionada con las situaciones mixtas. Estas situaciones están referidas a: los poderes funcionales y el estatus. Dentro de ellas, como mixtura de las dos anteriores se pueden derivar: potestades de ejercicio obligatorio, los derechos subjetivos/deberes y las situaciones de contenido complejo, cuando de manera coincidente están presentes las situaciones activas y pasivas. Por su parte, en lo atinente al estatus, se dice que es: …"un complejo de situaciones jurídicas consideradas de manera unitaria en función de un rol jurídico de las personas. En términos más sencillos, "status" se utiliza para definir colectivos de personas que se someten a una regulación unitaria".

De modo que, dentro del fenómeno estudiado, hay que considerar este planteamiento a los fines de sincerar la real situación jurídica de los particulares, los estudiantes o alumnos, integrantes de una comunidad universitaria.

---

[218] *Ibídem*.
[219] *Ibídem.*
[220] Universidad de Navarra (s.f.). *Op. Citato.* p. 14.

Actos Condición, Actos Sujetos a Condición y Actos Sujetos a Aprobación

Discurrir sobre los actos administrativos es un ejercicio que requiere hurgar profusamente en la doctrina, puesto que, como se verá, se han establecido distintas clasificaciones, de conformidad con la corriente que siga el doctrinario o según sea la categoría que elabore cada estudioso para la ubicación de dichos actos administrativos.

A los efectos de esta indagatoria, se partirá de la tipología realizada por Duguit (*Apud* Peset Reig[221]), que si bien, como lo señala:

> …no [es] por entero original, [si] tiene aportaciones propias. [Él] Distingue el acto-regla, creador del Derecho; el acto-condición, necesario para hacer surgir una situación jurídica objetiva en propio provecho *y* de tercero, y, finalmente, el acto subjetivo, que da origen a la situación subjetiva. También da otra clasificación de actos, que relaciona con ésta. Los distingue en actos unilaterales y plurilaterales. Los últimos los subclasifica en contratos, acto colectivo *(Gesamtakb) y* unión *(Vereinbarung).* [Como se puede leer Duguit] Completa clasificaciones usuales con las últimas adquisiciones de la doctrina alemana.

De esta taxonomía acerca de los actos jurídicos planteada por Duguit, es importante, para este acto intelectivo, valorar los actos condición. Ellos, de conformidad con el pensamiento de Duguit, forman parte de la función administrativa, no del contenido de la función legislativa. En cuanto a ésta, Posada (en Goodnow[222]) expresa: "La función de la administración [es] el deber que cada Estado tiene de establecer, conservar y desarrollar su organización gubernamental". En esta función estatal se ubican los actos condición. Por su parte Gordillo[223] sostiene que la función

---

[221] PESET REIG, M. (1968). Notas para una interpretación, de León Duguit (1859-1928): dimensión psicológica y sociológica de su obra jurídica. [Artículo en Línea] Recuperado el 05 de enero de 2015. Disponible: http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2082541 p. 187.

[222] GOODNOW, F. (s.f.). *La Función Administrativa.* [Artículo en Línea] Recuperado el 05 de enero de 2015. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/42/pr/pr9.pdf p. 141.

[223] GORDILLO, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo* (11a.ed.). Tomo 1, Parte General. Capítulo X. Clasificación jurídica de la función administrativa. [Libro en Línea] Recuperado el 06 de enero de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloX.pdf pp. X-1 y X-2.

administrativa: …"comprende toda la actividad de los órganos administrativos (centralizados o descentralizados) y también la actividad de los órganos legislativo y judiciales en la medida en que no se refiera a las funciones específicas de tales parte general órganos".

Ahora bien, como se mencionó *supra* para Duguit (en Pérez Luciani[224]) los actos condición se refieren a todo acto que estipula o fija la aplicación de una disposición normativa a un individuo que anteriormente no le era aplicable. El ejemplo clásico que presenta es el matrimonio. Duguit (en Peset Reig[225]), a su vez, indica que: …"el acto-condición, necesario para hacer surgir una situación jurídica objetiva en propio provecho y de tercero"… Así entonces, el acto-condición se sustenta en el interés de aplicar una disposición normativa a un administrado, que anteriormente no tenía aplicación en su esfera jurídica subjetiva.

Se determina la trascendencia de los actos condición como acciones que conducen a crear una situación jurídica en beneficio de un administrado o de un tercero incluido en la relación jurídica. Es, en cierto modo, la atribución de una condición de talante jurídico que resulta favorable a un administrado de manera de directa o a otro de manera indirecta. Puede decirse que le crea un estado.

No está incluida, como es evidente, dentro de la definición la temporalidad; de modo que vía interpretativa hay necesidad de establecer que, en este caso los actos condición, la condición se erige como una circunstancia que se determina como indispensable para que nazca un derecho subjetivo. Además, desde lo jurídico habría que valorar si en los actos condición, ésta voz ha de ser tenida como acontecimiento futuro e incierto, del cual depende la eficacia *ab initio* o la resolución *a posteriori* de ciertos actos jurídicos. Ello no se desprende de la definición aportada por Duguit.

En este estado discursivo, debe decirse que es impretermitible[226] incorporar un

[224] PÉREZ LUCIANI, G. (2009). *Op. Citato.* p. 22.
[225] PESET REIG, M. (1968). *Op. Citato.*p. 187.
[226] Impretermitible (viene del latín praetermitto = desaprovechar, pasar en silencio); por tanto, con el

inciso sobre la voz condición. Así entonces, condición deriva de la expresión latina *condicio-condicionis*[227], y puede informarse que su significación es amplia. Desde esa mirada se puede comprender como: condición, situación, estado, estipulación, cláusula, pacto, acuerdo. Se puede valorarse que es una voz polisémica y su significancia va, en cierto modo, a depender del contexto y de la disciplina en que se utilice. Así, por ejemplo, podrá ser una característica (condición humana) definitoria de un ser, pero también una estipulación indispensable para alcanzar su fin.

Condición

En el ámbito jurídico, de manera inconcusa siempre va a existir un correlativo entre un derecho y una obligación, cuando se realicen actos, cuya nota es la jurídica. Ahora bien, no siempre el efecto jurídico es inmediato y directo. Van a surgir algunas singularidades que generan una alteración a la eficacia del efecto jurídico, pues retrasa su inmediatez, su aplicación directa. Ergo, retarda la creación del derecho y su correspondiente obligación. Una de esas singularidades es la condición.

De ella puede afirmarse que es una de las modalidades mediante las cuales los efectos jurídicos de un acto, que impide que surja el derecho y su correspondiente obligación. Por supuesto, también se ha indicado que existen otras circunstancias que se consideran modalidades que impiden que nazca el derecho y la obligación. Ellos son el plazo o término y el modo. De ésas, sucintamente, hay que decir, en razón de no ser el punto focal investigativo, que el plazo o término, según Cisternas y Pastorini[228]: …"es la época que se fija para el cumplimiento de una obligación. [Por tanto] Suspende el ejercicio del derecho (…) [En cuanto al] Modo. [Señalan que] Es una carga o

prefijo im, denota que no debe dejarse pasar por alto, o que se debe aprovechar.

[227] Diccionario Ilustrado Latino-Español (1950). *Condicio.* Barcelona, España: Spes. p. 99.

[228] CISTERNAS, J. y PASTORINI, L. (s.f.). *Apuntes de Derecho Civil II.* [Documento en Línea] Recuperado el 10 de enero de 2015. Disponible: http://www.ues.flakepress.com/Otros%20libros/DERECHO_CIVIL_-_TODOS_LOS_TEMAS/DERECHO%20CIVIL%20-%20TODOS%20LOS%20TEMAS/DERECHO%20CIVIL%20II%20-%20JOSE%20CISTERNA%20Y%20LUIS%20PASTORINI.pdf p. 18.

gravamen que se impone al adquiriente de un derecho con el objeto de limitarlo", vale argüir, el modo se convierte un elemento accidental para el nacimiento de una obligación en un negocio jurídico.

Se puede, asimismo, referir que entre término y condición existe una distinción. La distinción se fundamenta en la certidumbre. Y tiene que ser así puesto que término y condición guardan similitud en lo referente a la temporalidad de ocurrencia: ambos son acontecimientos futuros. Empero, la condición es incierta y el término es cierto. Esto es, cuando se trata de término, con esta modalidad establecida en la obligación se sabe, se tiene la certidumbre de que el acontecimiento ha de ocurrir con toda seguridad; no obstante, Silva Silva[229] refiere: "El término ha de ser necesariamente un día cierto, esto es, un día que ha de venir aunque se ignore cuando [sea], puesto que si la indeterminación estriba en sí ha o no de llegar el día, [entonces] se trata de una obligación condicional". En tanto que: …"la condición está constituida por un acontecimiento futuro e incierto"…

Como se expresó antes, no serán el término y el modo, la pulsión de este acto intelectivo, relacionado con los actos administrativos, cuya denominación calificativa es la condición. De allí que, en cuanto a cómo ha sido entendida la voz condición, hay que decir que la doctrina ha sustentado el desarrollo conceptual en las fuentes romanas. Al respecto, Cruz Martínez[230] sostiene: ..."localizamos en fuentes romanas a la condición como *condicio*; con este término se hace referencia a la cláusula en virtud de la cual los efectos del negocio jurídico se subordinan a la realización de un acontecimiento futuro e incierto". Es la referencia fundante que ha sido tomada, en el devenir tempóreo, para los estudiosos y doctrinarios elaborar diversas definiciones. Empero, el presupuesto base es el acontecimiento futuro e incierto. Desde esta óptica,

---

[229] SILVA SILVA, J. (2012). *Las obligaciones a término.* [Información en el Blog en línea de la Universidad Santa María, sede Barinas] Recuperado el 07 de marzo de 2016. Disponible: http://barinasusm2013.blogspot.com/2012/02/las-obligaciones-termino.html

[230] CRUZ MARTÍNEZ, M. (2001). Algunas reflexiones sobre la condición. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie XXXIV, número 100, enero-abril 2001. (pp. 101-164). [Artículo en Línea] Recuperado el 10 de enero de 2015. Disponible: http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex100/BMD10004.pdf p. 105.

se presentan algunas propuestas de definición sobre el término condición.

En 1921, Cornil (*Apud* Cruz Martínez[231]) refiere:

> *La condition est la clause d'une convention qui subordonne l'efficacité de celle-ci à un événement futur et incertain. Par extension le mot condition est employé pour désigner non seulement la clause accessoire (cum dicere), mais aussi lévénement futur et incertain auquel se réfere cette clause*[232].

Vale referir, la eficacia de un acuerdo o una convención, en este caso, estará sujeta al cumplimiento de un acontecimiento que tiene como futuro e incierto. Esto significa como refiere Cubides Camacho[233] …"mientras que pende la condición suspensiva: no existe aún la obligación;… Entonces, la condición tiene los dos elementos básicos para que sea aplicable: un hecho futuro y un hecho incierto. Es importante tener claro que siempre será un hecho dicho acontecimiento, éste no ha de traducirse como obligación, pues se desnaturalizaría el valor del evento, en cuanto hecho.

Zimmermann (*Apud* Martínez[234]) propone la siguiente definición: …"*a condition is a clause by means of which the effectiveness of a transaction is made dependent upon the ocurrence or no-ocurrence of a future and uncertain event*"[235]. Desde este planteamiento, el mismo Cruz Martínez[236] refiere: …"la característica por antonomasia de la condición es la incerteza del acontecimiento. (…) [Y refuerza este planteamiento con la tesis de Cornil] (…) *le caractère prope de la condition réside*

---

231 CRUZ MARTÍNEZ, M. (2001). *Op. Citato.* p. 106.

232 **Traducción**: La condición es la cláusula de un acuerdo que subordina la eficacia del mismo a un evento futuro e incierto. Por extensión la palabra condición es empleada para designar no sólo la cláusula accesoria (decir cómo), sino también [se hace referencia] al evento futuro e incierto al que se refiere esta cláusula.

233 CUBIDES CAMACHO, J. (2005). *Obligaciones* (5a. ed.). Colombia: Pontificia Universidad Javeriana: Ciencias Jurídicas. Colección Profesores 3 [Libro en Línea] https://books.google.co.ve/books?id=8xvcuvlc-YoC&pg=PA126&dq=la+condicion+suspensiva&hl=es&sa=X&ei=zM6xVPS5DoWYgwTP3YHgBA&ved=0CCwQ6AEwAw#v=onepage&q=la%20condicion%20suspensiva&f=false p. 126.

234 CRUZ MARTÍNEZ, M. (2001). *Op. Citato*. p. 105.

235 **Traducción**: Una condición es una cláusula por medio de los cuales la eficacia de una transacción se hace dependiente de la ocurrencia o no-ocurrencia de un acontecimiento futuro e incierto.

236 CRUZ MARTÍNEZ, M. (2001). *Op. Citato*. p. 107.

dans l'incertitude objective de l'événement choise comme condition"[237]. Así pues, la condición es una de las modalidades que va a afectar la existencia de la obligación.

Ahora bien, desde un enfoque valorativo de los requisitos para la existencia de un acto jurídico, se ha de entender, en este caso, que será asumida como una de las exigencias para que se dé el acto administrativo, se basa en que la voluntad del autor sea seria. Así lo expresa Alcalde Rodríguez[238]:

> El primer requisito de existencia o elemento esencial del acto jurídico es el que la voluntad que manifiesta su autor o las partes sea seria (…) [su] efecto [esté] amparado o sancionado por el Derecho. Por ello (…) no tiene eficacia una voluntad que solo se emite por complacencia o por broma, sin revelar el ánimo o intención de obligarse, como tampoco se le reconoce valor a una condición suspensiva, meramente potestativa, si esta depende únicamente de la persona que se obliga.

De modo que la responsabilidad, el decoro, la respetabilidad del autor del acto es primordial. Es necesario destacar de lo expuesto, que la conveniencia o la simple mención volitiva no han de ser estimados como puntualizaciones basilares para la existencia del acto administrativo. Como adjunción a tal criterio, ha de tenerse en cuenta que una condición suspensiva, pero potestativa, no tendrá valor alguno, dentro del acto administrativo, si lo optativo, lo facultativo para el cumplimiento de dicha condición depende de la persona obligada. En relación con la condición suspensiva se lee en el Artículo 1198 del Código Civil venezolano[239] lo siguiente: "Es suspensiva la condición que hace depender la obligación de un acontecimiento futuro en incierto". Ahora, en cuanto a la condición potestativa se lee en el Código Civil venezolano[240], en el Artículo 1199, primer aparte: "Es potestativa, aquella cuyo cumplimiento depende

---

[237] **Traducción**: la característica propia de la condición reside en la incertidumbre objetiva del evento elegido como condición.

[238] ALCALDE RODRÍGUEZ, E. (2000). La simulación y los terceros: consideraciones civiles y penales. *Revista Chilena de Derecho*. Volumen 27, Nº 2. (pp. 265-289) [Artículo en Línea] Recuperado el 10 de enero de 2015. Disponible: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2650175.pdfp. 280.

[239] Código Civil venezolano (1982). Gaceta Oficial Nº 2990, extraordinario, de fecha 26 de julio de 1982. *Artículo 1198*

[240] Código Civil venezolano (1982). Gaceta Oficial Nº 2990, extraordinario, de fecha 26 de julio de 1982. *Artículo 1199*

de la voluntad de una de las partes".

Ahora bien, respecto de la condición, a partir de la existencia de la obligación, pero condicional, el Código Civil venezolano[241] en el Artículo 1197 informa: "La obligación es condicional cuando su existencia o resolución depende de un acontecimiento futuro e incierto". Esta definición es congrua con el criterio pacífico de la doctrina.

Condición Suspensiva Cumplida

Una de los aspectos que caracteriza los proveimientos de los órganos de cogobierno universitario, es la condición o la "aprobación sujeto a". Por ello, importa reflejar el criterio preponderante una vez que dicha condición, que se toma como suspensiva, ha sido satisfecha; esto es: ha sido cumplida, porque los requisitos, una vez revisados, *a posteriori* han sido completados y tienen la legalidad y legitimidad que se estableció como estipulación para su aprobación.

Se debe, pues, partir del presupuesto siguiente: mientras la condición esté en suspenso, vale señalar, ella no se ha verificado aún, entonces, no surge ninguna obligación, vale decir, ningún derecho. Una vez verificada, satisfecha o cumplida germinará el derecho, nacerá la obligación. Ergo, constituirá el derecho para el pretensor.

Como se puede inferir, el desarrollo teórico y jurídico de la condición ha sido prolífico en el Derecho Privado, singularmente, en el Derecho Civil. Ahora bien, en el ámbito del Derecho Público, la concepción de la condición ha venido siendo receptada y, por ello, doctrinariamente, aunque no con criterio uniforme y pacífico, se habla de actos administrativos condición, actos sujetos a condición, actos sujetos a aprobación, con lo cual se le otorga valor a esta modalidad "la condición" dentro del Derecho

[241] Código Civil venezolano (1982). Gaceta Oficial Nº 2990, extraordinario, de fecha 26 de julio de 1982. *Artículo 1197*

Administrativo. De las designaciones anteriores hay que hacer la aclaración relativa a que los actos sujetos a aprobación, se valoran en propiedad como una categoría ontológicamente distinta, en cuanto se requiere del ejercicio de un control por otro órgano, de cara a adquirir eficacia.

Actos Administrativos Sujetos a Condición

Hecha esta descripción de la condición, se aviene oportuno discurrir sobre lo actos administrativos sujetos a condición. Pero, antes se puntualiza sobre los actos administrativos unilaterales, cuya nota singular es que la manifestación está circunscrita a una sola parte: la Administración Púbica, en este caso. *Id est*, se ha de entender el acto unilateral como la declaración que formula la Administración Pública con la intención de producir determinados efectos jurídicos, conforme con las disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico. Ésta es la tesis que ha tenido mayor aceptación, aunque por supuesto, habrá siempre la diferencias que son propias y, además, importantes, a los efectos de que el conocimiento jurídico evolucione, se transforme y genere nuevas tendencias. Así pues, Francis-Paul Benoit (*Apud* Pérez Luciani) sostiene con respecto a los actos sujetos a condición lo que se expone:

> En derecho positivo son llamados actos administrativos unilaterales los actos que están sometidos a un conjunto de reglas que han sido elaboradas por el legislador (…) relativas a los requisitos de validez, sus efectos, sus sanciones y control de las cuales la más característica, la más reveladora es la sumisión, el control del juez del exceso de poder[242].

Así las cosas, es oportuno presentar la consideración sobre los actos sujetos a condición, puesto que, en razón del planteamiento, más que actos condición, cuando se relaciona con la suspensión temporal del efecto jurídico, pareciera que se trata de actos sujetos a condición o podrían denominarse actos condicionados. Los efectos jurídicos

[242] PÉREZ LUCIANI, G. (2009). *Op. Citato*. p. 32.

se producen mediatamente. Esto conduce a afirmar, según Gordillo[243]:

> …[que] no es un acto administrativo en el sentido propio del término, porque los efectos jurídicos no surgen directamente del acto, sino indirectamente. Es, pues, un acto de la administración o preparatorio, no un acto administrativo, a pesar de ser un dictamen vinculante.

De lo expuesto, se colige, que, bajo este condicionamiento, no es un acto administrativo propiamente dicho, en razón de que la consecuencia jurídica indirecta que producen estos actos jurídicos. *Id est*, los actos que se dicten, bajo condicionamiento, y, sobre todo, con condición suspensiva, la doctrina no la admite. Así lo sostiene Gordillo[244]:

> La doctrina no admite el dictado de actos administrativos sujetos a condición suspensiva: si el acto se dicta *ad referendum,* o sujeto a aprobación, o es un preadjudicación, la solución que fluye de ese criterio es que no constituye un acto administrativo, no al menos uno eficaz para producir efectos jurídicos. Pero la jurisprudencia es muy vacilante y dista de ser unívoca.

En virtud de la no avenencia pacífica entre la doctrina y la jurisprudencia, surge la necesidad de establecer la ocurrencia de estos actos que son dictados por diferentes órganos de la administración pública, que, a su vez, está conduciendo a la validación de una costumbre administrativa.

Según Ortiz, Rejtman Farah, Stassinopoulos y Marienhoff (*Apud* Gordillo[245]):

> …consideran que no puede válidamente dictarse un acto bajo condición suspensiva, pero se sigue de su criterio que el acto que contraviene esta regla no deja de ser acto administrativo por ello, y puede entonces, a pesar

---

[243] GORDILLO, A. (2013). Tomo 3: El acto administrativo. El acto administrativo como productor de efectos jurídicos. En *Tratado de Derecho Administrativo* (11a.ed.). [Libro en Línea] Recuperado el 05 de enero de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/tomos_pdf/3/capitulo2.pdf p. II-3.

[244] GORDILLO, A. (s.f.). Tomo 3. Al acto administrativo. En *Tratado de Derecho Administrativo*. [Libro en Línea] Recuperado el 09 de enero de 2015. Disponible: https://books.google.co.ve/books?id=j3K8nQkY-E8C&pg=PA497&lpg=PA497&dq=actos+sujetos+a+condici%C3%B3n+suspensiva /…/ p. 497.

[245] GORDILLO, A. (s.f.) Capítulo IX: Vicios de la voluntad. [Capítulo en Línea] Recuperado el 09 de enero de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo9.pdf pp. IX-25-26.

> de estar condicionado, ser considerado acto impugnable; pero hay también casos en que puede caer, no todo el acto, sino solamente la condición ilegal si es que puede estimársela separable: (…) quien admite el plazo suspensivo en las facultades discrecionales, distinguiéndolo de la entrada en vigencia en los actos de duración determinada, v. gr. una suspensión de treinta días a partir del día tal…

De lo expuesto, se colige la necesidad de seguir profundizando en el estudio de la inclusión de la condición dentro del Derecho Administrativo, puesto que como se ha podido valorar, hay puntos encontrados entre los doctrinarios. Implica, entonces, que no ha sido pacífica, ni constante y eso es lo que permite que se pueda seguir avanzando en la indagación y profundización sobre la temática en referencia.

Actos Administrativos Sujetos a Aprobación

La doctrina ha profundizado siempre sobre los actos administrativos, en cuanto se consideran la manifestación idónea de la Administración Pública. Es así como también se valoran los actos administrativos sujetos a aprobación. Y con ese criterio, Gordillo[246] refiere que la valoración o designación "sujeto a aprobación" guarda relación con lo que ha sido denominado vicios de tipo objetivo. Dentro de esas circunstancias anómalas de los actos administrativos, se tienen los vicios que están relacionados con la emisión de la voluntad. Dentro de esos vicios que derivan de la emanación de la voluntad se incluyen los actos que requieren aprobación; ergo, se concluye que son actos sujetos a aprobación.

Sobre lo expuesto, el mismo Gordillo[247] sostiene:

> En general, el acto que, con posterioridad a su emisión, debe ser aprobado por otra autoridad no nace al mundo jurídico, aun estando firmado, mientras dicha aprobación no se produce; es decir, no puede, mientras tanto, producir efectos jurídicos. Si dicho acto no aprobado, es ejecutado a pesar de ello, los actos de ejecución son nulos.

[246] GORDILLO, A. (s.f.) Capítulo IX: *Ibídem.* p. IX-2.
[247] GORDILLO, A. (s.f.) *Ídem.* p. IX-24.

Esa circunstancia de que puede carecer de eficacia responde al criterio, según el mismo autor, de que, si falta la aprobación del acto administrativo por parte de una autoridad, no tiene fuerza ejecutoria. El acto administrativo será ineficaz e inconcusamente no generará derechos subjetivos a favor de los particulares, ni tampoco, desde luego, obligaciones.

Así las cosas, el mismo Gordillo[248] manifiesta: "Lo que el instituto de la aprobación persigue es una consideración específica del acto dictado, teniendo presentes todos sus elementos y particularidades".

Otra vía, dentro de esta perspectiva, es el proyecto de los actos, como primer elemento para propiciar el acto administrativo sujeto a aprobación. De modo que con fundamento en el criterio de Gordillo[249], se plantea:

> Si, por lo tanto, (*sic*) se somete a la aprobación de la autoridad correspondiente un proyecto de acto no suscripto bajo forma de acto y recibe la conformidad del superior a través de una aprobación y luego el proyecto sometido se transforma en acto efectivo y repite en todos sus aspectos el acto proyectado y aprobado con anterioridad, parecería un rigorismo inútil e inconducente sostener que el acto carece de ejecutividad, por falta de una aprobación posterior. Es evidente, en efecto, que ésta carecería de sentido, por cuanto la autoridad que debe hacer la aprobación se ha manifestado concreta y específicamente sobre todo lo que constituye la materia del acto.

Estos actos administrativos, como se relieva del criterio empleado, se ubican dentro de los actos administrativos sujetos a aprobación, y su efecto jurídico derivará de la disposición aprobatoria de una autoridad. Ahora bien, en expresión del mismo Gordillo[250] se requiere valorar cuáles son los efectos de la aprobación. Y en ese sentido afirma: "Según la doctrina dominante, entre la que se cuenta la apreciación de Rejtman Farah, la aprobación es declarativa y por ello los efectos del acto aprobatorio se producen retroactivamente a la fecha del acto original". Sin embargo, al respecto,

---

[248] *Ibídem.*
[249] *Ibídem.*
[250] GORDILLO, A. (s.f.). *Loc. Cit.* pp. IX-25-26.

expresará Gordillo[251]:

> No compartimos esa doctrina, porque entendemos que acto administrativo es el que "de suyo" produce efectos jurídicos: El acto no aprobado no produce todavía efectos jurídicos y por ello no es acto administrativo. La aprobación perfecciona el acto y no puede diferenciarse en cuanto a sus efectos del acuerdo de voluntades u otro tipo de actos en el que intervengan más de una voluntad. Entendemos por ello que la aprobación es constitutiva y que los efectos deben producirse sólo a partir de ella.

Esta apreciación del autor, parece que tiene controversia, no en la postura teórica, sino más bien en la práctica, puesto que, el costumbrismo administrativo, ha ido en dirección contraria; varios actos de la Administración Pública, al menos los emitidos por los órganos de cogobierno universitario, otorgan efectos jurídicos desde el momento en que fuese proferido por un órgano inferior. Es decir, cuando un órgano de la Universidad, jerárquicamente inferior al Consejo Universitario, como son los Consejos de Núcleo y los Consejos de Facultad, emite un acto administrativo, y el Consejo Universitario, conoce, discute y aprueba la emisión de los actos de dichos órganos inferiores, entonces, sus efectos tienen eficacia desde la fecha en que fueron aprobados en el órgano inferior.

No obstante, también hay otros actos administrativos que surten efectos jurídicos, desde el mismo momento en que es aprobado por el órgano de gobierno inferior, cuando tiene la cualidad para decidir y otorgarle eficacia al acto administrativo. Esto siempre y cuando no requiera de la aprobación por parte del órgano jerárquico superior y éste queda en cuenta. Tal es el caso, del nombramiento de un jurado para un concurso de oposición como representante del Consejo de Núcleo o Consejo de Facultad, según fuere el caso.

Lico[252] sostiene al respecto:

> …el acto sometido a aprobación es jurídicamente válido y su ejecución está

[251] *Ibídem.*

[252] LICO, M. (2011). *Actos administrativos complejos, de aprobación y ad referéndum*. ftp://ftp.errepar.com/Facebook/Com-Juridico_LICO.pdf pp. 2-3.

> sometida a la condición suspensiva derivada de la aprobación, ya que la misma es una manifestación típica del control o la tutela que unos entes administrativos ejercen sobre otros y que su exigencia no afecta en absoluto a la validez del acto aprobado, el cual en sí mismo es plenamente válido, pero no produce efectos hasta tanto no sea aprobado por la autoridad superior(con el acto sujeto a aprobación toda vez que en este supuesto median dos actos administrativos válidos y distintos, proferidos ambos por autoridades competentes y con apego al procedimiento legalmente establecido, en los cuales no existe congruencia o igualdad de objeto y de fin, y la eficacia del primero (pura y exclusivamente su eficacia) queda condicionada a la emisión del segundo.

Como se deriva de lo expuesto, el acto sometido a una aprobación de una autoridad es jurídicamente válido, aun cuando su ejecución está sometida a la condición suspensiva que deviene del proceso aprobatorio. Por tanto, el acto administrativo sólo podrá producir efectos jurídicos, ergo, adquirirá eficacia cuando se haga logrado verificar y se hayan cumplido los requisitos que condicionaron, en principio, la aprobación del acto jurídico y de los efectos correspondientes.

Así puntualiza Gordillo[253]:

> La aprobación perfecciona el acto y no puede diferenciarse en cuanto a sus efectos del acuerdo de voluntades u otro tipo de actos en el que intervengan más de una voluntad. Entendemos, por tanto, que la aprobación es constitutiva y que los efectos deben producirse sólo a partir de la misma.

Se reafirma con esta apreciación del autor la importancia que tiene la aprobación del acto administrativo, puesto que, desde ese preciso tiempo, se valora como acto administrativo constitutivo de efectos jurídicos, tanto derechos como obligaciones para los administrados.

Se concluye la elaboración teórica relacionada con el acto administrativo, como fundamento para determinar, su efecto dentro de la actividad administrativa; se hace la conjunción con la condición y la expectativa plausible, aspecto éste del que se

[253] GORDILLO, A. (2013). Tomo 3: El acto administrativo. El acto administrativo como productor de efectos jurídicos. En *Tratado de Derecho Administrativo* (11a.ed.). [Libro en Línea] Recuperado el 05 de enero de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/tomos_pdf/3/capitulo2.pdf p. 7.

discurrirá posteriormente; ello fundado en que, en la práctica administrativa de los órganos de cogobierno universitario, se vienen dictando actos administrativos, bajo condición.

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE BUENA FE COMO PULSIÓN DEL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA O/Y EXPECTATIVA PLAUSIBLE

PREÁMBULO

Una inicial información tiene que ver en la puntualización o precisión en torno a la valoración, en este desarrollo teórico, de dos o tres principios, la cantidad dependerá de cómo hayan sido planteados en la evolución doctrinaria: principio de buena fe, confianza legítima o/y expectativa plausible. La incorporación de la conjunción adversativa "o", le proporcionará un matiz distinto a cuando se incluya la conjunción copulativa "y". El uso de una u otra, va a estar sustentado en la concepción bien sea de homologar el principio de confianza legítima con expectativa plausible; esto es, de considerarlas como iguales principios o, bien que, por el contrario, se asuman ciertos criterios que conduzcan a tenerlos como principios diferenciados en su significado, dentro del contexto jurídico.

Con este presupuesto inicial se hará, en primer término, una elaboración teórica por separado de cada una de esos principios. Así las cosas, en relación con el principio de buena fe, habría que afirmar que existe una visión muy singular en cuanto a estimar toda actuación que se adjetive como de buena fe, como una manifestación ética y moralizante. Tal apreciación conduce a pensar en la necesidad de realizar diversas acciones con apego a los valores y a los principios propios de toda acción que realiza el ser humano.

En segundo término, se fundamentará el principio de la confianza legítima, como manifestación del principio de buena fe, una concepción que va a ser casi constante, tanto en la doctrina, como en la jurisprudencia patria y en la jurisprudencia comparada. En tercer término, se intentará realizar una disquisición con el propósito de

hacer un intento que permita determinar si el principio de confianza legítima y el principio de expectativa plausible tienen la misma significancia, o, en su defecto, pudieren establecerse algunos matices que los distingan entre sí, y que, en cierto modo, puedan ser instituidos como principios diferentes. De eso se trata este trabajo intelectivo.

Etimología y Definiciones del Principio de Buena Fe

El principio de buena fe tendrá variadas acepciones, según sea la disciplina en la que se utilice. En cada área tendrá su matiz muy propio, empero, casi siempre va a aparecer el presupuesto de afirmarlo como la disposición natural del ser humano a actuar conforme con los dictados de su conciencia de manera honrada, transparente y honesta. Esto es, una actuación caracterizada por la probidad.

A partir de este enunciado primario, y producto del acto indagatorio, puede afirmarse que cuando se habla de buena fe, se debe partir, como es lógico, del origen etimológico de esos dos voquibles. En primer lugar, hay que aseverar que el término **bueno**, en cuanto adjetivo que es, deviene, según el diccionario ilustrado latino-español[254], de la expresión *bonus-a-um* con el significado de bueno o excelente. Otra derivación latina está en los voquibles *bonitas-bonitatis*, cuya acepción es bondad o cualidad de bueno.

En segundo lugar, la otra expresión integrativa de la locución buena fe es el vocablo **fe**; al respecto, el diccionario ilustrado latino-español[255], determina su origen en el término latino *fides-fidei*, con la significación de confianza; y según la Real Academia Española[256], se ha de entender como: …"buen concepto que se tiene de

[254]Diccionario Ilustrado Latino-Español (1950). *Bonus-a-um* y *bonitas-bonitatis*. Barcelona, España: Spes. p. 58.
[255] Diccionario Ilustrado Latino-Español (1950). *Fides-fidei*. Barcelona, España: Spes. p. 196.
[256]Real Academia Española (2011). Diccionario de la Real Academia Española (21a. ed.). *Fe*. Madrid: Espasa-Calpes.

alguien o de algo".

Hecha esta precisión etimológica, de cada uno de los términos particularizados, conviene ahora presentar la locución *bona fides*, cuya traducción es: **buena fe**. A los efectos de encontrar *prima facie* una definición, se presenta como sustento lo prescrito por la Real Academia Española[257], quien afirma que esta expresión **buena fe** tiene la acepción de: "Rectitud, honradez". Ahora, la misma Real Academia Española[258] establece lo siguiente, cuando la locución buena fe se ubica en el ámbito jurídico, entonces, se valora de la siguiente manera: "1. [Como un] Criterio de conducta al que ha de adaptarse el comportamiento honesto de los sujetos de derecho (sic). 2. [En lo que concierne a] las relaciones bilaterales, [es el] comportamiento adecuado a las expectativas de la otra parte".

Por su parte, Couture (*Apud* Tribunal Supremo de Justicia[259]), en relación con la buena fe, desde lo procesal, la define así: …"[Es] la calidad jurídica de la conducta legalmente exigida, de actuar en el proceso con probidad, en el sincero convencimiento de hallarse asistido de razón" … Esta formulación concita la idea de establecer un parámetro impeditivo de actuaciones que sean rayanas en abuso de las partes para intentar extender un juicio, sin que mediaren suficientes y legales circunstancias, con el firme propósito de retrasar la discusión judicial entre las partes intervinientes.

Según Díaz de Hernández[260]:

> El principio se concreta a que las partes no utilicen el proceso o las actuaciones de éste para lograr fines fraudulentos o dolosos, o alegar hechos contrarios a la realidad, o emplear medios que tiendan a entorpecer la buena marcha del procedimiento.

---

[257] Real Academia Española (2011). *Op. Citato. Buena fe*.

[258] Real Academia Española (2011). *Ibídem.*

[259] Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y Agrario. (2005) Sentencia Nº 3202 de fecha 10 de noviembre de 2005. [Sentencia en Línea] Recuperada el 11 de julio de 2015. Disponible: http://tachira.tsj.gob.ve/DECISIONES/2005/NOVIEMBRE/1331-10-3202-.HTML

[260] DÍAZ DE HERNÁNDEZ, R. (2006). *Principios procesales constitucionales en sede cautelar*. [Trabajo de Grado de Maestría en Línea] Universidad del Zulia. Recuperada el 11 de julio de 2015. Disponible: http://tesis.luz.edu.ve/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2440 p. 32.

La buena fe, o principio de buena fe, en un todo de acuerdo con lo que planteado González Pérez[261], significa confianza, seguridad y honorabilidad; hace referencia entonces a que una de las partes se entrega confiadamente a la conducta leal de otra en el cumplimiento de sus obligaciones, fiado en que ésta no lo engañará.

La buena fe significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá en un caso concreto sus efectos usuales, los mismos efectos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos.

Por su parte, Pico (*Apud* Cuenca Figueredo[262]) propone la siguiente definición:

> [Es] Aquella conducta exigible a toda persona, en el marco de un proceso, por ser socialmente admitida como correcta. Sólo desde esta perspectiva amplia se logra la continua adaptación entre los valores éticos de la sociedad y los valores normativos del ordenamiento, correspondiendo al juez, en cada caso concreto analizar si la conducta procesal de la parte se adecua a la forma de actuar admitida por la generalidad de los ciudadanos.

La puntualización en este presupuesto enunciado, tal como se observa, se centra en la exigencia conductual de una persona; esto es, se ha de requerir un comportamiento que esté vinculado con los estándares de corrección que son aceptados por un conglomerado societal.

Otro planteamiento, con respecto a la buena fe, lo realiza Gozaíni[263] en los siguientes términos: "La buena fe es exigible en el ejercicio de cualquier acción y de cualquier derecho. Este principio fundamenta cualquier ordenamiento jurídico, tanto público como privado, al enraizarlo con las más sólidas tradiciones éticas y sociales de la cultura".

---

[261] GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1989). *El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo* (2a. ed.). Madrid: Civitas

[262] CUENCA FIGUEREDO, C. (2009). *El control jurisdiccional del fraude procesal en el Derecho venezolano.* [Trabajo Especial de Grado de Especialista] Universidad Católica Andrés Bello. Recuperado el 11 de julio de 2015. Disponible: biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAR7647.pdf pp. 17-18.

[263] GOZAÍNI, O. (s.f.-a-). *La buena fe en el proceso civil.* [Documento en Línea] Recuperado el 11 de julio de 2015. Disponible: http://www.gozaini.com/publicaciones/monografias/buena_fe.PDF p. 1.

Se valora la buena fe como un principio[264]y también como principio jurídico[265], y esa concepción se otorga de ese modo en cuanto se asume como una proposición evidente, que tiene como propósito dar cuenta de precisa estimación de la Justicia en una sociedad. En este caso, el principio de buena fe se sustenta en un conjunto de valores societales, que son subsumidos por el legislador en una norma jurídica, y es resultado racional creíble y verdadero, sobre lo que una sociedad en particular, y las personas en general, estipulan y asumen como justo. De modo que el legislador cuando ha positivizado ese conjunto de valores, se crea concienciación y convencimiento, de la exigencia de su cumplimiento.

Sin embargo, en otro trabajo el mismo Gozaíni[266] refiere lo siguiente:

> …la buena fe puede ser entendida como un hecho o como un principio, aunque del concepto primero se vaya hacia el término jurídico, conforme un desenvolvimiento congruente con el modo y el tiempo en que corresponde analizar la real configuración de la buena fe.

Con respecto a la definición expuesta el autor mencionado Gozaíni[267] afirma lo que sigue: "Nosotros creemos que el principio de buena fe en el proceso puede ser entendido como un hecho (creencia de obrar con derecho) o como un principio (lealtad y probidad hacia el Juez y su contraparte), teniendo explicaciones diferentes".

En lo expresado, en las referencias anteriores se encuentra una acepción del

---

[264] Principio: Tal como lo refiere FERRATER MORA (1999), en el Diccionario de Filosofía, Tomo III (K-P): "El principio como realidad es *principium essendi* o principio del ser. [En tanto que] el principio como razón es *principium cognoscendi* o principio del conocer" (…) Descartes trató de encontrar primeras causas, es decir "principios" que llenasen las siguientes dos condiciones: el ser tan claros y evidentes que el espíritu humano no pudiese dudar de su verdad, y el ser principios de los cuales pudiese depender el conocimiento de las demás cosas, y de los cuales pueda deducirse tal conocimiento" (pp. 2907-2908)

[265] Principio jurídico: Según ISLAS MONTES (2011), en el Artículo Principios Jurídicos, publicado en la Revista Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XVII, 2011, (pp. 397-412), …"el principio jurídico es la relación razonada que correlaciona un estándar establecido como relevante para el Derecho con aquello que se deba relacionar, siendo la relación razonada el elemento determinante del principio jurídico, y el estándar, su esencia". p. 397.

[266] GOZAÍNI, O. (s.f.-b-). *La buena fe en el proceso.* [Documento en Línea] Recuperado el 11 de julio de 2015. Disponible: http://www.gozaini.com/propios/26/02-conducta-proceso.PDF p. 3

[267] GOZAÍNI, O. (s.f.-a-). *Op. Citato*. p. 4.

principio de buena fe, como un hecho. Según el criterio de quien realiza este estudio, cuando los autores sostienen que el principio de buena fe puede ser entendido como un hecho, hay que afirmar que se refiere al hecho *per se*; esto es, hay que comprenderlo como la ocurrencia de un acontecimiento o evento cotidiano; es un hecho de la cotidianidad del ser humano que no produce consecuencias jurídicas. Importante determinar que la referencia que se hace en el pensamiento de los doctrinarios al término "hecho", tiene como sustento el reconocimiento a que se actúa apegado a Derecho, y, como tal, va a producir efectos en la esfera jurídica.

En cuanto al hecho, se advierte, en este sentido, que habrá hechos que en el Derecho son relevantes, mientras que otros, su producción, no tendrán los efectos jurídicos. Un presupuesto en esta orientación se encuentra en Albaladejo García[268] bajo la siguiente idea:

> …desde el punto de vista del Derecho positivo, ningún hecho es necesariamente jurídico o no jurídico, de por sí, sino que se convierte en jurídico, respecto de un determinado Derecho, cuando éste le liga unas consecuencias, o no lo es o cesa de serlo, cuando, para tal Derecho, carece de ellas, o éste le priva de las que antes tenía.

La vinculación jurídica se logra, entonces, a partir de la producción de efectos jurídicos que, están determinados por el Derecho. Caso contrario, no alcanzará la categoría de hecho jurídico.

Así las cosas, y en relación con el hecho jurídico Contreras López[269] asevera lo siguiente:

> El hecho jurídico como categoría conceptual, tiene un significado en sentido amplio, en el que se puede comprender a todo fenómeno de la naturaleza o conducta humana, que el legislador considere para atribuirle

[268] ALBALADEJO GARCÍA, M. (s.f.). Hecho Jurídico. En *Revista Doctrinal*. (pp. 347-381) [Artículo en Línea] Recuperado el 28 de octubre de 2015. Disponible: http://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/10651/5225/1/1189601_140.pdf p. 347.

[269] CONTRERAS LÓPEZ, R. (s.f.). Breve reseña de la teoría del acto jurídico y el impacto de la teoría de la inexistencia y nulidades según Bonnecase. [Documento en Línea] Recuperado el 28 de octubre de 2015. Disponible: http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/breverese%C3%B1adelateoriadelactojuridico.pdf p. 2.

> consecuencias jurídicas. De ahí, que el hecho jurídico como género jurídico tenga dos grandes especies, el acto jurídico y el hecho jurídico en estricto sentido.

En el planteamiento referido, igualmente, se relieva la importancia que tiene la valoración por parte del legislador para atribuirle al hecho o fenómeno, que ocurra bien natural o humano, efectos jurídicos. Por demás, está informar que acerca de la distinción entre acto jurídico y hecho jurídico no se va a profundizar en razón de la orientación que tiene esta indagatoria. Interesa sí, confirmar que, sobre la base de estas aseveraciones, al principio de buena fe, en cuanto acontecimiento, le han sido atribuidas consecuencias jurídicas, tanto en las normas, específicamente en las del Código Civil venezolano, como en la jurisprudencia patria y la doctrina.

Desde esta mirada, se aviene necesario incluir, dentro del principio de buena fe, las expresiones "supuesto de hecho normativo" y "situación de hecho". Con respecto a la primera designación se dirá con Díez-Picazo (*Apud* Miquel González[270]) que existe la necesidad de: …"distinguir (…) la buena fe como parte de un supuesto de hecho normativo, delimitado por el legislador (…) de la buena fe como contenido material de un principio del que surgirán normas en sentido técnico".

De igual modo, el mismo Gozaíni[271], cuando puntualiza sobre la buena fe, como principio, expresa lo siguiente: …"la *bona fides* es un principio jurídico que se nutre de postulados éticos y morales que constituyen una finalidad una razón para el comportamiento social".

Esta concepción tiene mayor pertinencia y es así como, en función de lo explanado, se encuentra que el TSJ ha indicado que la noción de buena fe:

> …en el ámbito jurídico no hace referencia a toda confianza psicológicamente cierta, sino sólo a aquella que, además de existir en

[270] MIQUEL GONZÁLEZ, J. (1989) Observaciones en torno a la buena fe. En Homenaje al Profesor Juan Roca. (pp. 497-507). Murcia: Universidad de Murcia. [Libro en Línea] Recuperado el 15 de julio de 2015. Disponible: https://books.google.co.ve/books?isbn=8476842163 p. 498.

[271] GOZAÍNI, O. (s.f.-b-). *Op. citato*. p. 14.

> sentido psicológico, es válida en sentido jurídico por no encontrar en los usos sociales o en Derecho un límite[272].

Doctrinariamente también se han perfilado algunas otras definiciones que atañen al principio de buena fe. En ese contexto Silveira (*Apud* Gozaíni[273]), ha analizado y referido que dicho principio presenta cinco especiales significados a saber:

> 1) La buena fe refleja lealtad, honestidad y fidelidad, cuando en el derecho de fondo exige acciones positivas [de cada uno de los sujetos en sus relaciones sustanciales, contractuales y procesales] para establecer la relación jurídica de que se trate. 2) La buena fe supone confianza, como criterio de reciprocidad, en la cual está implícita la comunidad de intereses y los objetivos. [Hay confianza, en que la justicia y el sistema que lo aplica, así como sus afirmaciones serán valoradas] 3) También puede manifestarse como credulidad, y obviamente se vincula a la confianza. [Y, a través de ella, las personas pueden verse, en algún momento, sorprendidas y defraudadas en su proceder]. 4) [La] Errónea creencia o convicción respecto de una situación de hecho ligada al Derecho, [que] es otra lectura de la buena fe. Hay aquí un presupuesto que admite en el error involuntario un elemento de justificación. (…) Esa ignorancia o errónea convicción es una señal de honestidad, y 5) la buena fe tiene un sentido valorativo que culmina con la equidad que debe presidir la interpretación, la ejecución y la revisión judicial de las convenciones. [Se ha de aplicar la equidad, como valor importante para resolver las controversias entre las partes y, además, interpretar los contratos y sus implicaciones].

De este planteamiento se derivan en concreto estas consideraciones: (a) la buena fe incluye valores importantes en el actuar de las personas que es exigido por el Derecho; (b) inconcusamente, debe existir confianza. De modo que aneja a la buena fe está la reciprocidad, concretada en la confianza de unos para con los otros; (c) a veces, se entiende como que toda situación de hecho, está ligada al Derecho. Ya se ha esbozado, que sólo aquellos hechos que traen efectos jurídicos, serán los que pueden ser tenidos como hechos jurídicos y, en ese sentido, exige una actuación ponderada y matizada por la buena fe y (d) la equidad es la teleología del principio de buena fe.

---

[272] Tribunal Supremo de Justicia (2010) Decisión del Tribunal Octavo de los Municipios Maracaibo, Jesús Enrique Lossada y San Francisco de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia. Expediente 03287. [Expediente en Línea] Recuperado el 19 de diciembre de 2014. Disponible: http://zulia.tsj.gov.ve/DECISIONES/2010/OCTUBRE/498-7-3287-998.HTML

[273] GOZAÍNI, O. (s.f.-a-). *Op. Citato*. pp. 7-8.

Sobre todo, ha de haber equidad por parte de quien tiene en sus manos la revisión y la ejecución de los actos contractuales, y ella (la equidad) ha de establecerse como punto focal y esencial.

Como se puede leer en la cita precedente, el autor Silveira (*Apud* Gozaíni[274]) a quien se le atribuye la autoría de las cinco significaciones del principio de buena fe, no incluye, en ninguna de sus significaciones, la valoración de la buena fe como hecho. Así entonces, pudiera procurarse alguna interpretación en cuanto a estimarlo como "hecho", a partir de lo expuesto en la cuarta apreciación en la cual se lee: …"errónea creencia o convicción respecto de una situación de hecho". En este presupuesto, en apreciación personal de quien elabora este esfuerzo intelectivo, pareciera que el principio de buena fe es estimado como situación de hecho, y que, por razones propias del discurso, tiene matices diversos del supuesto de hecho.

Un Excurso Oportuno

En razón de proporcionar una idea clarificadora entre hecho y situación de hecho, se realiza la exposición siguiente: hecho, en sí mismo y de manera específica, es un acontecimiento, un evento, un episodio o un suceso, sin que, en principio, produzca efectos jurídicos, porque de lo contrario adquirirá la categoría de hecho jurídico.

Ahora, con respecto a la situación de hecho, se va a afirmar la siguiente idea: cuando se hace mención a "situación", sin adjetivación o sin cuantificador, se proporciona una referencia a estado o constitución de las cosas o de las personas, entre las múltiples acepciones. Por el contrario, cuando se propone la expresión "situación de hecho", hay necesidad de apreciar ciertas apreciaciones que han sido desarrolladas por la doctrina, de modo que permitan otorgar una idea aproximativa para comprender cómo ha de ser su aplicación en el mundo jurídico. De ello se hace una sucinta

[274]GOZAÍNI, O. (s.f.-a-). *Op. Citato*.

elicitación a los fines de abonar la comprensión del tratamiento otorgado a la temática.

Así entonces, con respecto a las situaciones de hecho, Ramos[275] sostiene que hay algunas de ellas que no tienen un tratamiento directo en el *ius ex scripto,* sino que van a depender de la valoración que haga el Jurisdicente. Asimismo, considera que habrá variedades de situaciones de hecho, de conformidad con las disciplinas jurídicas particulares del Derecho. Así las cosas, en función de una caracterización de la situación de hecho, manifiesta:

> [Hay] la necesidad de elaborar (…) al menos una caracterización que sirva para identificar las situaciones de hecho, al modo de teoría general:
> a. La primera nota es la existencia como estructura social o material, su ubicación en la realidad.
> b. Sigue, la falta de un elemento condicionante, esencial para su existencia jurídica; este elemento es el que debe ser colocado por la actividad judicial, realizada [esa colocación del elemento] (…) se atribuyen las consecuencias jurídicas de una intensidad y cantidad [que son] variables. La diferencia está en que asumido en la ley, por la generalidad de ésta, el hecho adquiere también validez general, típica, mientras que la determinación judicial se precisa caso por caso, para las situaciones de hecho.
> c. Además, en su estructura material subyace una finalidad normativa, querida por los participantes para regir su comportamiento de manera similar a como lo hacen las situaciones jurídicas establecidas. La diferencia, falta de elemento formal que las hace realidades de vida y no de relaciones jurídicas puede estar causada en la desconfianza hacia las formalidades, las trabas administrativas, el temor de los costos o la imposibilidad económica que obsta el acceso a la justicia.

Vale acotar, entonces, el hecho, *per se,* en cuanto acontecimiento, que no conduzca a ser subsumido en el ordenamiento jurídico y que no tenga la valoración jurídica, no podrá ser considerado como situación de hecho; ésta, por el contrario, en cuanto sea constitutiva de posiciones o condiciones a partir de un hecho, aún en su conformación material, debe decirse que posee rasgos vinculatorios con una finalidad

[275]RAMOS, C.J. (1992). Situaciones de hecho. Consideraciones sobre la recepción del hecho en el Derecho. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* Nº 85. Universidad Central de Venezuela. (pp. 336-415) [Artículo en Línea] Recuperado el 21 de julio de 2015. Disponible:http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/85/rucv_1992_85_335-415.pdf
pp. 355 -356

netamente preceptuada en el ordenamiento jurídico; ello será, a modo figurativo, una vía para considerarlo como una situación de Derecho o situación jurídica expuesta en el *ius ex scripto.* **Fin del excurso**

Ahora, se procede a dar cuenta de los matices que, a través de los enfoques doctrinarios, se ha venido otorgando al principio de buena fe. Ello con el propósito de valorar, en principio, el aspecto subjetivo y el aspecto objetivo, como una primera aproximación a las posibles variantes de dicho principio.

Variaciones del Principio de Buena Fe

En virtud de que se van a desarrollar distintas denotaciones, inconcusamente, debe afirmarse que, en cuanto al principio de buena fe, aparte de las significaciones presentadas previamente, ha de expresarse con justicia que una parte de la doctrina ha distinguido, desde lo jurídico, dos especies de buena fe: buena fe subjetiva y buena fe objetiva. Asimismo, otra parte de la doctrina ha manifestado que el principio de buena fe ha incluido, desde su proceso formativo, la significancia centrada en la lealtad y la confianza. Cada uno de esos significados tiene su verdadera vinculación. Así la lealtad se relaciona con el cumplimiento de una palabra que se ha empeñado; y la confianza presupone la seguridad que una persona tiene de otra en toda su actuación.

En ese sentido, se intenta proponer una dilucidación acerca de la perspectiva que cada una de esas vertientes tiene, en función de la aplicación del principio que ha sometido a indagatoria.

Brewer Carías[276] sostiene: "El principio de la buena fe (…) tiene que convertirse en el instrumento que pueda garantizarle al particular que puede confiar en la Administración y en el funcionario, y viceversa". Esta apreciación corresponde a

[276] BREWER CARÍAS, A.R. (s.f.). *Principios generales del procedimiento administrativo: hacia un estándar continental* [Documento en Línea] Recuperado el 11 de julio de 2015. Disponible: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/ED874AD957FDC22E052577BD007AD968/$FILE/II_Principios_del_procedimiento_administrativo.pdf p. 14.

entenderlo como instrumentalidad, como elemento importante, en la relación que ha de darse entre la Administración Pública y las personas, en cuanto administrados.

Una precisión, que se aviene interesante, acerca del principio de buena fe, es la que otorga Viana Cleves (*Apud* Ospina Sepúlveda[277]), quien refiere:

> …la noción de buena fe contiene dos elementos fundamentales: la lealtad y la transparencia. Del primero resalta que entraña el cumplimiento de lo prometido (de la palabra dada); mientras que de la transparencia nos indica que "es el deber que implica poner de manifiesto todos los aspectos relevantes para que las partes de una relación jurídica puedan definir sus propias conductas".

Un elemento que fulgura como importante dentro de esta visión es el criterio denominado transparencia. Ésta, inicialmente, habrá de ser concebida como un valor primordial que entraña a la administración; por tanto, se vincula con la claridad de actuación de todas las personas que actúan como funcionarios en representación de la Administración Pública. Luego, se le otorga una dimensión que guarda relación con el deber. En esta perspectiva, Naessens[278] indica: "La transparencia actúa como elemento revelador del buen funcionamiento del Estado, promoviendo el comportamiento responsable de los servidores públicos". Hacia ese deber ha de apuntar toda la actuación estatal.

En esas variaciones del principio de buena fe, se encuentra el planteamiento de Alterini (en Cajarville[279]) quien plantea dos perspectivas o dos dimensiones del principio de buena fe, a saber:

---

[277] OSPINA SEPÚLVEDA, R. (2010). *Principio de la buena fe y responsabilidad de la Administración Pública.* [Artículo Línea] Recuperado el 25 de julio de 2015. Disponible: http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/viewFile/8634/7968 p. 191.

[278] NAESSENS, H. (2010). *Ética Pública y Transparencia.* XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. [Artículo en Línea] Recuperado el 25 de julio de 2015. Disponible: https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531532/document p. 2113.

[279] CAJARVILLE, J. (2012). La buena fe y su aplicación en el derecho argentino. En *Prudentia Iuris*, Nº 74, 2012: 249-259. [Artículo en Línea] Recuperado el 23 de enero de 2014. Disponible: http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/buena-fe-aplicacion-derecho-argentino.pdf p. 250.

> …existe una buena fe-creencia (objetiva) cuando versa justificadamente acerca de la titularidad de un derecho. La apariencia implica el estado objetivo del que deriva el estado subjetivo de la creencia que, cuando es generalizada, se convierte en un error común; y error *communis facis jus*[280] La buena "fe-probidad" (subjetiva) importa el comportamiento leal, el comportamiento honesto, en la celebración y cumplimiento del acto y es, desde otro enfoque, presupuesto del reconocimiento de ciertas facultades, o derechos subjetivos. Es, diríamos, el comportamiento de la gente de bien, de la gente que actúa correctamente en la convivencia social.

De esta primera información doctrinaria se deriva la siguiente explicación: con referencia al postulado *fe-creencia,* éste se adscribe bajo una dimensión objetiva; ello en razón de que se ha de analizar el comportamiento de una persona, que se relaciona, singularmente, con la obligación o el deber de no realizar ningún acto contrario al ordenamiento jurídico que, de algún modo, perjudique la esfera jurídica de la otra parte durante cualquier etapa del proceso.

Así la *fe-creencia* está conectada con las conductas, y ella se concreta como un comportamiento matizado por la fidelidad; una cualidad que, por supuesto, está valorada en el mismo nivel de la exigencia de realizar acciones que estén ajustadas a Derecho, *id est,* que haya apego a las disposiciones de la ley.

Vale argüir, según Pico Zúñiga[281]: "La buena fe objetiva (…) se traduce en una norma o regla orientadora del comportamiento que concierne, en concreto, a los deberes colaterales -deberes de información, solidaridad, secreto, coherencia-"… O como refiere De los Mozos (en Gozaíni[282]): …"la buena fe objetiva (…) adquiere función de norma dispositiva, de ahí [que] su naturaleza objetiva no se halla basada en la voluntad de las partes, sino en la adecuación de esa voluntad al principio que inspira y fundamenta el vínculo negocial". De lo expuesto se colige: (a) hay una norma

---

[280] Traducción: "El error común crea Derecho".

[281] PICO ZÚÑIGA, F. (2013). El deber de coherencia y cooperación en el ejercicio de la condición simplemente potestativa, suspensiva y pendiente. Vniversitas. Bogotá (Colombia) N° 127: 281-308, julio-diciembre de 2013. [Artículo en Línea] Recuperado el 15 de julio de 2015. Disponible: revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/8402/6815 p. 285.

[282] GOZAÍNI, O. (s.f.-a-). *Op. Citato*.. pp. 4-5.

orientadora; (b) está referida a deberes colaterales de una conducta; estos se erigen tal como la ha planteado la doctrina, en particular Solarte Rodríguez[283], quien asevera: …"en una de las más importantes y cotidianas expresiones del efecto integrador que tiene la buena fe"…

Ahora bien, en razón de la imbricación buena fe-creencia, expuesta en la referencialidad que se toma de Alterini (en Cajarville[284]), hay también que decir que la parte objetiva está relacionada de manera directa, sólo con la buena fe, puesto que con el sustantivo, con el vocablo, creencia, se va a concretar el carácter subjetivo de la buena fe. Ello en virtud de que, a partir de la creencia, se legitima y se otorga la titularidad de un derecho al sujeto que actúa de buena fe.

Ahora bien, en relación con el principio de *buena fe-probidad* puede decirse con apoyo en el planteamiento otorgado por Alterini, quien ha sido citado por Cajarville[285], con carácter subjetivo, y, en su exposición, desarrolla la propuesta de Martins Costa (*Apud* Neme Villarreal[286]) en los subsecuentes términos:

> La expresión "buena fe subjetiva", que de manera general ha sido considerada [según Sacco] como "un estado de ignorancia y error", denota un estado de conciencia, un convencimiento; y se dice subjetiva justamente porque para su aplicación debe el intérprete considerar la intención del sujeto de la relación jurídica, su estado psicológico, su íntima convicción; se trata por lo tanto de una idea de ignorancia, de creencia errónea acerca de la existencia de una situación regular, la cual se funda en el propio estado de ignorancia, o en la errónea apariencia de cierto acto, que se concreta en el convencimiento del propio derecho o en la ignorancia de estar lesionando el derecho ajeno [que está protegido por el Derecho]

---

[283] SOLARTE RODRÍGUEZ, A. (2004). La buena fe contractual y los deberes secundarios de conducta. En *Revista Vniversitas.* núm. 108, diciembre, 2004, (pp. 281-315). [Artículo en Línea] Recuperado el 27 de enero de 2016. Disponible: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82510807 p. 281.

[284] CAJARVILLE, J. (2012). *Op. Citato.*

[285] *Ibídem*

[286] NEME VILLARREAL, Martha (2009). Buena fe subjetiva y buena fe objetiva. Equívocos a los que conduce la falta de claridad en la distinción de tales conceptos. En *Revista de Derecho Privado Externado* Nº 17-2009, (pp. 45 - 76) [Artículo en Línea] Recuperado el 15 de julio de 2015. Disponible: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3171374.pdfpp. 48-49

De lo expuesto, se colige que la primera denotación conduce a valorarla como una fase oscurantista y errática, pero orientada a esa etapa de conciencia y de convicción por parte del sujeto que participa en la relación jurídica, dentro del proceso. La subjetividad está barnizada por ese estado psíquico, pudiera decirse, mental y espiritual, que es anejo a esa certeza que le asiste a las partes durante el desarrollo del proceso.

Se hace necesario hacer un punto de inflexión, a los fines de desestimar la valoración negativa de la buena fe, puesto que, es muy pertinente apuntar hacia la concienciación sobre la convicción honesta y positiva que se ha de preponderar. Por eso, de manera fundante, se ha de asumir la premisa de que: …"la buena fe se presume, la mala hay que probarla". Así se lee en el Artículo 789 del Código Civil venezolano: "Artículo 789. La buena fe se presume siempre; y quien alegue la mala, deberá probarla"… Tal aseveración se convierte en una perspectiva que se ha de valorar como positiva. Y, entonces, es pertinente la apreciación de Cartes Pino[287] quien afirma:

> … desde un punto de vista positivo se ha dicho que ésta [la buena fe] consiste en una "honesta convicción" (Windscheid), "honradez" (Tuhr), "voluntad sincera, leal y fiel" (Gorphe), etcétera. En este mismo sentido, el autor español Joan Picó í Junoy, nos enseña que el principio de la buena fe constituye una de las vías más eficaces para introducir un contenido ético en el ordenamiento jurídico.

Variada es la adjetivación que se otorga a la buena fe. Empero, se torna valioso la concepción de honesta convicción, puesto que, desde esta perspectiva, el ser humano siempre tendrá la percepción de que el otro actúa siempre de manera honrada. Así pues, en la intención del valoramiento positivo de la buena fe, puesto que no debe ser considerada, sólo en la negatividad, se puede apostillar el planteamiento que en esa

[287]CARTES PINO, R. (2009). *La buena fe en el procedimiento civil*. Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. [Memoria de Prueba en Línea] Recuperada el 28 de octubre de 2015. Disponible: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/106918/de-cartes_r.pdf?sequence=3 p. 13.

perspectiva fuese expuesto por el doctrinario Bonfante (*Apud* Navarrete[288]) en los siguientes términos:

> *La buona fede è un momento offerto dall'etica sociale e non alterato dal diritto che l'asume. Essa è quindi la buona fede normale, umana, misurata alla pratica giornaliera della vita, al senso morale della società e rimessa di volta in volta all'apprezzamento del giudice, partecipe e interprete di questo sentimiento*[289].

Se predetermina la conjunción entre el sentido moral la actividad normal, cotidiana, en la vida de cada ser humano. Sigue orientada tal apreciación a la convicción positiva de la buena fe. Aunado a ello, Neme Villarreal[290] indica:

> La *bona fides* desempeña una función supletoria del criterio de la justa causa, en cuanto la existencia de una *iusta causa* hace presumir la convicción de actuar conforme a derecho y por ende la buena fe.

Se prepondera en este presupuesto, como se lee, la causa justa; vale señalar, la causa tiene que ser lícita, que es la razón de ser de la validez de los contratos. En lo expresado la causa justa se valora como principal fundamento de la convicción que tiene el ser humano, que lo motiva a actuar conforme con el Derecho. Y, al mismo tiempo, en opinión de la autora citada, la buena fe es accesoria a esa causa justa.

No obstante, hay que reconocer otra visión de la importancia particular y especial de la buena fe como principio, y no con carácter de supletoriedad. Esa visión es de Ugarte quien expresa:

> La buena fe constituye un principio jurídico de relevante importancia para

---

[288] NAVARRETE, U. (1959). *La buena fe de las personas jurídicas en orden a la prescripción adquisitiva.* Estudio Histórico-Canónico. [Libro en Línea] Recuperado el 29 de octubre de 2015. Disponible: https://books.google.co.ve/books?id=plMQLS4T5VkC&pg=PA41&dq=convicci%C3%B3n+positiva+de+la+buena+fe&hl=es&sa=X&ved=0CBsQ6AEwAGoVChMI6aqdzvnlyAIVg3YeCh2V7wG-#v=onepage&q=convicci%C3%B3n%20positiva%20de%20la%20buena%20fe&f=false p. 41.

[289] **Traducción:** La buena fe es un momento que ofrece la ética social y no alterado por el Derecho que lo asume. Eso es entonces la buena fe normal, humana, mezclada con la práctica de la vida cotidiana, en el sentido moral de la sociedad y remitida de vez en cuando a la apreciación del juez, participante e intérprete este sentimiento.

[290] NEME VILLARREAL, Martha (2009). *Op. Citato.* p. 48.

> el derecho que hace referencia al obrar con honradez, veracidad, lealtad, lo que lleva implícita la creencia de que se está actuando conforme a lo que prescribe el ordenamiento jurídico[291].

Es, como se puede leer, una valoración positiva de la buena fe. De modo que es parte de la convicción que tiene una persona, en que lo otra en su actuar tendrá como norte de ese actuar la adecuación a las disposiciones legales establecidas. Por tanto, espera que la realización de un acto por la otra parte, no le perjudica. Esa es su apreciación permanente. Siempre se espera una actuación de buena fe. En ese sentido, el mismo Bonfante (*Apud* Navarrete[292]) sostiene: "*La bona fides è l'assenza plena di ogni spirito lesivo nell'atto dell'agente, l'assenza intrinseca e assoluta di coscienza e voluntà di ledere altrui nell'animo del possessore*"[293]…

Así las cosas, se asume que una persona confía plenamente, desde un principio, que los actos son realizados de buena fe. Por ello, además, de lo planteado, con esa orientación se va a desarrollar la idea de encontrar otras opciones de comprensión en torno al principio de buena fe. En función de ello y con apoyo en Couture (*Apud* Gozaíni[294]) se expondrá el siguiente criterio:

> Hemos anticipado como la alternativa de considerar la *buena fe-creencia* y la *buena fe-lealtad* supone respectivas correspondencias con, por ejemplo, el poseedor de buena fe y el contratante que cumple lealmente sus obligaciones.
> En el proceso, la buena fe surge bajo los dos aspectos. Estará en la interpretación de la creencia de obrar honestamente, como en la conducta que se desenvuelve en los límites del principio de lealtad y rectitud hacia la contraparte.

En lo específico y sustancial, ha de afirmarse que cuando se asume el primer

---

[291] UGARTE, M. (2006). *La vía incidental: ¿procedimiento judicial apropiado para sustanciar y decidir el fraude cometido con el proceso?* Trabajo Especial de Grado para optar al grado de Especialista en Derecho Procesal. [Trabajo de grado en Línea] Recuperado el 29 de octubre de 2015. Disponible: http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAQ7622.pdf p. 8.

[292] NAVARRETE, U. (1959). *Op. Citato.*p. 41

[293] **Traducción:** La buena fe plena es la ausencia de todo espíritu lesivo en el acto del agente, la ausencia intrínseca y absoluta de conciencia y voluntad de dañar a otros en el ánimo del poseedor…

[294] GOZAÍNI, O. (s.f.-b-). *La buena fe en el proceso*. p. 4.

aspecto de la creencia de obrar honestamente, u obrar con derecho, tal aspecto se vincula directamente con la buena fe subjetiva.

Dadas estas consideraciones, ahora, en lo que respecta al principio de buena fe, con la nota de subjetividad, o buena fe subjetiva, se revela, con apoyo en Cardilli (*Apud* Neme Villarreal[295]), lo siguiente:

> En cuanto concierne a la buena fe objetiva, se le ha entendido, como "principio jurídico que introduce en el contenido de las obligaciones deberes coherentes con un modelo de comportamiento objetivo", el del *bonus vir*[296], que se expresa a través de las reglas de honestidad y corrección propias de dicho modelo.

Este valoramiento de la buena fe, como principio jurídico, es lo que le otorga la nota de objetividad y, en ese sentido, va a tener un sentido mucho más justo en el desarrollo del proceso jurídico. Es decir, habrá un mejor entendimiento de todas las actuaciones que se lleven a cabo en el proceso.

De manera acertada Couture (*Apud* Gozaíni[297]) ha destacado lo siguiente:

> …el principio de buena fe y lealtad procesal debe ser de gran preocupación, que supone pauta ética a la que deben adecuar su comportamiento los sujetos intervinientes en el debate procesal, el hecho de tener instaurado de un determinado parámetro ético es la finalidad del proceso, consistente en hacer justicia en cada caso concreto, procurando que la decisión se ajuste a los hechos y al derecho (sic) vigente. Los obstáculos que alteren ese objetivo, aunque sean lícitos jurídicamente, alteran la noción de debido proceso, consagrada como derecho humano.

Como se lee, la buena fe, cuyo anejo es la lealtad procesal, se erige en un prototipo ético que ha ser la referencia basilar para que las partes actúen rectamente durante el desarrollo del proceso.

Al socaire de lo expuesto, Couture (*Apud* Gozaíni[298]) expresa: …"la

[295] NEME VILLARREAL, M. (2009). *Op. Citato*. p. 49.
[296] Traducción: varón bueno; lo que equivale a señalar: el modelo de hombre honesto y correcto.
[297] GOZAÍNI, O. (s.f.-b-). *Op. Citato*. p. 4.
[298] *Ibídem.*

jurisprudencia también afirma, como una de las derivaciones del principio cardinal de buena fe, que existe un derecho a la veracidad ajena; al comportamiento legal y coherente de los otros, sean estos los particulares o el Estado". Se denota de manera precisa el sentido criterial otorgado al principio de buena fe, puesto que se propugna lo eidético de afirmar la inconcusa certeza de atender y comprender el derecho de la *veritas* de la contraparte. Sean los actuantes particulares o el propio Estado.

Por demás, es obligatorio mencionar con Couture (*Apud* Gozaíni[299]) que: "Al derecho procesal civil no le corresponde calificar la "*bona fides*" pues éste contesta a un concepto de filosofía jurídica que se conjuga con otras ciencias como la del derecho y la historia". Se devela, entonces, la particularidad aplicativa del *bona fides* durante el desarrollo del proceso, en este caso civil, sin que tenga que ocuparse de traducir las implicaciones conceptuales onto-filosóficas, puesto que esa no la facultad que le sido atribuida. Se ratifica, pues, que ha de ocuparse en velar porque haya una actuación leal, proba, equitativa, entre las partes, y que se respete el derecho de la veracidad de las actuaciones de cada uno de los intervinientes en el proceso.

Así las cosas, hay que manifestar que los planteamientos anteriores se corresponden con la buena fe de carácter subjetivo, puesto que en lo que atañe a la buena fe en su nota objetiva, la actuación de las partes tiene otro fundamento. Al respecto, Antoraz[300] refiere:

> …el comportamiento de fidelidad –buena fe objetiva-, no se halla (*sic*) basado en la voluntad de las partes, sino en la adecuación de esa voluntad al principio que inspira y fundamenta el vínculo negocial. Gozaíni, lo denomina así "principio de moralidad". Y según sus dichos, cobra un parámetro propio que se mide con los comportamientos habidos y los efectos consecuentes: proscribe el abuso con y en el proceso, y señala las sanciones para quienes incurren en el desatino.

Es muy singular esta afirmación puesto que de manera oportuna y acertada se

[299] GOZAÍNI, O. (s.f.-b-). *Op. Citato*.p. 4.

[300] ANTORAZ, S. (s.f.). El abuso procesal como principio moral. Recapitulación doctrinaria, jurisprudencial y normativa. [Documento en Línea] Recuperado el 14 de julio de 2015. Disponible: http://elateneo.org/documents/trabajosBajar/El_Abuso_Procesal_como_Principio_Moral.pdf p. 7.

hace la distinción con respecto al principio de buena fe, tanto en su perspectiva subjetiva, como en su dimensión objetiva. Ahora bien, con una puntualización categórica la Corte Constitucional Colombiana[301] expone:

> …el principio de la buena fe exige a las autoridades y a los particulares mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico, como quiera que "así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas".

En lo expuesto, ya se aprecia la vinculación del principio de buena fe con la confianza debida, que le es atribuida a la Administración Pública, en cuanto al ejercicio de sus facultades y la protección a los administrados en ese vínculo relacional que se establece entre estos y la Administración.

Hay, en el principio de buena fe, presupuestos, que orientan y perfilan la intención de poder ver concretada, de manera efectiva, la manifestación de la Administración, sin otros límites que aquellos que le establece el ordenamiento jurídico. El principio de buena fe, en su concepción y objetivo especial dentro del ámbito jurídico, ha empezado, como refiere Ospina Sepúlveda[302]: …"a considerarse como un principio general del Derecho, y, como tal, aplicable en el Derecho Administrativo, especialmente, en las relaciones suscitadas entre la Administración y los particulares"; tal disposición está caracterizada por el talante garantizador de los derechos subjetivos de los particulares.

La afirmación, a su vez, es reforzada por Enneccerus (*Apud* Solarte Rodríguez[303]), cuando puntualiza: "No obstante su complejidad, es menester reconocer de antemano que la importancia de la buena fe es hoy en día de tal magnitud que ella

[301] Corte Constitucional Colombiana (1999). Sentencia 360. [Sentencia en Línea] Recuperada el 24 de julio de 2015. Disponible: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/SU360-99.htm
[302]OSPINA SEPÚLVEDA, R. (2010). *Op, Citato.* p. 195.
[303]SOLARTE RODRÍGUEZ, A. (2004).*Op. Citato.* p. 284.

es la base de un principio general de derecho, que incluso se ha llegado a calificar por la doctrina como "supremo" y "absoluto". De modo que, desde la asunción de estos planteamientos, se ha erigido en un fundamento para el establecimiento de las relaciones jurídicas entre las personas.

Fundamento Legal del Principio de Buena Fe

Cuando ha de plantearse el fundamento de un principio, de un valor, de un derecho o una garantía, inconcusamente, hay que indagar en la *norma normarum*, puesto que de ella se han de derivar el desarrollo en las distintas normas del ordenamiento jurídico, cada uno de los principios constitucionales. Así las cosas, debe afirmarse que el principio de buena fe no aparece de manera expresa; entonces, hay que hacerlo vía interpretativa a partir del principio de seguridad jurídica, cuya determinación tampoco se encuentra de manera directa, como principio, en la Constitución de 1999. Sólo, está la expresión "seguridad jurídica" referida tanto en la Exposición de Motivos, como en el Artículo 299 de la norma suprema del ordenamiento jurídico venezolano.

Al socaire de lo expuesto, se ha de presentar el criterio de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia[304] respecto del principio de seguridad jurídica expresado de la manera siguiente:

> El principio de seguridad jurídica como tal **no se encuentra** establecido en la vigente Constitución. [Resaltado incluido]
> Pero a pesar [de] que el Texto Fundamental expresamente no lo define, [no obstante] el artículo (sic) 299 Constitucional, en lo relativo al sistema económico, señala: '(...) El Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad,

[304] Tribunal Supremo de Justicia (2004) Sala Constitucional Sentencia Nº 3180, Expediente 04-1823, de fecha 15 de diciembre 2015, Ponente Jesús Eduardo Cabrera Romero. [Sentencia en Línea] Recuperada el 13 de julio de 2015. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/3180-151204-04-1823%20.HTM

> permanencia y equidad del crecimiento de la economía,...[Subrayado en el texto de la Sentencia]

Igualmente, en función de particularizar y enfatizar en que tales principios no están expresamente determinados o establecidos en el texto constitucional, la misma Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia expone:

> La seguridad jurídica aparece ligada al fortalecimiento de la economía del país, pero considera la Sala, que ella obedece a un criterio más amplio, que se derivaría del propio Texto Constitucional y que se convierte en un principio constitucional.
> Seguridad Jurídica se refiere a la cualidad del ordenamiento jurídico, que implica certeza de sus normas y consiguientemente la posibilidad de su aplicación.
> Pero, a juicio de esta Sala, este no es sino un aspecto de la seguridad jurídica, ya que el principio lo que persigue es la existencia de confianza por parte de la población del país en el ordenamiento jurídico y en su aplicación, por lo que el principio abarca el que los derechos adquiridos por las personas no se vulneren arbitrariamente cuando se cambian o modifican las leyes; y porque la interpretación de la ley se hace en forma estable y reiterativa, creando en las personas **confianza legítima** de cuál es la interpretación de las normas jurídicas a la cual se acogerán[305]. [Resaltado incorporado]

O como lo señala Romero Seguel[306]: "Una de las más típicas manifestaciones del principio general de buena fe: [es] la doctrina de los actos propios (*venire contra propium factum nulli conceditur; venire contra factum propium no valet*[307])".

Asimismo, y con respecto a las manifestaciones o variopintas aristas del principio de buena fe, Von Thur (*Apud* Ojeda Rodríguez[308]) refiere:

---

[305] *Ibídem.*

[306] ROMERO SEGUEL, A. (2003). *El principio de buena fe procesal y su desarrollo en la jurisprudencia, a la luz de la doctrina de los actos propios.* Revista Chilena de Derecho. Volumen 30. (pp. 167-172) [Artículo en Línea] Recuperado el 14 de julio de 2015. Disponible: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2650443.pdfp. 167

[307] Traducción: "A nadie le está concedido ir contra sus propios actos; nadie puede ir válidamente contra sus propios actos".

[308] OJEDA RODRÍGUEZ, N. (2010). El principio de buena fe: Breves comentarios al artículo 6 del Código Civil cubano. Revista *Ámbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 81. [Artículo en Línea] Recuperado el 14 de julio de 2015. Disponible: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8500

> …la buena fe era entendida en varias aristas del Derecho, como *bonae fidei possessor*, en sede de obligaciones, como error excusable acerca de una situación jurídica, cuando se trata de saber si el deudor queda liberado por pagar a quien no era el verdadero acreedor y en materia contractual para calificar a un tipo de contratos llamados *bonae fidei*, en contraste con los contratos *stricti iuris*, entendidos los primeros como aquellos en que el acreedor no podía exigir una prestación determinada de antemano, sino aquello que el deudor hubiera de dar o hacer según la buena fe y en vista de las circunstancias todas del caso.

Como se puede valorar el principio de buena fe va a ser un eje transversal en todo el ordenamiento jurídico. Y si bien, constitucionalmente no ha sido establecido como principio, como tampoco lo es el principio de seguridad jurídica, empero, el principio *bona fides* podrá ser considerado como un filón de otro principio jurídico, que tiene mayor trascendencia en el mundo jurídico como lo es el principio de seguridad jurídica.

Ahora bien, a pesar de que la doctrina ha estudiado este principio de la buena fe, se hace necesario afirmar que, en algunas oportunidades, la Jurisprudencia Patria, ha sido dubitativa con respecto a su distinción particular y propia y la han semejado, en cuanto significación, con confianza legítima. En algunas decisiones han establecido como criterio que buena fe y confianza legítima tienen igual significación o que los dos principios expresan el mismo contenido.

Una ilustración de ello se encuentra en la motivación de la sentencia de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo[309], cuyo Juez-Ponente, en fecha 28 de septiembre de 2007, en el caso Hernán Henrique Guerrero Pulido, expresó: …"[el] principio de **confianza legítima o buena fe**, el cual es aplicable a todas las relaciones jurídico administrativas para limitar el comportamiento de los sujetos que forman parte de ella"… [Resaltado incorporado]; no obstante, a juicio de quien realiza esta

[309] Tribunal Supremo de Justicia (2007). Sentencia Nº 2007-1601, de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, de fecha 28 de septiembre de 2007, caso Hernán Henrique Guerrero Pulido. [Sentencia en Línea] Recuperada el 13 de julio de 2015. Disponible: http://jca.tsj.gob.ve/DECISIONES/2007/SEPTIEMBRE/1478-28-AB42-R-2004-000164-2007-1601.HTML

apreciación indagatoria, en razón de la búsqueda en otras decisiones de jurisdicentes, este criterio no ha de tenerse como prevalente, puesto que no ha sido reiterado, uniforme y pacífico.

Así las cosas, como se ha expuesto, ya es notorio que no se perfiló el principio de buena fe en el texto constitucional; entonces, en aras de establecer el fundamento jurídico de este principio, debe afirmarse que su prescripción, de manera clara y directa, se establece en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos[310], Capítulo II, Artículo 24, cuya titulación es Presunción de Buena Fe. Al respecto, en dicha norma se lee:

> Artículo 24. De acuerdo con **la presunción de buena fe**, en todas las actuaciones que se realicen ante la Administración Pública, se tomará como cierta la declaración de las personas interesadas, salvo prueba en contrario. (*Omissis*) [Resaltado incluido]

Se puede extraer del texto de la norma expuesta el siguiente planteamiento: los administrados, en cualquier trámite o realización por ante la Administración, han de obrar siempre con honradez, con rectitud y probidad, y así ha de ser asumido por funcionarios de la Administración Pública. Se interpreta que el actuar de las personas ante la Administración Pública debe estar caracterizada por el principio de buena fe, que, a pesar de no aparecer expresamente en la Constitución, ha de considerarse como un presupuesto que, por un lado, obliga a las autoridades públicas y a la misma ley, a que presuman la buena fe en las actuaciones de los particulares; y, por el otro lado, obliga tanto a autoridades públicas como a particulares a que actúen siempre de buena fe. De modo que, el funcionario que está al servicio de la Administración Pública, igualmente, tiene que ser partícipe de la convicción de la actuación de los particulares impregnada de buena fe. Este planteamiento tiene correspondencia con la máxima de experiencia, cuyo planteamiento estriba en que la buena se presume y la mala hay

[310] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos. (2014). Decreto N° 1.423. Publicado en Gaceta Oficial Nº 6.149, Extraordinario, el 18 de noviembre de 2014. (Reimpresión por fallas en los Originales Decreto Ley de Simplificación de Trámites Administrativos).

probarla.

Por tanto, de conformidad con la directriz establecida, la ley ha de aplicarse y administrarse de buena fe. Este presupuesto es congruo con la premisa jurídica que hace referencia a que el Derecho tiene un carácter general y abstracto, desde la óptica del criterio sustantivo, y así son sus reglas o normas. De modo que, bajo ese criterio, la ley, en su desarrollo y en su creación, no ha de responder a las particularidades, ni tener una aplicación de carácter casuístico, ni estar sujeta a dictámenes políticos, sino que debe ser creada por razones jurídicas, lo que le confiere, además, su nota de objetividad.

Es por ello que cuando se procede a realizar un análisis, un poco más prolijo, del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos[311] el resultado va a responder a señalar en que se van a encontrar otras normas que hacen mención al principio de buena fe. Así se encuentra el Artículo 5, cuyo texto es:

> Artículo 5°. La simplificación de trámites administrativos se fundamenta en los principios de legalidad, simplicidad, transparencia, celeridad, eficacia, eficiencia, rendición de cuentas, solidaridad, **presunción de buena fe** del interesado o interesada, responsabilidad en el ejercicio de la función pública, desconcentración en la toma de decisiones por parte de los órganos de dirección y su actuación debe estar dirigida al servicio de las personas. [Resaltado incorporado]

En el contenido se puede colegir que va a normar la conducta de la Administración Pública, y consecuencialmente, la actuación de los funcionarios administrativos, quienes han de realizar todos sus actos conforme con la presunción que preconiza que el administrado, inicialmente, siempre está realizando un trámite administrativo bajo el principio de buena fe. Esta disposición es concordante con lo establecido en los Artículos 16 y 31 *ejusdem*[312]cuando establecen:

---

[311] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos. (2014). *Artículo 5.*

[312] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos. (2014). *Artículo 16 y Artículo 31*.

> Artículo 16: (*omissis*) La solicitud, el aporte, recepción y análisis de la información requerida al solicitante deberá efectuarse en estricto cumplimiento del **principio de buena fe**. [Resaltado incorporado]

En esta disposición se determina la responsabilidad que recae en el administrado de actuar, por ante la Administración Pública, conforme con los dictámenes de la *bona fidae.*

Por su parte, en la norma que sigue, la presunción de que el administrado ha actuado de buena fe, recae en los distintos órganos y entes de la Administración Pública y en sus correspondientes áreas competenciales. De modo que para agilizar trámites podrá decidir qué documentación es imprescindible y cuál no. Así se lee:

> Artículo 31. Los órganos y entes de la Administración Pública, en sus respectivas áreas de competencia, deberán realizar un inventario de los documentos y requisitos cuya exigencia pueda suprimirse de conformidad con la **presunción de buena fe,** aceptando en sustitución de los mismos las declaraciones juradas realizadas por las personas interesadas o su representante con carta poder. [Resaltado incorporado]

De las normas expuestas, puede referirse que el principio de buena fe tiene su fundamento jurídico de manera expresa y fehaciente en estas disposiciones normativas del Decreto mencionado.

Por demás, debe manifestarse que en la indagatoria para determinar la presencia del principio de buena fe, en otras normas del ordenamiento jurídico venezolano, se encontró en los Artículos 105 y 107 del Código Orgánico Procesal Penal[313]; en dichas normas se ordena a las partes abstenerse de hacer planteamientos dilatorios, meramente formales y abusar del ejercicio de las facultades que el sistema adjetivo le establece. Asimismo, se ordena a los jueces velar por el desarrollo procesal conforme con el principio de buena fe, lo que constituye la regulación judicial.

[313] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Procesal Penal (2012). Decreto 9.042, publicado en Gaceta Oficial Nº 6078, extraordinario, de fecha 15 de junio de 2012.

Doctrinariamente, con respecto a la determinación del principio de buena fe, también se puede referir lo expuesto en los aportes de Brewer Carías[314] en el siguiente tenor:

> El principio de buena fe se ha establecido en los dos sentidos necesarios en las relaciones entre la Administración y el ciudadano: en primer lugar, como presunción de parte del ciudadano en la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (Artículo 5: "La presunción de buena fe del ciudadano") lo que implica, por ejemplo, que "en todas las actuaciones que se realicen ante la Administración Pública, se tomará como cierta la declaración de las personas interesadas, salvo prueba en contrario" (Artículo: 23); y, en segundo lugar, que la Administración, en sí misma, debe actuar conforme al principio de buena fe, tal como se precisa en el artículo (sic) 10 de la LOAP".

El respectivo examen, a lo presentado, orienta las perspectivas en las que ha enfatizado el principio de buena fe. Por un lado, se establece una carga a la Administración Pública en el sentido de otorgar el rasgo de certidumbre a las actuaciones de los particulares. Y por el otro lado, causa una obligación a la propia Administración, ergo, atañe a sus funcionarios, la obligatoriedad de proceder conforme con el dictamen del principio de buena fe.

En ese tenor, como la intención del presupuesto se centra en garantizar la actuación acorde con la buena fe, entonces, una de las normas precisas es el Artículo 10 la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el cual se establece lo siguiente:

> Artículo 10. Ningún acto administrativo podrá crear sanciones, ni modificar las que hubieran sido establecidas en las leyes, crear impuestos u otras contribuciones de derecho público, salvo dentro de los límites determinados por la Ley.

Se desprende de la norma que toda actuación de la Administración Pública debe

[314] BREWER CARÍAS, A.R. (2008). Introducción al régimen de la Ley Orgánica [de Procedimientos Administrativos] En la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y legislación complementaria* (15a. ed.). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. p. 60.

estar apegada al principio de buena fe, tanto desde la óptica objetiva, como desde la visión subjetiva. Se concreta esta afirmación en la necesidad de valorar la actividad de la Administración Pública, en aquella relación jurídico-administrativa, que se activa, sobre la base de las actuaciones de los particulares y de la propia Administración, a los fines de comprender que tal actividad debe estar regida por el principio de buena fe: objetiva y subjetiva. Desde la perspectiva objetiva se asume como un prototipo de actuación de talante social, que ha sido prescrita por el ordenamiento jurídico.

Así lo asiente Grilli Zagal[315]y lo hace en los siguientes términos:

> [Buena fe objetiva] es establecer como la persona tiene que actuar para así generar el efecto querido, es decir, actuar de buena fe con la contraparte, donde ello debe estar presente en todo acto que ellas realicen en cualquiera de sus fases.

Por su parte, Álvarez[316] expone el criterio doctrinario que se presenta a continuación:

> La buena fe es objetiva en sí misma, tal como estima Santa Cruz, es un modelo o arquetipo de conducta social. Como existe una norma jurídica que impone un determinado comportamiento social, un deber de comportarse de buena fe en el tráfico jurídico, cada persona adopta su propia conducta al arquetipo de la conducta social reclamada por la idea imperante en determinada situación.

En las ideas expuestas se determina la importancia de que haya congruencia entre lo dispuesto en la normativa y el actuar de las personas en sociedad. Ello debe igualmente, ser asumido por la Administración Pública. Además, en la mirada de

---

[315] GRILLI ZAGAL, P. (2012). La Buena Fe Objetiva y la Buena Fe Subjetiva el en Código Civil Chileno. Tesina para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas. [Tesina parcial en Línea] Recuperada el 30 de octubre de 2015. Disponible: http://etesis.unab.cl/xmlui/bitstream/handle/tesis/513/RESUMEN_Grilli_P_La%20buena%20fe%20objetiva%20y%20la%20buena%20fe_2012.pdf?sequence=1 p. 5

[316] ÁLVAREZ, J. (s.f.). Perspectivas del principio de buena fe en el contrato de trabajo, ante la visión unitaria de las políticas de seguridad y salud en el trabajo: Lopcymat. En *Revista de Derecho Universidad Central de Venezuela* (pp. 241-258) [Artículo en Línea] Recuperado el 30 de octubre de 2015. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/127/ucv_2007_127_241-258.pdf p. 245.

entender que ha de responder a un comportamiento dentro del grupo social. Se va a encontrar el planteamiento relacionado con que realmente la conducta ha de ser concreta, realizada, materializada. Dicho planteamiento lo expone Neme Villarreal[317] del siguiente modo:

> …la buena fe objetiva es deber de comportamiento, implica la efectiva realización de una conducta, sea que el sujeto del que se predica deba ejecutarla directamente (buena fe activa) o sea que tenga el derecho a esperar de un tercero un comportamiento de tal naturaleza conforme con los postulados del principio (buena fe pasiva).

Ahora, en lo que respecta a la buena fe, con carácter subjetivo, se ha de partir del criterio en el cual se requiere la validez de los actos, a partir de la puesta en práctica del principio de la buena fe, tanto por las personas, como por la Administración Pública. En esa orientación, con respecto a la buena fe de carácter subjetivo, Guzmán (*Apud* Grilli Zagal[318]) manifiesta:

> También podemos encontrar este pilar fundamental del Derecho contenido en la eficacia del acto, para que el acto sea válido, una "buena fe que consiste en una conciencia o un estado de conciencia, por eso suele llamarse la buena fe subjetiva.

Ese criterio de validez y eficacia, se sustenta en un actuar consciente de dichos actores de la relación administrativa. Ese actuar debe ser honesto, pero, sobre todo, consciente, aunque la conducta esperada no está predeterminada. Así lo expresa Neme Villarreal[319]:

> …la buena fe subjetiva es una creencia, trátese de la buena fe simple que solamente exige una conciencia recta pero no exige una determinada conducta, o de la buena fe cualificada, también llamada buena fe creadora de derechos o exenta de culpa, que además de la conciencia de obrar con lealtad requiere un elemento objetivo o externo que revista de certeza la apariencia en que se funda su creencia y que tiene como presupuesto la ausencia de culpa de quien la alega y por ende exige un comportamiento

[317] NEME VILLARREAL, Martha (2009). *Op. Citato.* p. 62.
[318] GRILLI ZAGAL, P. (2012). *Op, Citato.* p. 5.
[319] NEME VILLARREAL, Martha (2009). *Op. Citato.* p. 62.

diligente.

Realizado este discurrir sobre las vertientes del principio de buena fe, se aviene la oportunidad, para hacer referencia al fundamento legal del principio; dicha sustento se encuentra muy bien determinado y establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública[320], dentro del conjunto de principios que han de regir la actividad de la Administración Pública. En ese tenor, se lee:

> Artículo 12. La actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, **buena fe**, paralelismo de la forma y responsabilidad en el ejercicio de la mismas, con sometimiento pleno a la ley y al derecho (sic), y con supresión de las formalidades no esenciales. [Resaltado incluido]

Una de las aristas que permite realizar una crítica, se centra en que los principios, no fueron definidos o desarrollados en la ley; por tanto, se debe acudir a la doctrina, precisamente, para hallar la denotación querida por el legislador. Así las cosas, el principio de buena fe es analizado bajo la condición de valorar la convicción que se tiene de una actuación recta, por parte de la Administración. De modo que, sustentado en una actuación ajustada a la corrección y a la sindéresis, se genera el carácter tuitivo de la Administración Pública a favor de los particulares.

Una referencialidad necesaria que permite explanar la intención de valorar el principio de la buena fe, y su arraigo, tanto en los principios generales del Derecho, como en el ordenamiento jurídico venezolano, se puede encontrar, específicamente, en el Artículo 12 *in fine* del Código de Procedimiento Civil[321] y también en el Artículo 1160 del Código Civil[322]. Dicho principio, el principio de buena fe, en cuanto principio

[320] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2008). Gaceta Oficial Nº 5.892 Extraordinario del 31 de julio de 2008. *Artículo 10*.

[321] Código de Procedimiento Civil (1990). Gaceta Oficial Nº 4.209 Extraordinario. Publicado el 18 de septiembre de 1990. *Artículo 12 in fine*

[322] Código Civil Venezolano (1982). Gaceta Oficial Nº 2.990 Extraordinario. Publicado el 26 de julio de 1982. *Artículo 1160.*

general, determina que las personas siempre han de actuar honestamente y de conformidad con los dictámenes del Derecho. Es necesario precisar que, aun cuando la normativa expuesta, corresponde al Derecho Privado, y ahí se encuentra dicho principio, empero, no se desconoce que es un presupuesto que también tiene su validez y aplicación en el Derecho Administrativo. Pero que, aditivamente, orienta al jurisdicente en su proceso hermenéutico e integrador de las normas del Ordenamiento Jurídico. Aparte de que tal principio ha de ser aplicado en todas las relaciones jurídico-administrativas, que se originan de las peticiones de los administrados y de los actos administrativos.

En ese contexto, el Juez Núñez Montero[323], en sentencia 82-2009, refiere:

> Es por ello que la buena fe, aparece como uno de los principios generales que sirven de fundamento al ordenamiento, informan la labor interpretativa y constituyen instrumento decisivo de integración de la labor hermenéutica en el Derecho. Asimismo, debe destacarse que este principio es aplicable a todas las relaciones jurídico administrativas, limitando el comportamiento de los sujetos que forman parte de ella, esto es, tanto para la Administración como para el administrado, quien debe actuar dentro de los límites de sus derechos y libertades.

El sustento jurídico del principio de buena fe es determinante, puesto que va a orientar al jurisdicente en la labor hermenéutica de forma integrativa de todo el Derecho. Ello es necesario e importante, puesto que, según Contreras Colmenares[324]: "Los modos interpretativos parecieran ser plurales. Condición que propicia conflictos y versiones variopintas, para así dejar entrever que cada intérprete habrá de tener una adecuada orientación (…) [y así evitar] que la interpretación pudiera hacerse al arbitrio del intérprete". Por tanto, ha de acudirse al principio de buena fe, como axioma que fundamenta, dentro del proceso, la adecuada y propia interpretación e integración del

[323] NÚÑEZ MONTERO, J. (2009). Sentencia 82-2009. Expediente 8245 del Juzgado Superior Primero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital [Sentencia en Línea] Recuperada el 23 de enero de 2014. Disponible: http://caracas.tsj.gob.ve/DECISIONES/2009/JULIO/2106-22-8245-82-2009.HTML

[324] CONTRERAS COLMENARES, A. (2015). *Íter procesal contencioso-administrativo.* Una Epistemología Introspectiva-Vivencial en la Hermenéutica Jurídica. San Cristóbal, Venezuela: Litoformas. p. 93.

Derecho de toda la actuación de los intervinientes en la relación jurídica procesal.

Por su parte, Caicedo Medrano[325] asiente:

> …la buena fe llegó a constituir el soporte esencial de un importante número de contratos, conocido en términos generales como *negotia ex fide bona contracta*, cuya fuerza la daba la palabra depositada. Esto se fue aplicando de manera especial al contrato de compraventa, en virtud del cual por la sola celebración del contrato el comprador se entendía y se reputaba poseedor de buena fe.

De la expresión anterior, se puede desprender la idea de apreciar el origen del principio de buena fe en la celebración de los contratos. De modo que, en el inicio, se afilia con el derecho privado. Así pues, en el *Ius* privatista se resalta la importancia de la palabra dada. Ella respondía a la solemnidad de las palabras que se pronunciaban, que deviene del Derecho Romano; en el acto solemne, dichas palabras, exteriorizaban la voluntad de las partes y, así, surgía el negocio jurídico.

En la sabiduría popular se fue extendiendo la misma convicción. La palabra tenía un valor preponderante y una importancia esencial. No era necesario un documento escrito. Entre algunas máximas, dentro de esas enseñanzas, se encontraban: "Si ya diste tu palabra, no puedes cambiarla". "Lo prometido es deuda". "Piensa bien antes de comprometerte, porque si no cumples, tu palabra no vale nada". "Si ya te ofreciste, no le puedes fallar a la gente". O aquella afirmación especial: "la palaba empeñada vale más que la firma de un papel". Lo fundamental era que, en estas expresiones, preponderaba la oralidad, como realización de negocios jurídicos, y en ello entrañaba la buena fe. No obstante, hogaño, ha decirse que, desafortunadamente, el respeto por la palabra se ha perdido en el tiempo. Tanto, así que en el mundo jurídico sólo tiene valor lo escrito, no la palabra.

---

[325] CAICEDO MEDRANO, A. (2009). El principio de confianza legítima en las sentencias de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y su incidencia en la congestión de los despachos judiciales en Colombia. *Revista Electrónica. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia*. Nº 1. Año 1. ISSN 2145-2784, mayo de 2009. Recuperado el 12 de julio de 2015. Disponible: http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/viewFile/2114/1829 p.9.

En torno al valor de la palabra, vale hacer mención al Juramento Decisorio como medio de prueba había sido de gran utilidad en la instrucción de una causa. Lamentablemente, en la actualidad ha devenido en desuso, y, por tanto, confinado al abandono. Esto es apuntado por Calvo Baca[326] de la manera siguiente: "Para algunos tratadistas constituye la mejor probanza; para otros es tan inútil que debe eliminarse de la legislación. Tan diversas opiniones nacen de muy distintos enfoques de la prueba."…

Anteriormente, de acuerdo con la jurisprudencia patria tenía un valor probatorio importante, hasta el punto de ser considerado no como un complemento de prueba. Por el contrario, como lo refiriera la extinta Corte Suprema de Justicia (*Apud* Tribunal Supremo de Justicia[327]): "Tal juramento no es un suplemento de prueba. Es la única prueba, puesto que se supone que todos los demás medios han sido desechados. La intención de aquel que lo defiere, es la de hacer depender de dicho juramento la terminación del litigio"…

Sin embargo, en una más reciente decisión del Juzgado Primero de Primera Instancia Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del área metropolitana de Caracas[328]como parte del Poder Judicial señala:

> (*Omissis*) El Juramento decisorio puede definirse como el medio de prueba legal por el cual, una de las partes, a pedido de su adversario o del juez, afirma o niega la verdad de los hechos contenidos en la fórmula, observando el rito de la religión que profesa, o jura por su honor y su conciencia, teniendo la función de hacer plena prueba. Es una prueba supletoria de la cual las partes pueden servirse sólo cuando sea imposible o sumamente difícil reproducir otras pruebas. El juramento versa sobre un hecho determinado y personal de aquél a quien se le infiere[329], [y] del cual las partes hacen depender la decisión del asunto.

---

[326] CALVO BACA, E. (2008). *Código de Procedimiento Civil de Venezuela.* Caracas: LIBRA.

[327] Juzgado primero de primera instancia civil, mercantil y del tránsito de la circunscripción judicial del área metropolitana de Caracas (2008). Expediente N° 45572 de fecha 02 de junio de 2008. [Expediente en Línea] Recuperado el 31 de octubre de 2015. Disponible: http://caracas.tsj.gob.ve/DECISIONES/2008/JUNIO/2116-2-45572-.HTML

[328] *Ibídem*

[329] *Infiere* en el texto de la sentencia está utilizado bajo el sinónimo de provocar y éste, a su vez, con el significado de: "promover".

Sin embargo, en la misma decisión el Tribunal se mostrado vacilante en cuanto al criterio, puesto que más tarde el jurisdicente determina lo siguiente: "El juramento decisorio, no solo tiene fuerza plena, sino decisiva para el pleito; después de él, todas las demás pruebas son inútiles. El Juez debe sentenciar necesariamente según método que arrija (sic) el juramento decisorio".

Y con base en esta expresión en la parte motiva del fallo proferido Juzgado Primero de Primera Instancia Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del área metropolitana de Caracas[330]

> El honor, la reputación, la integridad y **la palabra** (el compromiso, el juramento), de la parte que juraba eran evidencias para la parte solicitante del juramento, las cuales tomaba en consideración y eran determinantes, ya que se presumía que quien juraría, diría la verdad y solo con el juramento bastaba para que fuese plena prueba y el caso se resolviese en base al juramento, concluyendo el proceso. [Resaltado incorporado]

Sería importante y meritorio volver sobre el criterio de preponderar el valor de la palabra, no solo por la jurisprudencia patria, en cuanto a la fuerza que se le otorga al juramento decisorio, sino que habría que impulsar que los ciudadanos, que son quienes más han conducido a la pérdida del valor de la palabra, pudieran retomar el otorgamiento de la fuerza y convicción que tiene. Todo ello, como parte de la creencia y convencimiento de que se siempre, en principio, toda persona obra con buena fe, en los actos que realiza.

Ahora bien, hay que afirmar, con respecto a que aun cuando tenga primacía lo escrito, la buena fe sigue siendo el arquetipo para la realización de diversas acciones reguladas por el Derecho. En esa perspectiva, el mismo Caicedo Medrano[331] sostiene:

> …la buena fe obliga tanto a los particulares como al Estado, y en virtud de ella, los asociados, llámese también ciudadanos, no están en obligación de comprobar que obran de buena fe cada vez que acuden a la administración para adelantar una diligencia o para cumplir un requisito, pues ésta se presume.

[330] *Ibídem*
[331] CAICEDO MEDRANO, A. (2009). *Op. Citato.* p.10

Una ratificación de la importancia del principio de buena fe, que se subsume en todo el ordenamiento jurídico. Ella no ha de ser jamás probada, puesto que toda actuación o ejercitación de derechos por ante la Administración Pública o la actuación de ésta o sus funcionarios, deben estar pergeñadas y sustentadas en el principio de buena fe. Y ese principio de buena fe genera confianza. O como sostiene González Pérez (en sentencia la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia[332]):

> La buena fe, significa confianza, seguridad y honorabilidad, se refiere a que una de las partes se entrega confiadamente a la conducta leal de otra en el comportamiento de sus obligaciones, fiado en que ésta no lo engañará. La buena fe significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá en un caso concreto sus efectos usuales, los mismos efectos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos.

Así las cosas, desde la óptica de valorar la buena fe como confianza, se derivada la noción, de que cuando se adjetiva, se va a tener la locución lingüística: confianza legítima. Y en función de ello, se parte del criterio desarrollado por el TSJ[333] en torno a que: "El principio general de la buena fe ha entrañado desde sus orígenes más remotos una misma significación: ideas de *Lealtad* y de *Confianza* (*fides o bona fides*)". Con ello, se ratifica el verdadero punto enfático del principio *in comento* que va a perfeccionar el interés legítimo, personal y directo de las personas. Este sustento doctrinario permite, además, determinar la receptación que en la Jurisprudencia patria ha tenido este principio.

Este principio de buena fe de acuerdo con González Pérez …"constituye (…) una de las más fecundas vías de irrupción del contenido ético social en el orden

---

[332] Tribunal Supremo de Justicia (2004). Sentencia de la Sala Político Administrativa Nº 0087, de fecha 10 de febrero de 2004. [Sentencia en Línea] Recuperada el 25 de julio de 2015. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/febrero/00087-050204-2000-0006.HTM

[333] Tribunal Supremo de Justicia (2013). Tribunal Primero de Primera Instancia de Juicio de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia. Expediente: VP21-V-2013-000682. [Expediente en Línea] Recuperado el 19 de diciembre de 2014. Disponible: http://zulia.tsj.gov.ve/DECISIONES/2014/MARZO/2435-11-VP21-V-2013-000682-026-14.HTML

jurídico" [334]. Se establece en este enunciado la valiosa aportación desde lo ético, como pulsión fundante en el ámbito jurídico. Lo que se aspira con el principio de la buena fe, es un comportamiento asiduo y normal en el ejercicio del derecho, por parte de quien lo reclama. Al respecto, González Pérez[335] expone: "Lo que el principio de buena fe comporta es que el derecho se ejercite como se ejercitaría habitualmente, que su titular adopte la conducta normal".

Si bien muchos ordenamientos jurídicos pudieran no haberlo incluidos en sus normativas, empero, su basamento aplicativo se sustenta en los principios generales del Derecho. Apuntará Battle (en González Pérez[336]) "El principio de la buena fe es exigible en los actos jurídicos, en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones". Esto ha sido ratificado por Monsalve Caballero[337] quien sostiene: …"no se puede ocultar es que hoy por hoy, la buena fe se presenta en la actualidad como un concepto vigente y que gobierna sobre todo el derecho de las obligaciones".

Por su parte, Capón Filas y Rodolfo (*Apud* Irureta Iriarte[338]) plantea:

> …la buena fe se traduce en una obligación de las partes contratantes que les exige actuar rectamente, de forma honrada, sin intención de dañar u "oscurecer" las cláusulas acordadas, obligándose a observar una determinada actitud de respeto y lealtad en el tráfico jurídico, ya sea que se actúe en el ejercicio de un derecho como de una obligación.

Ahora bien, el planteamiento esbozado no ha de ser una máxima *per se* puesto que se puede estar incurso, como lo señalase Jaime Guasp (*Apud* González Pérez[339]),

---

[334] GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1983). *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo.* [Discurso en Línea] Recuperado el 22 de diciembre de 2014. Disponible: http://www.racmyp.es/docs/discursos/d32.pdf p. 12.

[335] GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1983). *Op. Citato.* p. 23

[336] GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1983). *Op. Citato.* p. 16

[337] MONSALVE CABALLERO, V. (2008). La buena fe como fundamento de los deberes precontractuales de conducta: una doctrina europea en construcción. En *Revista de Derecho*, Universidad del norte, Barranquilla. N° 30 (pp. 30-74). [Artículo en Línea] Recuperado el 01 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n30/n30a03 p. 34.

[338] IRURETA IRIARTE, P. (2011). Vigencia del principio de la buena fe en el derecho del trabajo chileno. En *Revista Ius et Praxis*, Año 17, Nº 2 2011, pp. 133 – 188 Artículo en Línea] Recuperado el 01 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v17n2/art07.pdf p. 135.

[339] GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1983). *Op. Citato.* p. 18.

en la práctica de: …"una juridicidad anormal". Por el contrario, lo que se aspira es a que con el principio de la buena fe se materialice una adecuada limitación a la ejercitación de los derechos.

Así las cosas, Monsalve Caballero[340] indicará: "La buena fe como una norma general por tanto es una norma integradora y creadora dentro del sistema jurídico, el cual le reconoce su carácter heterónomo tanto del contrato como de todo el ordenamiento jurídico". En este tenor, González Pérez[341] precisará: "El principio de buena fe, por tanto, en una de sus concretas aplicaciones constituye un límite al ejercicio de los derechos". Ahora bien, una actuación coherente, honesta, prudente que se espera que realice una persona es lo que constituye la buena fe.

Además, en el campo jurídico, se parte de la premisa singular de entender que toda persona que ejercita un derecho, lo hace sustentado en el principio de buena fe, porque, aditivamente, tiene la confianza en lograr la justicia. Ello se corresponde con la confianza legítima.

Vinculación del Principio de Buena Fe con la Confianza Legítima

Antes de desarrollar la referencialidad en torno a la confianza legítima, se considera pertinente, definir cada uno de los voquibles por separado y luego proceder a hacer la conjunción de la expresión completa.

Así las cosas, cuando se habla de confianza se han de considerar diferentes matices que dicho vocablo presenta. Así, la Real Academia Española[342] expresa que confianza significa: "Depositar en alguien, sin más seguridad que la buena fe y la opinión que de él se tiene, la hacienda, el secreto o cualquier otra cosa".

[340] MONSALVE CABALLERO, V. (2008). *Op. Citato.* pp. 34-35.
[341] GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1983). *Op. Citato.* p. 23.
[342] Real Academia Española (2015). *Confianza.* [Material de Multimedia] Disponible: Microsoft® Encarta® 2009. © 1993-2008 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

Por su parte, Simmel (*Apud* Cornu[343]) expresa: "La confianza es una hipótesis sobre la conducta futura del otro". Y la misma Cornu[344] refiere: "Es una actitud que concierne el futuro, en la medida en que este futuro depende de la acción de un otro. Es una especie de apuesta que consiste en no inquietarse del no-control del otro y del tiempo".

Se puede, entonces, valorar como la disposición que tiene una persona para proceder a otorgar a otra persona algún asunto, cosa o premisa matizada de secreto; tendrá el primero la convicción de que el otro responderá satisfactoriamente; por tanto, tiene la convicción de que, aun cuando no ha de estar pendiente de la actuación de ese otro, no tendrá preocupación alguna en el cumplimiento cabal. Ello en razón de que aguarda que la persona, en quien ha depositado esa esperanza cierta y firme, actuará de conformidad con los dictámenes de la buena fe, de la lealtad, de la probidad y la honestidad.

En cuanto a la adjetivación legítima, necesariamente, desde lo étimo debe indicarse que deviene del adjetivo latino *legitĭmus* con el significado, según la Real Academia Española[345], de: "Conforme a las leyes. 2. lícito (justo). 3. Cierto, genuino y verdadero en cualquier línea". A partir de esta noción puede proponerse el planteamiento relacionado con la idea que se aviene cuando se habla de legítimo. En la usanza cotidiana, las personas lo interpretan y lo denotan como verdadero, como acreditado, como propio y genuino. Es decir, no es un trasunto, imitación o copia.

Ahora, en lo que concierne al ordenamiento jurídico, si se toma en su origen latino, puede valorarse como que ha sido establecido por ley. Al respecto, Benalcázar Guerrón va a apostillar:

---

[343] CORNU, L. (s.f.). *La confianza en las relaciones pedagógicas.* [Documento en Línea] Recuperado el 19 de julio de 2015. Disponible: http://www.cpel.uba.ar/uploads/archivos/20141006-015201.pdfp. 19.

[344] *Ibídem*.

[345] Real Academia Española (2015). *Legítimo.* [Definición en Línea] Recuperado el 22 de julio de 2015. Disponible: http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=OI6mOXIQx2x5laXC5sr

> …puede entenderse que el adjetivo "legítimo" y su antónimo "ilegítimo" califican a la conducta a partir de una referencia a las leyes, pero además implican una evaluación de la calidad jurídica de un acto o comportamiento de la autoridad administrativa en función de su licitud y justicia. [346]

Como se puede apreciar se desglosa la significación del voquible singular legítimo. Corresponde, entonces, hacer la conjunción de los dos términos: confianza legítima. Así las cosas, la doctrina respecto de esta expresión ha realizado algunas apreciaciones. Entre ellas se encuentra la de Caicedo Medrano[347], quien presenta la siguiente definición:

> …la confianza legítima es un instrumento para destrabar el conflicto existente entre los intereses de la administración pública y de los ciudadanos, cuando la primera ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar repentinamente esas condiciones en las cuales los ciudadanos ya no (*sic*) confiaban[348].

El énfasis está en precisarlo como un instrumento apropiado y pertinente para incluirlo en una controversia surgida entre la Administración Pública y las personas, a partir de que con una nueva decisión suprime aquello que, en una primera decisión, se había convertido en punto controversial; había circunstancias que generaron desconfianza en los ciudadanos y, una vez que se han corregido, pues retoma la confianza y a las personas se le otorgan expectaciones que ahora le benefician. La persona tiene la creencia, más bien la convicción de que su caso forma parte de una serie de casos que han sido resueltos en el pasado, en una cierta dirección, generalmente, con carácter favorable.

Así las cosas, la Corte Constitucional Colombiana, en cuanto al alcance del principio de confianza legítima, sostiene: "El principio de la confianza legítima se

---

[346] BENALCÁZAR GUERRÓN, J. (2010). *La legitimidad como criterio de juridicidad de la actuación de la administración Pública*. [Artículo en Línea] Recuperado el 01 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/8/art/art1.pdfp.13.

[347] CAICEDO MEDRANO, A. (2009). *Op. Citato.* pp. 3-4.

[348] Así se encuentra en el original. Pero, por interpretación contextual, que permite obtener la representación semántica de lo querido, debe ser: …"y lo sorprende al eliminar repentinamente esas condiciones en las **cuales los ciudadanos confiaban**". [Resaltado incorporado]

aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones" [349]. Este criterio tiene vinculación con la idea de convertirlo en un elemento, que, integrado a su conjunto, el proceso, va contribuir con la solución de eventos controvertidos.

Por su parte, Coviello (*Apud* López Mesa[350]) afirmaba lo siguiente:

> …el principio (*Vertrauensschutz*[351], que en su textual traducción significa 'protección de la confianza', a la que luego se agregó en otras traducciones la palabra 'legítima') surgió en el derecho alemán, en donde adquirió talante constitucional, como una derivación del principio de seguridad jurídica (*Rechtssicherheit*[352]), y se lo considera -junto con el último- como una de las consecuencias de los valores propios del Estado de Derecho.

En la visión del autor, como se percibe, incluye la significación a partir de su origen en alemán. En la concepción alemana, como se lee tiende a ser un sistema protectorio de la propia condición de confianza y asociado al principio de seguridad jurídica. Esto tiene su particular importancia, pues en el Derecho germano si adquirió su estatus constitucional, condición que no le ha sido conferida, al menos de manera directa, en algunas disposiciones de la *norma normarum*, como es el caso de la no determinación en la norma suprema venezolana.

Ahora bien, según López Mesa: …"la confianza como objeto de análisis es un tema que siempre ha concitado el interés de los estudiosos, lo cual explica la existencia de tantas investigaciones realizadas desde los más variados horizontes científicos" [353]. Aquí sólo se demuestra el interés manifestado por los doctrinarios en profundizar en

---

[349] Corte Constitucional Colombiana (1999). Sentencia T-364/99. [Sentencia en Línea]Recuperada el 24 de julio de 2015. Disponible: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-364-99.htm

[350] LÓPEZ MESA, M. (2013). De nuevo sobre la confianza legítima, como forma de declaración unilateral de voluntad. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*. Universidad de Almería. ISSN 2555 – 1824. [Artículo en Línea] Recuperado el 22 de julio de 2015. Disponible: http://www.ual.es/revistas/RevistaInternacionaldeDoctrinayJurisprudencia/pdfs/201305/articulos-confianzalegitima.pdfp. 5.

[351]Traducción: Protección de la confianza legítima o llanamente: confianza legítima.

[352]Traducción: Seguridad Jurídica.

[353] LÓPEZ MESA, M. (2013). *Op. Citato.* p. 6

dicho principio, que concita la posibilidad de tener visiones distintas, según su adecuación a la temática y disciplinas particulares del conocimiento. Tanto es así que, para algunos se convierte en una especie de requerimiento de uno de los fines del Derecho: la seguridad jurídica.

En ese tenor, constituye, entonces, como lo plantea López Mesa[354]:

> …una exigencia de la más elemental seguridad jurídica, y, a su vez, derivación del Estado de Derecho. Todo ciudadano tiene derecho a prever y ordenar pro futuro su trayectoria vital; a que el Derecho le garantice un mínimo de estabilidad sobre la cual constituir un proyecto personal o profesional, sin que los cambios del ordenamiento supongan trastornos en las relaciones jurídicas ya entabladas.

Se trata, pues, de establecer una cierta garantía a lo que el ser humano, dentro de un territorio determinado y amparado por el Ordenamiento Jurídico respectivo, puede aspirar a desarrollar, tanto de manera personal, como profesional.

Como se ha informado, hay unas acepciones plurales de la confianza legítima desarrollada por los doctrinarios. En esa orientación, Caicedo Medrano[355] señala:

> Dicho principio tiene que ver con otros valores jurídicos como son la dignidad humana, la presunción de buena fe y la seguridad jurídica, acudiéndose a él para salvaguardar ciertos derechos de los administrados que son cambiados por la administración de manera abrupta.

Como se puede derivar de lo expuesto, se precisa que la confianza legítima se estima como un principio, que, además, se imbrica, en perspectiva, con otros principios o valores, según el autor, tales como la buena fe y la seguridad jurídica. Asimismo, se destaca la importancia que tiene el principio de confianza legítima, para garantir y salvaguardar aquellos derechos e intereses o las garantías constitucionales que le han sido otorgados a los administrados.

---

354 LÓPEZ MESA, M. (2013). *Op. Citato.* p. 7

355 CAICEDO MEDRANO, A. (2009). *Op. Citato.* p. 4.

Se aspira a que los derechos sean conservados tal como ha sido decidido por la Administración, pero, para infortunio de los administrados, generalmente, cuando la Administración modifica inopinadamente las condiciones otorgadas o impuestas, desde un inicio a los ciudadanos, este principio de confianza legítima es el que es vulnerado por la administración de forma inesperada, impensada o abrupta.

Otra designación de la confianza legítima, que atrapa la atención, en razón de ser considerado dicho principio, como parte en el conflicto, es la que proporciona por Viana Cleves (*Apud* Caicedo Medrano[356]) de la manera que sigue: …"el principio de confianza legítima es una de las partes en el conflicto, no el mecanismo de conciliación". Con ello se contrapone a la idea esbozada de que es un instrumento que contribuir con la solución al conflicto.

Aquí lo eidético está centrado en que forma parte del conflicto. Vale decir, el principio de confianza legítima, en cuanto es vulnerado o violentado, se erige en el origen del conflicto. Ergo, se valora como parte, dado que el principio de confianza legítima, ya abierto en conflicto, éste se convierte en una conexión entre las partes: Administración y administrado. Así las cosas, habría las siguientes partes en la controversia: la administración, el administrado y el principio de confianza legítima, que, aunque inmaterial, devenido en conflicto, es el centro fundante, por su violación, de la relación jurídico-administrativa.

Con fundamento en lo observado, puede afirmar que resulta interesante la mirada de cada autor, puesto que la visión divergente enriquece la discusión teorética en torno a cada asunto tratado y, en especial, lo relativo a la confianza legítima que, cuando se vulnera, surge el conflicto y dicho principio es, según la visión doctrinaria, en una parte de la controversia.

Por ello, en otra perspectiva, Caicedo Medrano[357] afirma:

---

[356] CAICEDO MEDRANO, A. (2009). *Op. Citato.* p. 4.
[357] CAICEDO MEDRANO, A. (2009). *Op. Citato.* p. 11.

> …la confianza legítima es un valor jurídico que no se aplica ni se exige, en principio, a la administración de justicia en lo que se refiere a la jurisprudencia, pues este criterio auxiliar de la actividad judicial está en constante evolución de conformidad con los cambios sociales y la interpretación continua de los jueces…

Se denota de lo expuesto, que la confianza legítima no es exigible, ni puede ser aplicada a la Administración de Justicia, en lo relacionado con la jurisprudencia puesto que ésta, junto con otros criterios como son los principios generales del Derecho y la equidad, se erigen como razonamientos auxiliares de la actividad judicial; ergo, en ella, en la jurisprudencia, prima el dinamismo y la transformación continua y permanente; por tanto, la confianza legítima va a ser un presupuesto de la actividad de la Administración Pública en cuanto generadora de derechos que puedan ser satisfechos en los particulares. *Id est*, debe existir una protección hacia las personas en sus derechos y, por tanto, hacia la Administración Pública sí puede darse una exigencia de talante jurídico. De modo que este presupuesto armoniza con el carácter tuitivo que le asiste a la Administración Pública, además, de que tiene la obligación de satisfacer las necesidades e intereses de los administrados.

Congruo con este planteamiento, se encuentra el pensamiento de Oviedo Viloria[358] quien afirma:

> De esta manera el principio de confianza legítima adquiere una connotación sustancial, ya que (sic) surge de la potestad de la administración en protección de los administrados, tomando como base el debido proceso e influenciando el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, generando condiciones estables tanto para el interés general como particular.

La estabilidad, en las condiciones que emergen de la decisión, es el punto focal de la afirmación del autor. Vale decir, no ha de modificarse lo esencial en el modo,

---

[358] OVIEDO VILORIA, C. (2010). *Aplicación del principio de confianza legítima en materia de espacio público años 2006-2009.* [Trabajo de Grado de Especialización en Derecho Administrativo] Universidad Militar de Nueva Granada. Recuperado el 24 de julio de 2015. Disponible: http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/3540/2/OviedoViloriaClaudiaPatricia2010.pdf p. 5.

manera y circunstancia que lo decisorio garantiza el interés tanto para la colectividad, como para la persona, entendida en su situación individual. Se colige que la Administración ha de sostener una actuación coherente y cónsona con los postulados de la confianza legítima.

Es por ello que la Corte Constitucional de Colombia (*Apud* Caicedo Medrano[359]) sostiene con acertado criterio que:

> En esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar. Para Müller, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso [que resulte] contrario. (*omissis*)

Queda a salvo, el interés público, vale afirmar, la decisión no puede ser contraria al orden público, porque, entonces, resulta un imperativo revocar tal decisión, aun cuando haya causado efectos jurídicos en los particulares. Así las cosas, hay necesidad de interpretar que la confianza legítima ha de influir y ser parte integrativa del Derecho Administrativo. Al respecto, la Corte Constitucional Colombiana[360], en sentencia 360, de fecha nueve (09) de septiembre mil novecientos noventa y nueve (1999), indica:

> Es éste un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1º y 4 de la C.P. [Constitución Política]), de respeto al acto propio y buena fe (art. 83 de la C.P. [Constitución Política]), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible.

---

[359] CAICEDO MEDRANO, A. (2009). *Op. Citato.* p. 5.

[360] Corte Constitucional Colombiana (1999). Sentencia 360 de fecha 09 de septiembre de 1999. [Sentencia en Línea] Recuperada el 24 de julio de 2015. Disponible: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/SU360-99.htm

En la argumentación esgrimida se precisa que el principio de la confianza legítima procede de manera específica y directa de otros principios que son fundamentales en el Derecho. Ha de interpretarse, consecuencialmente, que el principio de la confianza legítima, tampoco está establecido de modo expreso y directo en la Constitución Política de Colombia. Y sobre esta base, la Corte constitucional (*Apud* Caicedo Medrano[361]) manifiesta:

> …el principio de confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede alterar, de manera súbita, unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica.

De todo lo expuesto, se pueden hacer las siguientes valoraciones: por un lado, aparece, como premisa necesaria del principio de confianza legítima, la preservación del interés público, y, por otro lado, aparece cierta imperfección, o poca armonización del vínculo que ha de darse entre administración y las personas; por otra parte, han de preverse algunas disposiciones que permitan restablecer el equilibrio entre el entorno real y vigente con las situaciones también reales, pero que son vividas en lo más reciente por las personas, o los administrados como se le denomina en esa relación administrativa.

Así las cosas, puede estimarse la estrecha relación que existe entre los dos principios: el principio de la confianza legítima y el principio de la buena fe. Eso es iterativo en todos los planteamientos, que hacen los autores, y, por tanto, ha de tenerse siempre ese presupuesto como punto referencial. Empero, lo primordial se adscribe en el hecho de considerarlo, como una especie de requerimiento para el Estado en cuanto no debe variar repentinamente y de manera imprevista aquellas disposiciones o condiciones mediante las cuales se reglamentan los vínculos relacionales con las personas. Se ha de tener una consideración tempórea para la consecuente adaptación a nuevas situaciones jurídicas reguladas.

[361] CAICEDO MEDRANO, A. (2009). *Op. Citato.* p. 11.

En esta misma orientación, en cuanto a valorar el principio de confianza legítima como expresión fidedigna del principio de buena fe, se puede decir que la jurisprudencia patria ha acogido, en parte, los planteamientos de la doctrina y, en ese sentido, ha iterado con cierta uniformidad y puntualizaciones específicas un criterio prevalente en la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia[362], y es:

> (*omissis*)
> Entre los principios que rigen a la actividad administrativa (…) se encuentran los de certeza y seguridad jurídica, los cuales [están recogidos en] el Artículo 299 de la Constitución de 1999, [y] como derivación directa del principio de seguridad jurídica, se encuentra también el **principio de confianza legítima que es concreta manifestación del principio de buena fe** en el ámbito de la actividad administrativa. [Resaltado incorporado]

Como se puede determinar, en lo expuesto se prepondera la existencia de un sistema relacional derivativo que va a mantener un enlace lógico permanente; de modo que, cuando se hace mención a uno de ellos, consecuencialmente, ha de pensarse en la existencia del otro. No obstante, y a pesar de esa vinculación, cada uno de ellos posee un enfoque singular dentro del marco jurídico y en el proceso relacional entre administración y administrados.

Otra visión vinculatoria del principio de la confianza legítima con otros principios, a los fines de garantir los derechos de los particulares, aun cuando previamente no estén plenamente configurados como tales para ser protegidos por el principio de confianza legítima, se encuentra en la definición aportada por la doctrina administrativista, la cual es referida por Caicedo Medrano[363] en los términos que sigue:

> …la doctrina administrativa, y a su vez el Consejo de Estado, definieron el principio de confianza legítima como un valor jurídico "de carácter general vinculado a los principios de seguridad jurídica, buena fe, interdicción de la arbitrariedad y otros con los que suele combinarse y que, por supuesto, no requiere la preexistencia de derechos subjetivos, que tienen otras vías de

[362] Tribunal Supremo de Justicia (2010). Sentencia Número 1252 de la Sala Constitucional. Expediente 02-0405. Caso: José Andrés Romero Angrisano. [Sentencia en Línea] Recuperada el 19 de diciembre de 2014. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/junio/1252-300604-02-0405..HTM

[363] CAICEDO MEDRANO, A. (2009). *Op. Citato.* p. 8.

protección".

En esta referencialidad se denota la necesidad de protección de los derechos de las personas, a través de distintos principios consagrados y determinados en la Constitución y en todo el ordenamiento jurídico. Se parte de la idea primigenia que, de alguna manera, dicha protección ha de fundamentarse en el principio de confianza legítima, como principio fundante. Se aviene, entonces, la oportunidad para distinguir las esferas de protección de lo propio de los derechos subjetivos. En función de ello, se encuentran variadas esferas desde lo constitucional, hasta las distintas disciplinas jurídicas que conforman el ordenamiento jurídico.

En la CRBV[364] se incluyen los valores superiores que de ser protegidos por el ordenamiento jurídico. Así en el Artículo 2 consagra lo siguiente:

> …propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación [del Estado] la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

Aditivamente, se consagra la protección a los derechos civiles, en el Capítulo III, de la, desde el Artículo 43 hasta el Artículo 61. Y con mayor talante protectorio se lee en el Artículo 26, *ejusdem*[365]: "Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de la administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses e incluso los colectivos o difusos"…

Una taxonomía de los derechos humanos es: derechos civiles; derechos sociales; derechos patrimoniales; derechos culturales; derechos políticos; derecho a la paz; derecho a la solidaridad; derecho a un ambiente sano; derecho a una vida libre sin violencia. Ahora bien, con la intención de valorar las distintas esferas protectoras de

[364] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, con reforma el 19 de febrero de 2009). Gaceta Oficial Extraordinario Nº 5.908 de fecha 19 de febrero de 2009. *Artículo 2.*

[365] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, con reforma el 19 de febrero de 2009). Gaceta Oficial Extraordinario Nº 5.908 de fecha 19 de febrero de 2009. *Artículo 26.*

los derechos subjetivos, puede afirmarse que hay distintas esferas de protección, según sea la rama del Derecho que tutele dichos derechos subjetivos. Así las cosas, se tendrá: Derecho del Trabajo, Derecho Civil, Derecho Administrativo, Derecho Penal.

Y tal protección ha de estar vinculada con la progresividad de los derechos humanos, cuya consagración se encuentra en el Artículo 19 *ejusdem*: "El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e independiente de los derechos humanos" (*omissis*). Con esta visión protectiva se han creado otros medios protectores, para el goce y ejercicio efectivo de los derechos subjetivos. Ellos son, entre otros, los siguientes: la acción de tutela, que protege los derechos fundamentales. El *habeas corpus*, *habeas data*, acción de petición, también llamado derecho de petición. De forma tal que la persona va a disponer de medios protectivos que el ordenamiento jurídico prevé para la defensa de lo propio de los derechos subjetivos.

De retorno a la elucidación sobre el principio de la confianza legítima, la Sala Constitucional[366], del TSJ, ha referido que ella sigue siendo una expresión directa del principio de buena fe, y, por tanto, se erige en un principio cardinal para la protección de los derechos subjetivos de las personas. Además, expresa que los principios de certeza y seguridad jurídica: …"están recogidos expresamente en el artículo (sic) 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, cuya finalidad es el otorgamiento a los particulares de garantía de certidumbre en sus relaciones jurídico-administrativas (…)"... Asimismo, en interpretación del Artículo 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la Sala Político Administrativa del TSJ indica:

> El artículo (sic) 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, brevemente analizado, es considerado como uno de los ejemplos más significativos en la legislación venezolana, del principio de la **confianza legítima**, con base en la cual, las actuaciones reiteradas de un sujeto frente a otro, en este caso de la Administración Pública, hacen nacer expectativas jurídicas que han de ser apreciadas por el juez y justamente, los criterios

[366] Tribunal Supremo de Justicia (2004). Sentencia de la Sala Constitucional Nº 1.252 del 30 de junio de 2004, caso José Andrés Romero. [Sentencia en Línea] Recuperada el 25 de julio de 2015. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/1252-300604-02-0405..HTM

> administrativos, si bien pueden ser cambiados, son idóneos para crear tales expectativas[367]. [Resaltado incorporado]

De modo que, fundamentado en esta norma de la LOPA, la Sala Constitucional interpretó que el principio de la confianza legítima, surge de la prescripción en la que se plantea la facultad para la Administración Pública de modificar los criterios que previamente haya establecido. Pero, las modificaciones no se aplicarán *ex tunc* con lo cual surge la confianza legítima para los administrados. Al respecto, el Artículo 11 de la Ley de Procedimientos Administrativos[368] tiene el siguiente contenido:

> Artículo 11.- Los criterios establecidos por los distintos órganos de la administración pública podrán ser modificados, pero la nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados. En todo caso, la modificación de los criterios no dará derecho a la revisión de los actos definitivamente firmes.

El principio de la confianza legítima, como se lee, no aparece manifiesto, sólo por vía interpretativa, es como se ha determinado que, si bien los criterios previamente determinados por la Administración Pública, no obstante, están sujetos a modificación, pero: …"la nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados". Esta estimación se consustancia con el principio de la confianza legítima y se relaciona con lo dicho por Pellegrino Pacera[369], quien refiere lo siguiente: "[El principio de confianza legítima] Está recogido en el Artículo 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuando alude a la irretroactividad de las nuevas interpretaciones".

Este posicionamiento tiene vigencia y repercusión puesto que, aun cuando, se abandonen criterios, por parte de las distintas salas del Tribunal Supremo de Justicia,

---

[367] Tribunal Supremo de Justicia (2010). Sentencia 00170 de la Sala Político Administrativa, de fecha 24 de febrero de 2010. [Sentencia en Línea] Recuperada el 11 de julio de 2015. Disponible: http://jurisprudencia.vlex.com.ve/vid/servicio-superior-sociedad-mercantil-425597902

[368] Ley de Procedimientos Administrativos (1981). Gaceta Oficial Nº 2.818, Extraordinario, del 1 de julio de 1981. *Artículo 11*.

[369] PELLEGRINO PACERA, C. (2010). Algunas consideraciones sobre el procedimiento administrativo y el expediente administrativo. En *Revista de la Facultad de Derecho*. Universidad Católica Andrés Bello. 2009/ 64. (pp. 11-40) Caracas: UCAB. p. 20.

las interpretaciones nuevas, los criterios novedosos, no tendrán efectos *ex tunc* siempre estará bajo la premisa de que son efectos *ex nunc*.

En esta óptica se pronuncia Arrieta Castañeda[370] y refiere:

> La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que el principio de la confianza legítima consiste en una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares, partiendo de la necesidad que tienen los particulares de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares por parte del Estado.

De manera iterativa se puede ver cómo la doctrina va afirmando que el principio de la confianza legítima tiene como marco referencial para su concreción al principio de la buena fe.

Consecuencialmente, ese carácter tuitivo, conduce a generar una confianza en el particular. Ello, parte de la buena fe de la Administración Pública o de los funcionarios que, en nombre de ella, actúen y realicen actividades específicas. En Venezuela, como asevera Rondón de Sansó[371] la inclusión del principio confianza legítima, como una figura autónoma e independiente, es de data reciente. Sustancialmente, ha sido desarrollado por la doctrina y por la jurisprudencia patria. Ahora bien, así como el principio de buena fe, como se ha explicado *supra* tiene dos enfoques: objetivo y subjetivo, del mismo modo el principio de confianza legítima, según la doctrina también puede apreciarse desde esas dos perspectivas: desde lo objetivo y desde lo subjetivo, con matices diferenciadores.

Una elicitación de estos postulados, se toma de Woehrling, (en Rondón de Sansó[372]) quien expuso:

> …en materia de confianza legítima puede hacerse una diferencia entre su

[370] ARRIETA CASTAÑEDA, R. (2009). Principio de confianza legítima en la jurisprudencia de la corte constitucional. [Blog en Línea] Recuperado el 8 de diciembre de 2013. Disponible: http://iusconstifil.blogspot.com/2009/09/principio-de-confianza-legitima-en-la.html

[371] RONDÓN DE SANSÓ, H. (s.f.*). El principio de confianza legítima o expectativa plausible en el derecho venezolano*. [Artículo en Línea] Recuperado el 30 de diciembre de 2014. Disponible: http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artconfianza-legitima p. 5.

[372] *Ibídem*

> noción como derecho objetivo, y la que le corresponde como derecho subjetivo, por cuanto la misma se caracteriza por tener al mismo tiempo una dimensión objetiva y una subjetiva.

Desde el ámbito objetivo, el principio de la confianza legítima ha de sustentarse en ciertas reglas, para que exista una realización plena de tal principio. Esas reglas emergen de las potestades legislativas y reglamentarias. Su efecto jurídico, mediante la nota de su permanencia tempórea, se expresa en la seguridad jurídica y, sucedáneamente, las normas son el fundamento y garantía de la tuición judicial efectiva.

En función de ello, la misma Rondón de Sansó[373] expresa:

> Dentro de las reglas que constituirían la materialización objetiva de la confianza legítima, se encuentran las siguientes: 1) las relativas a la elaboración y entrada en vigencia de las normas jurídicas, que garanticen su acceso y fácil interpretación, evitando los efectos perjudiciales que pueden suscitar las disposiciones novedosas; 2) las reglas que rigen la estabilidad de las situaciones jurídicas, tales como la caducidad, la preclusión de los lapsos y las garantías de inmutabilidad; 3) las reglas de procedimientos que establecen las condiciones de información, de consulta y de participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas o su intervención en las decisiones que les conciernen; 4) las reglas que rigen a la Administración, para obligarla a precisar su interpretación de la ley mediante directrices a las autoridades subordinadas, precisando las condiciones del ejercicio de su poder discrecional; 5) las reglas que definen las condiciones mediante las cuales la Administración puede asumir obligaciones y dar seguridades, precisando su alcance; 6) las reglas que rigen la responsabilidad de la Administración por los daños causados por una conducta que haya suscitado seguridades falsas; y, 7) otras de naturaleza análoga.

Se puede traducir lo expuesto, en que no es una banalidad o un artilugio, o un planteamiento sin trascendencia, cuando del principio de la confianza legítima se trata, desde su enfoque objetivo; por el contrario, ha de reunir notas basilares que le atribuyen la condición de que se está, expresa y objetivamente, ante la concreción objetiva de tal principio.

---

[373] RONDÓN DE SANSÓ, H. (s.f.*). Op. Citato.* p. 6.

En cuanto a la perspectiva subjetiva Rondón de Sansó[374] expresará:

> La confianza legítima, en su dimensión subjetiva, se presentaría como un mecanismo de interpretación y de conciliación de los conceptos jurídicos indeterminados, como una forma de flexibilizar la legalidad objetiva con ocasión del examen de los casos particulares. Visto en tal forma, estamos de lleno aludiendo al ejercicio del poder discrecional que poseen, tanto el legislador y la autoridad administrativa, como el juez, al decidir las situaciones concretas.

Al socaire de lo expuesto, desde el enfoque subjetivo del principio de la confianza legítima, puede decirse que existe una atribución de la libertad prudencial, bajo ciertos criterios, a quienes son responsables de legislar, decidir judicial o administrativa, al momento en que deban resolver o solventar sobre circunstancias situacionales muy puntuales, particulares y específicas. No obstante, pareciera que determinadas circunstancias tal discrecionalidad parece subordinada a criterios del máximo tribunal. Así lo expresa la Corte Constitucional de Colombia (en Olano García[375]) cuando refiere:

> En esos eventos, la carga que se impone al funcionario judicial es aún más fuerte, que la impuesta cuando él decide modificar su propio criterio, pues los gobernados fundados en el principio de confianza legítima en los órganos del Estado, esperan que su caso sea resuelto en la misma forma como lo ha hecho el tribunal supremo, en situaciones similares.

Son manifestaciones plurales, divergentes, pero que conservan la esencia; ello es: el valoramiento que ha de otorgársele al principio de la confianza legítima en cuanto constituye una garantía que le permite a la persona, al ciudadano, encontrar la satisfacción de lo pretendido. Es, además, un medio proteccionista para el administrado, cuando en cierto momento exista un menoscabo o no satisfacción de lo peticionado, por ante la Administración, y ésta actúa con un poder cada vez más

---

[374] *Ibídem*

[375] OLANO GARCÍA, H. (2011). Del precedente constitucional al nuevo precedente contencioso administrativo. En *estudios Constitucionales.* Año 9, Nº 2. (pp. 395-428). Centro de Estudios Constitucionales de Chile. [Artículo en Línea] Recuperado el 22 de diciembre de 2014. Disponible: http://www.cecoch.cl/docs/pdf/revista_9_2_2011/articulo_9.pdf p. 408.

preponderante de los funcionarios públicos.

En esa perspectiva, Calmes (*Apud* López Mesa[376]) sostiene:

> …la idea de protección de la confianza legítima, que expresa el deseo de seguridad del ciudadano, actúa como contrapeso destinado a fortificar la posición amenazada del individuo frente al poder creciente de las personas públicas, en la medida en que el deseo individual de estabilidad y de previsibilidad de la acción pública, causado por esta dependencia acrecentada, no puede ser saciado siempre por los medios de derecho conocidos por todos. El "principio de protección de la confianza legítima" apareció pues con vistas a limitar y a racionalizar el poder estatal, en interés del desarrollo libre del individuo.

Se deriva de lo expuesto en la referencialidad previa, la limitación al poder estatal, en beneficio del ciudadano. Incluso, puede asumirse como un elemento de trascendencia dentro de la misma administración, en cuanto al control del ejercicio de la *potestas* administrativa. En esa visión, Luciano Parejo Alfonso (*Apud* López Mesa[377]), se refiere lo siguiente: …"el principio de la confianza legítima se erige en pieza clave en la limitación y el control del ejercicio de la potestad administrativa de volver sobre los propios actos".

Esta expresión final conduce a valorar la potestad de autotutela de la Administración Pública, que le permite revisar sus propias actuaciones. De modo que cuando hay una revisión de oficio, como una manifestación de esa potestad de autotutela, se parte del criterio mediante el cual hay actos que son dictados contrarios a Derecho, bien por adolecer de ilegitimidad, que conduce a la anulación, bien por adolecer de vicios de anulabilidad, pero que se fundamenta, especialmente, en el quebrantamiento del principio de la confianza legítima, como supuesto de impugnación del acto. Y todo ello conduce a la revocatoria de dicho acto. En tales acciones, como expresión directa de esa potestad de autotutela, se está materializando, eficazmente, el principio de confianza legítima.

[376] LÓPEZ MESA, M. (2013). *Op. Citato.*p. 9.
[377] LÓPEZ MESA, M. (2013). *Op. Citato.* (p. 10)

En este contexto, Coviello (*Apud* López Mesa[378]) sostiene lo siguiente: …"el principio de la confianza legítima busca la protección de aquellas situaciones jurídicas en las que por aplicación de la doctrina de los actos propios u otros institutos *iusadministrativos* o procesales no podría alcanzarse la solución justa del caso". Se deriva entonces, una importancia capital de la aplicación del principio de la confianza legítima, en congruencia con los postulados de la teoría de los actos propios, puesto que como refiere Corte Primera de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de Justicia[379]:

> …la Administración en ejercicio de su potestad de autotutela revisora, puede revisar de oficio, o a instancia de parte sus propios actos para sujetarlos al principio de legalidad administrativa (revisión por razones de ilegitimidad) o por razones de oportunidad o conveniencia (razones de mérito y oportunidad).

Al socaire de lo expuesto, se ha de considerar que tal revisión de la Administración de sus propios actos, no solo responde a la importancia que tiene el principio de la confianza legítima, sino que dichos actos han de subordinarse plenamente al principio de legalidad administrativa, pues de lo contrario, de no ser considerado, ni tomado en cuenta, podría incurrirse en la emisión de actos que sean pasibles de anulación o revocación, como resultado del principio de autotutela, como poder de revisiónde los actos administrativos, que le atañe a la Administración Pública.

Principios Base de la Confianza Legítima

De manera sucinta, se va a hacer una mención a los principios que son tenidos por la doctrina como fundamento del principio de la confianza legítima. A los efectos de valorar los criterios preponderantes se va a establecer como apoyo doctrinario a

[378] LÓPEZ MESA, M. (2013). *Op. Citato.* (p. 11)

[379] Tribunal Supremo de Justicia (2003). Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 2003-2562, de fecha 07 de agosto de 2003. [Sentencia en Línea] Recuperada el 31 de julio de 2015. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/tsj_regiones/decisiones/2003/agosto/025-7-03-1031-2003-2562.html

Oviedo Viloria. Así las cosas, se debe señalar que, en primer lugar, se tiene: "Seguridad Jurídica: obra como un límite al poder público, implica la determinación legal para todos los actos de las autoridades"[380]. Siempre que exista y debe existir un mecanismo de control a la actuación de la Administración Pública. Con la aplicación de dicho control se fortalece la Seguridad Jurídica, pues se subordina toda actuación al principio de legalidad de la actuación administrativa.

Esta apreciación del principio de legalidad tiene significación, puesto que como señala Bonnemaison[381]: "El rasgo que mejor define al Estado de Derecho es la sujeción de todos sus actos a la ley"… Además, la Seguridad Jurídica como lo manifiesta Zavala Egas[382]:

> La seguridad jurídica tiene, pues, su aspecto estructural (objetivo), el que es inherente al sistema jurídico, a las normas jurídicas y a sus instituciones y, de ahí, dimana al sujeto que está obligado por el sistema jurídico que adquiere la certeza o la certidumbre de las consecuencias de sus actos y las de los demás, ésta es la faceta subjetiva.

De modo que el principio de seguridad jurídica como fundamento o presupuesto de la confianza legítima, se erige, además, en la garantía protectora de los derechos que son considerados fundamentales para el ser humano.

En segundo lugar, de conformidad con Oviedo Viloria[383], aparece como fundamento de la confianza legítima el principio de Buena Fe: De él se ha hecho *supra* una elicitación suficiente. Empero, ha de señalarse lo siguiente:

---

[380] OVIEDO VILORIA, C. (2010). *Aplicación del principio de confianza legítima en materia de espacio público años 2006-2009*. Trabajo de Grado de Especialización en Derecho Administrativo. [Trabajo en Línea] Recuperado el 12 de julio de 2015. Disponible: http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/3540/2/OviedoViloriaClaudiaPatricia2010.pdf p. 9.

[381] BONNEMAISON, M. (s.f.). Mecanismos constitucionales de control del poder público. [Documento en Línea] Recuperado el 31 de julio de 2015. Disponible: http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/mempol8/8-6.pdf p. 3.

[382] ZAVALA EGAS, J. (s.f.) *Teoría de la Seguridad Jurídica.* [Documento en Línea] Recuperado el 31 de julio de 2015. Disponible: http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_8/Teoria_de_la_seguridad_juridica.pdf p. 14.

[383] OVIEDO VILORIA, C. (2010). *Op. Citato.* p. 10.

> El principio de la buena fe es un principio constitucional que obliga a que las autoridades públicas y a la misma ley, a que presuman la buena fe en las actuaciones de los particulares, y obliga a que tanto autoridades públicas como los particulares actúen de buena fe.

Ya se ha abundado con respecto a la necesidad de comprender que el principio de confianza legítima es una manifestación del principio de la buena fe, pero, además, éste se constituye en sustento del otro. Y tiene como función generar la presunción de parte de la Administración Pública y de los funcionarios que la representan que todos los ciudadanos van actuar ante ella, siempre de buena fe.

En tercer lugar, el siguiente principio, considerado como base del principio de la confianza legítima es, según Oviedo Viloria[384]: Respeto de los Actos Propios: De acuerdo con lo expresado:

> La doctrina de los actos propios (…). Constituye un límite del ejercicio de un derecho subjetivo, de una facultad, o de una potestad, como consecuencia del principio de buena fe y, particularmente, de la exigencia de observar, dentro del tráfico jurídico, un comportamiento consecuente.

Esencialmente, en la información expuesta, se determina la atribución a la Administración Pública, para revisar sus propios actos, con fundamento en la potestad de autotutela que le caracteriza.

En cuarto lugar, Oviedo Viloria[385] hace referencia al principio de proporcionalidad. Ello se traduce en afirmar que: …"en caso de conflicto entre dos principios, se optará por la protección de aquél que resulte desproporcionadamente afectado con relación al beneficio que la protección del otro principio en conflicto represente"… Tal afirmación es congruente con lo expuesto por Arnold, Martínez Estay y Zúniga Urbina[386], quienes sostienen lo siguiente:

---

[384] OVIEDO VILORIA, C. (2010). *Op. Citato.* pp. 11-12.
[385] OVIEDO VILORIA, C. (2010). *Op. Citato.* p. 12
[386] ARNOLD, r, MARTÍNEZ ESTAY, J. y ZÚNIGA URBINA, F. (2012). El principio de proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En *Estudios constitucionales.*

> A partir de la doctrina de Robert Alexy, se ha extendido con gran influencia la idea de que los derechos y libertades pueden colisionar, y que la forma de solucionar esta clase de problemas es acudiendo a la proporcionalidad y a la ponderación entre los derechos en conflicto.

Es una vertiente necesaria dentro de las consideraciones del principio de confianza legítima, a partir del presupuesto otorgado por el principio de la proporcionalidad que ha de ser activado, de manera frecuente, y de modo coherente por la Administración Pública.

Así las cosas, se ha de precisar con Oviedo Viloria[387] que:

> La Confianza Legítima, consiste en aquella protección que deben gozar los administrados frente a actuaciones repentinas de la administración, la cual le genera una disminución de sus derechos, derechos que han contado con un reconocimiento por parte de la misma. Para que se configure esa mencionada protección, es necesario que el Estado proporcione a los afectados los mecanismos para que se adapten a la nueva situación jurídica, medida que debe ser lo más razonable y proporcionada posible, dado que debe considerarse que con ese nuevo acto se han eliminado esas condiciones particulares en las que se encontraba el administrado.

Se puntualiza de manera singular sobre el carácter protector del principio de la confianza legítima, sobre todo cuando hay nuevas decisiones que conducen a situaciones jurídicas novedosas y distintas a las que poseía, que pueden suprimir, o irrogar efectos negativos, que impactan en las condiciones muy propias del administrado. Tal decisión y derivativamente la nueva situación jurídica pueden constituirse en actos nugatorios, que conducirían a violentar el principio de confianza legítima.

Finalmente, se debe señalar que la confianza legítima ha de ser valorada como ese principio que está orientado a garantir, resguardar y salvaguardar el interés general. Consecuencialmente, debe ratificarse que ha de ser congrua con el ordenamiento

---

Año 10. Nº 1. (pp. 65-116) [Artículo en Línea] Recuperado el 31 de julio de 2015. Disponible: http://www.cecoch.cl/docs/pdf/revista_10_1_2012/07%20(065-116)%20EL_PRIN.pdf p. 80

[387] OVIEDO VILORIA, C. (2010). *Op. Citato.* p. 24

jurídico y con el respeto debido a los derechos consagrados como fundamentales para las personas.

Por el contrario, se afirma en que aquellas circunstancias o situaciones que tienen la posibilidad de ser modificados, han de tener como presupuesto la preservación de la confianza legítima. Así entonces, es un fundamento protectorio, que ha de ser garantizado por el Estado; ergo, compete también a la Administración y a quienes cumplan dicha función estatal. Ello implica que la Administración, en cualesquiera de sus modalidades, no ha de modificar súbitamente condiciones, contextos, o escenarios, que ocasionen, en el proceso, lesiones a los administrados.

Elementos de Verificación del Principio de Confianza Legítima

La doctrina colombiana ha sido específica, en torno a los elementos que han de ser valorados como medios para la vigorización o fortalecimiento de la confianza legítima. Así pues, mediante el desarrollo teórico que se ha producido en el derecho administrativo Viana Cleves (*Apud* Caicedo Medrano[388]) ha propuesto que la consolidación de dicho principio debe sustentarse en un análisis de los siguientes cuatro elementos, cuyo proceso de disquisición posibilitará una visión de si realmente, en la actuación de la Administración ha habido o no la vulneración a ese principio, en perjuicio de las personas. Inconcusamente, debe haber claridad y tener la certidumbre respecto de que la confianza legítima, entonces, ha de ser probada.

Vale argüir, deben presentarse todos aquellos elementos que puedan dar prueba fehaciente de que se está amparado por el principio de la confianza legítima. Y esos elementos que permiten verificar si el principio de la confianza legítima fue vulnerado o no, conforme con el mismo Viana Cleves (*Apud* Caicedo Medrano[389]) son los

[388]CAICEDO MEDRANO, A. (2009). *Op. Citato*.pp. 7-8.
[389] *Ibídem.*

siguientes:

> 1. La existencia de una relación jurídica, es decir, que surta efectos en el mundo del derecho (sic). Para que sea objeto de protección del principio de confianza legítima se exige que la relación jurídica involucre (sic) a la administración y a los particulares, y, como lo ha señalado la Corte Constitucional, "que los sujetos administrativos se encuentren respecto a la producción del daño en una situación propia del derecho administrativo".
> 2. La existencia de una palabra dada. Ésta es la base sobre la cual se construye la confianza legítima, se exige entonces que ella tenga existencia cierta en el ordenamiento jurídico, que no tenga vigencia temporal y que exista identidad entre los destinatarios de la palabra previa y la posteriormente emitida.
> 3. La conformación de la palabra dada con actos posteriores armónicos y coherentes. La confianza del particular surge con ocasión del nacimiento en el mundo jurídico de una palabra dada o promesa de la administración, pero se fortalece y arraiga con la cadena de conductas posteriores asumidas por la administración, toda vez que éstas estén orientadas a fortalecer y desarrollar la palabra emitida previamente. Sin la existencia de dichos actos posteriores armónicos y coherentes, la promesa dada previamente, pierde su vocación de consolidación de la confianza legítima.
>
>   La Corte constitucional lo ha asumido así y ha manifestado que los principios de buena fe y confianza legítima les imponen a las autoridades "el deber de ser coherentes en sus actuaciones y respetar los compromisos adquiridos en sus acuerdos y convenios".
> 4. [Según Vicena Cleves (Apud Caicedo Medrano[390])] La actuación diligente del interesado a fin de que se pueda proteger su confianza en la administración de justicia…

Una breve nota sobre los elementos enunciados. Con respecto al primero, necesariamente debe afirmarse que no habrá jamás protección del principio de confianza legítima a aquellas relaciones de carácter extrajurídico. Como, por ejemplo: las relaciones de amistad entre personas o en el caso del noviazgo, que es una relación amorosa entre dos personas, con o sin intención de contraer matrimonio, pero que, en determinadas ocasiones, vale decir, eventualmente pudiera haber daños.

De modo pues que el acto producido para que sea protegido por el principio de confianza legítima ha de estar caracterizado por la racionalidad y la objetividad. En

[390] CAICEDO MEDRANO, A. (2009). *Op. Citato.*p. 18

cuanto al segundo elemento, lo trascendente se ubica, en primer lugar, en que la palabra dada no tenga vigencia en el tiempo y, además, se encuentre en el ordenamiento jurídico.

En este tenor, se corresponde con la exposición que hace Maquiavelo[391] en los términos que se expresan a continuación: "¡Cuán digno de alabanzas es un príncipe cuando él mantiene la fe que ha jurado, cuando vive de un modo íntegro y no usa de astucia en su conducta!". Ello forma parte del Capítulo XVIII, cuyo título es: "De qué modo los príncipes deben guardar la fe dada", y los doctrinarios lo han concebido como: "La fidelidad del príncipe a la palabra dada". De modo que se ha de valorar la palabra dada, pues, en cierto modo, el respecto a esa palabra, con la cual se ha comprometido, constituye y define la identidad de la persona que la otorga. La identidad personal es confirmar que cada ser humano es único en sí mismo.

Como refiere el Tribunal Superior Tercero (3°) del Circuito Judicial del Tribunal de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas y Nacional de Adopción Internacional[392]: …"la identidad personal es ser uno mismo, representado con sus propios caracteres y sus propias acciones, constituyendo la misma verdad de la persona". Es esa palabra dada la que define a la persona y lo vincula en su relación con los demás seres humanos.

La palabra dada, siempre que sea valorada va a poner de relieve la credibilidad, la moralidad de una persona y determinará si es digno de confianza para los demás. Se ha cuestionado, por supuesto, que en la actualidad el valoramiento de la palabra dada está en decadencia. No obstante, como elemento de determinación del principio de confianza legítima tiene como exigencia que el destinario de la palabra dada, sea el

[391] MAQUIAVELO. N. (2008). *El príncipe*. Capítulo XVIII. Valladolid, España: Maxtor. p. 145.

[392] Tribunal Superior Tercero (3°) del Circuito Judicial del Tribunal de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas y Nacional de Adopción Internacional. (2013). Expediente *AP51-R-2013-005333*. [Sentencia en Línea] Recuperada el 01 de noviembre de 2015. Disponible: http://caracas.tsj.gob.ve/DECISIONES/2013/MAYO/2456-28-AP51-R-2013-005333-PJ0582013000052.HTML

mismo destinatario de la palabra posteriormente emitida.

Con respecto al tercer elemento, lo esencial se centra en que la confianza legítima se consolida a partir de la conformación de la palabra dada en actos que expresen armonía y cohesión con la manifestación expresiva dada, con anterioridad. De modo que hay necesidad de tener la evidencia materializada en actos, puesto que sin la existencia de actos no será posible tener confianza en algo no consolidado o materializado. Según esta posición, la palabra dada, así en abstracto, no generará confianza legítima. Sólo cuando se apoya en hechos concretos, se funda este principio de confianza legítima.

En lo que respecta al último elemento de valorar si ha sido objeto de vulneración el principio de confianza legítima, por parte de la Administración Pública se encuentra la actuación diligente del interesado. Al respecto, debe afirmarse con apoyo en Molina Leyva y Rivera González[393] que:

> La carga de diligencia impuesta al particular (…) hace alusión a la actuación del administrado, que pese a haber obrado con prudencia y diligencia no le fue posible conocer el hecho jurídico que defraudó la confianza depositada por él. (…) se obliga a desplegar una conducta confiada, es decir, que el confiante debe, frente al hecho defraudador de la confianza, realizar u omitir una conducta o actividad que directa o indirectamente repercuta en su esfera patrimonial y que, bajo el caso de que dicha confianza no hubiere surgido, [y] el administrado no hubiere realizado tales gastos. (…) la actuación diligente que se le exige al interesado se refiere a la actitud del administrado, la cual debe estar precedida de la ausencia de dolo, o culpabilidad, para que esta confianza sea legítima y goce así de protección.

Necesariamente, ha de estar vinculado a una actuación del administrado que responda a la prudencia y a la diligencia. Esto es que no ha de haber algún error propio imputable al particular o que se determine que no existe negligencia en su actuación.

[393] MOLINA LEYVA, A. y RIVERA GONZÁLEZ, D. (2012). ¿La vulneración del principio de la confianza legítima genera responsabilidad administrativa en Colombia? [Tesis de grado en Línea] Universidad Industrial de Santander. Recuperado el 1 de agosto de 2015. Disponible: http://tangara.uis.edu.co/biblioweb/tesis/2012/146625.pdf pp. 77-78.

Es como refieren Molina Leyva y Rivera González[394]: …"siempre que el particular pretende invocar la protección del principio de la confianza legítima deberá probar que actuó con la diligencia según el grado o la intensidad que se le exija con ocasión del rol que desempeñe".

Por otra parte, tal como sostiene Caicedo Medrano[395]:

> …podría analizarse y llegarse a la conclusión de que la exigencia para la aplicación del principio de confianza legítima es de las pocas manifestaciones de orden práctico que se presentan en los valores y principios jurídicos de un ordenamiento que lo contemple y lo exija jurídicamente, pues dicho principio no se agota en el ideal de su definición, concepto y consolidación, sino que, por el contrario, existen requisitos que permiten verificar si la administración efectivamente lo está respetando o por el contrario hace nugatoria su existencia en los derechos de los ciudadanos.

Interesante el planteamiento de la autora en relación con la existencia de estas exigencias para que el principio de la confianza legítima sea aplicado; contiene, además, los requisitos que permiten tanto a la doctrina, como a los juridiscentes verificar si la Administración se ha mostrado con su carácter tuitivo, como protectora y respetuosa del principio de la confianza legítima, en todas sus actuaciones. De modo que, a los efectos de determinar si la confianza legítima se manifiesta, se hace necesario tener en cuenta las entidades constitutivas para su concreción.

Tal como se muestra en la imagen siguiente, se establece una configuración de los siguientes elementos o aspectos puntuales: (a) relación jurídica; (b) palabra dada; (c) confirmación con actos posteriores y (d) actuación diligente. Estos elementos así como la forma relacional que se da entre ellos se han tomado de Gutiérrez[396].

---

[394] MOLINA LEYVA, A. y RIVERA GONZÁLEZ, D. (2012). *Op. Citato.* p. 79.
[395] CAICEDO MEDRANO, A. (2009). *Op. Citato.* p. 7
[396] GUTIÉRREZ, A. (2014). El principio de la confianza legítima. [Presentación en Línea] Recuperado el 1 de agosto de 2015. Disponible https://prezi.com/b6mfe82nyshm/el-principio-de-la-confiansa-legitima/ p. 1



Así las cosas, la información presentada gráficamente da cuenta de la sucesión de eventos relacionados de manera lineal, hasta alcanzar la confianza legítima como principio ulterior de toda la actividad integrativa de las entidades constitutivas en la materialización de la confianza legítima, por parte de la Administración.

Ahora, innegablemente que el principio de la confianza legítima va a estar vinculado con las diversas expectativas, intereses o ilusiones jurídicas que se crean en el administrado; dichas expectativas suponen el otorgamiento de un derecho subjetivo, de manera real y efectiva, pero con cierta certidumbre de que podrá configurarse en un futuro próximo y este derecho podrá ser exigido al Estado, con carácter protectorio, a través de la normativa legal establecida en el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, como lo sostiene Rondón de Sansó:

> …la Constitución [hace referencia a la Constitución de 1961] no alude al principio de confianza legítima en forma expresa y sólo podría fundársele en dicho texto, si se le reconoce como originado en una de las fuentes que la misma menciona, como sería el caso de los derechos fundamentales a los cuales alude en su artículo (sic) 50 [constitucional]. Ya hemos (sic), [debería decir: Ya vemos] sin embargo, que la norma precedentemente citada no hace referencia a las situaciones que no llegan a configurar

derechos por estar en el estadio de simples expectativas[397].

No obstante, lo expuesto hay que declarar que, en la jurisprudencia patria, a través de las decisiones proferidas se señala que sí existe la alusión al principio de confianza legítima que está reconocido en varios artículos. Un ejemplo de ello, la sentencia Nº 82-2009, de fecha 22 de julio de 2009, emanada del Tribunal Supremo de Justicia[398], en la que, en las consideraciones para decidir, plantea:

> Con respecto al **principio de confianza legítima o buena fe**, el cual es aplicable a todas las relaciones jurídico administrativas para limitar el comportamiento de los sujetos que forman parte de ella, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia Nº 1.252 del 30 de junio de 2004, caso José Andrés Romero, señaló:
> "(…) Entre los principios que rigen a la actividad administrativa (…) se encuentran los de certeza y seguridad jurídica, los cuales recoge el artículo (sic) 299 de la Constitución de 1999, como derivación directa de dicho principio de seguridad jurídica, se encuentran también **el principio de confianza legítima que es concreta manifestación del principio de buena fe** en el ámbito de la actividad administrativa. Tales principios están recogidos expresamente en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, cuya finalidad es el otorgamiento a los particulares de garantía de certidumbre en sus relaciones jurídico-administrativas (…)".
> En tal sentido, encontramos que **la confianza legítima se encuentra dentro de los principios que informan la actividad administrativa** y tal como lo sostuvo el a quo, está basado en la expectativa de una pretensión que tiene su fundamento en una norma y que una vez cumplidos los requisitos que ésta contiene, obliga a la parte contra la que se pretende." [Resaltado incorporado]

En consonancia con este planteamiento, se va a presentar la intención escrutadora de Barboza Russian[399], quien, al respecto, realiza un interrogante: ¿Cómo

---

[397] RONDÓN DE SANSÓ, H. (s.f.*). El principio de confianza legítima o expectativa plausible en el derecho venezolano*. [Artículo en Línea] Recuperado el 30 de diciembre de 2014. Disponible: http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artconfianza-legitima p. 42.

[398] Tribunal Supremo de Justicia (2009) Juzgado Superior Primero en lo Civil y Contencioso Administrativo De La Región Capital. Sentencia N° 82-2009. Expediente 8245. [Sentencia en Línea] Recuperado el 01 de noviembre de 2015. Disponible: http://caracas.tsj.gob.ve/DECISIONES/2009/JULIO/2106-22-8245-82-2009.HTML

[399] BARBOZA RUSSIAN, H. (2013). *La Confianza Legítima y la Interpretación del Artículo 231*. [Artículo en Línea] Recuperado el 20 de diciembre de 2014. Cuestiones Jurídicas, Vol. VII, N° 1,

ha sido receptado el principio de confianza legítima en la jurisprudencia venezolana? La respuesta la proporciona a partir de varias sentencias del Tribunal Supremo de Justicia: (a) Sentencia N° 956de la Sala Constitucional, del primero de junio de 2001, caso: Fran Valero González y Milena Portillo Manosalva de Valero. (b) Sentencia de la Sala Constitucional N° 3180, dictada el 15 de diciembre de 2004, caso: Tecnoagrícola Los Pinos Tepica C.A., y (c) Sentencia de la Sala Constitucional Nº 613; Expediente: Nº 10-0277, proferida el 15 de mayo de 2012. Caso: Sociedad Mercantil Black & Decker de Venezuela C.A.

A continuación se presentan algunos extractos del artículo elaborado por Barboza Russian[400], en torno a la confianza legítima en los términos:

> En la sentencia 956 del 1° de junio de 2001, caso: Fran Valero (Ratificada el 05-05-2003, el 28-11-2008 y el 28-06-11) señaló:
> i.- Que la **confianza legítima**, es la confianza que tienen los particulares de que los órganos del Poder Público actuarán como lo han venido haciendo en circunstancias similares.
> ii.- Que **la confianza legítima**, es relevante para el proceso.
> iii.- Que **la confianza legítima**, nace de los usos procesales a los cuales las partes se adaptan, amoldan su proceder y los toman en cuenta para el ejercicio de sus derechos.
> iv.- En lo que respecta a los precedentes, la **confianza legítima** comporta una interdicción para el órgano jurisdiccional en la aplicación retroactiva de la jurisprudencia. Los cambios de criterio no se pueden aplicar hacia el pasado, ni en el caso concreto, sino a las situaciones futuras. No pueden aplicarse de manera indiscriminada. [Resaltado incorporado]

De lo expuesto se puede hacer las siguientes precisiones acerca del principio de confianza legítima: (a) hay una convicción, una certidumbre de la actuación de la Administración Pública, por parte de los particulares, que la valoran como constante y coherente con actos precedentes; (b) tiene relevancia en el desarrollo del proceso, orientado a resolver el conflicto que haya surgido, por la violación que se haya hecho a dicho principio; (c) tiene su origen en lo procesal, pues en su aplicación hay formas

---

enero - junio 2013 (97 - 104). Disponible: 200.35.84.134/index.php/cj/article/ download/139/131 p. 100.

[400] *Ibídem*.

y mecanismos de actuación de las partes que son asumidas para ejercitar los derechos que le pertenecen, y (d) surge un impedimento, una limitación para el órgano jurisdiccional consistente en la imposibilidad de aplicar retroactivamente los dictámenes. Ratifica que siempre los nuevos criterios asumidos tendrán efectos *ex nunc*, vale señalar: efectos hacia el futuro.

Tal principio de irretroactividad también ha sido consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela[401] en el Artículo 24 *ab initio*, que se lee: "Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo"….

Por tanto, tal consagración se erige como un fundamento para la confianza del administrado, en que las decisiones que han sido tomadas por la Administración van a ser cumplidas en los términos en cómo ha prometido de conformidad con la ley.

Expectativa Plausible

Luego de haber realizado explicitación referida a la voz **expectativa**, así como a la expectativa legítima, se intenta ahora realizar una disquisición acerca de la locución **expectativa plausible**. Empero, se aviene necesario otorgar una información inicial acerca de la significación de la palabra **plausible**, puesto que, se aprecia, que, de ello, derivará la comprensión de la expresión expectativa plausible con cierto matiz diferenciador de expectativa legítima y, por supuesto, divergente, aunque no contradictorio, de la expresión: confianza legítima.

En ese tenor, con apoyo en el Diccionario Ilustrado Latino-Español[402] puede decirse que el término **plausible** deviene de adjetivo *plausibilis – plausibile*, cuya traducción es precisamente: plausible. Ahora, una vez que se acude a la Real Academia Española para determinar lo definicional del voquible plausible, hay que señalar que,

---

[401] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, con reforma el 19 de febrero de 2009). Gaceta Oficial Extraordinario Nº 5.908 de fecha 19 de febrero de 2009. *Artículo 24.*

[402] Diccionario ilustrado Latino-Español (1950). *Plausibilis.* Barcelona, España: Spes. p. 375.

dentro de las acepciones expuestas, se encuentran los siguientes sinónimos: "Atendible, admisible, recomendable" [403]; puede también comprenderse como: estimable, razonable, aceptable.

Asimismo, se puede encontrar el planteamiento de Arguedas[404] quien expresa:

> Plausible es aquello que puede ser, pero siempre debe ser una expresión o una afirmación correcta de manera formal que puede ser investigada, aceptada o rechazada, en nuestra disciplina rechazamos usualmente vía contraejemplos y en algunas ocasiones demostrando que la expresión es falsa y verdadera simultáneamente.

Este planteamiento se ubica en el plano del mundo matemático, pero que al profundizar en su contenido, se puede tomar lo referente a la afirmación correcta y formal que permite tenerse como admisible, para quien la recibe.

Como quiera que se ha presentado la significación de los voquibles expectativa y plausible, en forma separada, se hace necesario realizar la integración de dichas voces, a los fines de propender a la definición de la locución: **expectativa plausible**. En función de esta expresión se tratará de generar una elicitación que concite un miramiento en la doctrina hacia la diferenciación en el uso de la terminología, aunque el esfuerzo es ingente, pero, no obstante, se realiza.

Por eso, con la adjetivación de plausible, **expectativa plausible,** serán varias las orientaciones que se pueden revisar en esa dimensión. Un primer filón definicional está otorgado por Rondón de Sansó[405], quien se ha erigido como la principal exponente doctrinaria de este principio en la doctrina venezolana, cuyo influjo ha trascendido al Derecho Comparado. En cuanto "principio", el voquible se subsume con la acepción

---

[403] Real Academia Española (2014). *Plausible*. [Definición en Línea] Recuperada el 20 de diciembre de 2014. Disponible: http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=plausible

[404] ARGUEDAS TROYO, V. (2012). George Pólya: el razonamiento plausible. *Revista digital Matemática, Educación e Internet*. Vol. 12, No 2. Marzo-Agosto 2012. [Artículo en Línea] Recuperado el 03 de agosto de 2015. Disponible: http://tecdigital.tec.ac.cr/revistamatematica/Secciones/Historia/RevistaDigital_VArguedas_V12_N2_2012/index.html p. 5.

[405] RONDÓN DE SANSÓ, H. (2002). *Op. Citato.*

de fundamento de algún asunto. *Id est:* principio se asimila como fundamento de un asunto.

Como derivación de lo expuesto, se determina, según el criterio de quien desarrolla este acto intelectivo, indagatorio, la importancia que tiene el hecho de que confianza legítima o la expectativa plausible o justificada sea un principio, que puede ser utilizado para argumentar una decisión que profiere el jurisdicente. Es necesario e imponderable asumir como sostiene Rodríguez-Alana[406] que: …"la confianza legítima, (…), no implica, ni mucho menos, la inalterabilidad del Ordenamiento". Así entonces, el principio de confianza legítima se convierte en una especie de limitación a las actuaciones de la Administración, a los fines de que no modifiquen abruptamente un acto proferido, que menoscaba la confianza que el administrado había depositado en cuanto la permanencia de las condiciones con las cuales se le fue satisfecha una petición.

Empero, como se ve, a pesar de que la expectativa plausible, en cuanto ha de estar referida al asunto u objeto en el que se pone la confianza legítima, muchas veces, la doctrina, así como la jurisprudencia, han sido vacilantes en la designación y otorgan sinonimia: como confianza legítima o expectativa legítima. Ya se ha analizado que han de considerar como dos principios distintos, cada uno de ellos con su propio objeto o punto enfático definido. Esta aseveración se hace, a partir del acto investigativo desarrollado. Así entonces, la confianza legítima recaerá sobre la persona, por cuanto cree firmemente en que la actuación de la Administración Pública está ajustada y apegada al ordenamiento jurídico; mientras que la expectativa plausible va a recaer sobre la promesa realizada por la Administración, como objeto de protección de la confianza legítima.

En esta dimensión explicativa, importante entender que los dos principios van

[406] RODRÍGUEZ-ALANA, J. (2013). El principio general del derecho de confianza legítima. En *Revista Ciencia Jurídica.* Año 1, núm. 4. (pp. 59-70). Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, Departamento de Derecho [Artículo en Línea] Recuperado el 03 de noviembre de 2015. Disponible: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4596172.pdf p. 59.

a consolidarse, sobre la base de los vínculos relacionales que se establecen tanto entre los particulares entre sí, como entre los particulares y la Administración, cuyos entes generan expectativas que se derivan de su actividad administrativa. En este punto conviene referir con Rondón de Sansó (*Apud* López Mesa[407]) lo expresado en el siguiente relato:

> (*Omissis*) En el caso de los entes públicos y, específicamente, de las administraciones, la conducta ha de ser constante y reiterada, al punto de conformar una situación estable y de presuponer su repetición indefinida en el tiempo cada vez que se hagan presentes los mismos supuestos.

En este presupuesto se puede interpretar que la expectativa se centra en la conducta de la Administración que ha de ser uniforme, con poca o nula variabilidad y la confianza se adscribe a los administrados que tienen la convicción de que el mismo criterio será aplicado en eventos futuros, en el que converjan iguales indicios conjeturales, que condujeron a tomar la decisión respectiva, respecto de una situación. La exposición precedente tiene sustento en lo expresado por Rondón de Sansó[408], que se adiciona de inmediato:

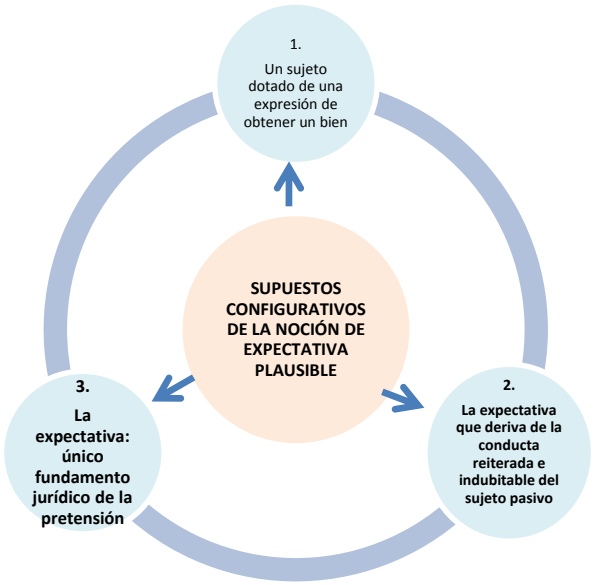
> La noción [de expectativa plausible] se configura sobre la base de los siguientes supuestos:
> a) Un sujeto dotado de una expresión de obtener un bien de la vida (prestación, abstención o declaración favorable) frente a otro y otros sujetos;
> b) La expectativa deriva de la conducta reiterada e indubitable del sujeto pasivo a favor de determinados intereses en beneficio del actor individualmente considerado, o dentro de un grupo o comunidad (interés difuso)
> c) La expectativa constituiría el único fundamento jurídico de la pretensión del sujeto activo.

Estos supuestos configurativos de la expectativa plausible son esenciales para su comprensión en el mundo jurídico. Han de valorarse, tanto la parte subjetiva, cuya

[407] LÓPEZ MESA, M. (2013). *Op. Citato.* p. 10.
[408] RONDÓN DE SANSÓ, H. (2002). *Op. Citato.*

conducta va a determinar la obtención de un derecho, que, como es lógico, se deriva de la actividad o práctica común determinada de otros sujetos, quienes, esencialmente, representan a un ámbito de la Administración Pública. Ese derecho adquiere, en principio, la categoría de expectativa plausible, que se convierte en lo sustancial jurídicamente, para satisfacer su pretensión.

Adicionalmente, como se puede valorar en el gráfico que sigue, la expectativa se erige en el único fundamento que es valorado por el ordenamiento jurídico, para que se incoe una pretensión por parte del sujeto activo, para que se reciba la tuición de parte de los órganos jurisdiccionales, cuyo valor está preponderado y vinculado al principio de seguridad jurídica.



Ahora bien, sobre la base de lo expuesto, puede referirse que existe la necesidad de que emerja un interés de un sujeto que invoca una pretensión, cuya tramitación ha de ser precisada y determinada ciertamente, sin que se preste a duda razonable, por parte de quien ha de otorgar el beneficio, bien sea a título individual o bien a favor de un interés general, para un grupo o una comunidad.

Asimismo, es importante resaltar que cuando se determina la expectativa plausible como fundamento jurídico de la pretensión de un ciudadano, se pretende que los intereses no sean vulnerados; ello en razón de que, en principio, la administración le creó unas condiciones que se cumplirían a futuro, y que en razón de la expectativa puede conducir a que se considere como un derecho, aunque, en principio y en esencia todavía no lo es.

Con fundamento en las ideas presentadas, se quiere incluir una definición personal (Contreras Colmenares[409]), con el sentido y razón de someterla a la crítica, al análisis y a la discusión académica, en los siguientes términos: "Expectativa plausible es el criterio fundante que rige la relación jurídica, mediante el cual se le genera a una persona –natural o jurídica- (en su carácter de administrado y sujeto activo) un interés presuntivo, realizable en el futuro, como consecuencia o derivación de actos emanados por una autoridad competente".

En este sentido, el sustento de este principio, en sus diferentes manifestaciones, es el de la buena fe y de éste se encuentra como concreción la confianza legítima, en un primer planteamiento, que luego, de acuerdo con el criterio que se expone se ha llamar expectativa plausible. Al respecto, Rondón de Sansó[410] expresa:

> La expectativa es así la situación justificada que espera se acceda al otorgamiento de los señalados beneficios. El calificativo *plausible* por su parte, alude a la existencia de un cúmulo de presunciones justificativas de la voluntad o intención del sujeto de quien se atiende el beneficio o satisfacción de la pretensión.

En lo expresado se concitan las ideas diferenciadoras entre la expectativa legítima y la expectativa plausible e innegablemente de la confianza legítima. La expectativa legítima tiene su fundamento de existencia en la normativa establecida en el ordenamiento jurídico. En tanto que, en la expectativa plausible, no es vital la

---

409 CONTRERAS COLMENARES, A. (2015). *Expectativa plausible*. [Definición personal, noviembre 2015]

410 RONDÓN DE SANSÓ, H. (s.f.). *Op. Citato.* p. 13.

sujeción a los requisitos normativos, puesto que puede emerger sin que tenga dicho sustento.

Confianza Legítima y Expectativa Plausible

Importa en este instante afirmar que la doctrina y la jurisprudencia patria han venido teniendo dubitaciones en cuando a la utilización de las expresiones: confianza legítima y expectativa plausible, puesto que tales locuciones se han igualado; es decir, se tienen por sinónimas.

Un ejemplo de ello, se encuentra en el fallo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que ante una solicitud de revisión señala:

> (*omissis*)
> **La confianza legítima o expectativa plausible** se encuentra estrechamente vinculada con el principio de seguridad jurídica, el cual refiere al carácter del ordenamiento jurídico que involucra (sic) certeza de sus normas y, consiguientemente, la posibilidad de su aplicación, toda vez que lo que tiende es a la existencia de confianza por parte de la población del país, en el ordenamiento jurídico y en su aplicación[411].
> [Resaltado incorporado]
> (*omissis*)

En ese mismo tenor, bajo una significación igualitaria o sinonímica de confianza legítima con expectativa justificada, se encuentra la exposición de Alveal Campusano, Cayul Catrileo *et al*[412] quienes refieren que el principio de la confianza legítima es señalado como:

> El fundamento del derecho público, de carácter general, por el cual, los miembros de un estado **poseen la expectativa justificada** de verse

[411] Tribunal Supremo de Justicia (2007). **Sentencia 578**, Expediente 07-0008, de la Sala Constitucional, del 30 de marzo de 2007. [Sentencia en Línea] Recuperada el 01 de agosto de 2015. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/Marzo/578-300307-07-0008.htm

[412] ALVEAL CAMPUSANO, S., CAYUL CATRILEO, P., ORTIZ, M., RAMOS, J. y SCHAAF, P. (s.f.) *Principio de Confianza legítima.* IV congreso estudiantil de Derecho y teoría constitucional. Universidad Autónoma de Chile. [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de noviembre de 2013. Disponible: http://www.congresoconstitucional.cl/upload/69/Susana%20Alveal%20et%20al_12 52 889428.pdf p.1.

> razonablemente respetados por la actitud congruente de los poderes públicos en consideración a sus derechos. [Resaltado incorporado]

Como se puede colegir no ha habido un criterio pacífico, uniforme y reiterado ni por parte de los doctrinarios, ni por parte de la jurisprudencia. Ahora, en razón de que en este apartado se ubican las consideraciones acerca de la confianza legítima, se puede expresar que se encuentran algunas puntualizaciones respecto de la confianza legítima, como base, para determinar, en cierto modo, que tal principio tiene como criterio abarcador la expectativa y de que se mantendrán las condiciones establecidas desde el principio. En esa orientación el mismo Barboza Russian[413] expresa:

> En sentencia No. 3180, dictada el 15 de diciembre de 2004, caso: Tecnoagrícola Los Pinos Tecpica, C.A., (Ratificada el 30-03-2007) la Sala Constitucional señaló:
> i.- La confianza legítima lo que persigue es la confianza de la población en el Ordenamiento Jurídico y su aplicación.
> ii.- La confianza legítima abarca la expectativa de que los Derechos Adquiridos no se supriman o vulneren ante los cambios legislativos.
> iii.- Que la confianza legítima comporta que la ley se interprete de manera estable y reiterada.
> iv.- Desde el punto de vista procesal, la confianza legítima se manifiesta en la confianza de que las condiciones procesales serán siempre las mismas.

Otro fallo que incorpora Barboza Russian[414] es la exposición que aparece en la decisión signada con el número 613. Y el contenido lo va a presentar del siguiente modo:

> En sentencia del 15 de mayo de 2012 (Expediente 10-0277), la Sala Constitucional sostuvo que:
> i.- La confianza legítima plantea la noción de previsibilidad en el comportamiento y en la aplicación del derecho por los Poderes Públicos, lo cual, supone proporcionar un margen de certeza en la actuación del Estado. (*omissis*)

---

413 BARBOZA RUSSIAN, H. (2013). *La Confianza Legítima y la Interpretación del Artículo 231*. [Artículo en Línea] Recuperado el 20 de diciembre de 2014. Cuestiones Jurídicas, Vol. VII, N° 1, enero - junio 2013 (97 - 104). Disponible: 200.35.84.134/index.php/cj/article/ download/139/131 p. 101.

414 BARBOZA RUSSIAN, H. (2013). *Op. Citato.* p. 102.

Como se puede valorar de lo expuesto, si bien en la *norma normarum* no existe una disposición que exprese de manera fehaciente la asunción del principio de confianza legítima, empero, ha venido siendo reiterada la jurisprudencia en valorar tal principio, como una garantía constitucional. Ahora bien, en este mismo contexto se ha de afirmar la posición de algunos autores en considerar que el principio de la confianza legítima atañe de manera singular y como fundamento de las disciplinas jurídicas del Derecho Público.

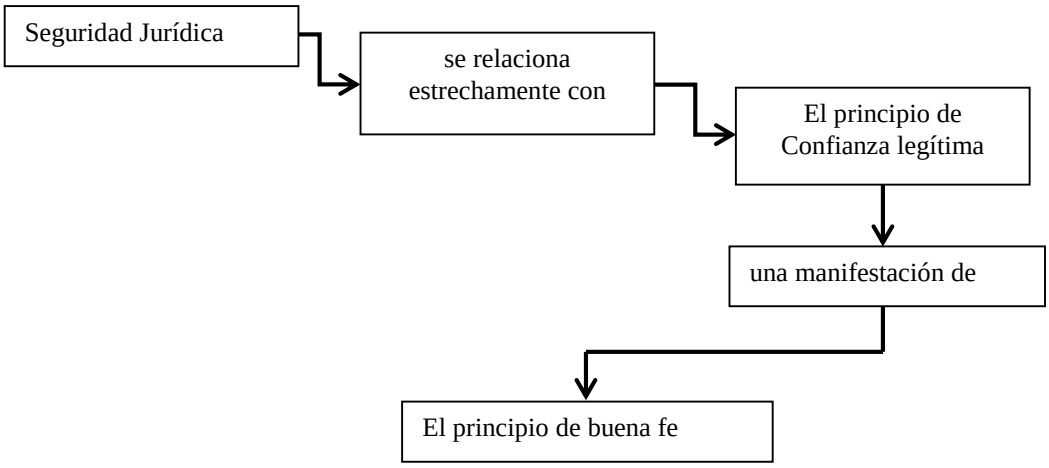
La exposición se ha centrado en determinar cómo se ha imbricado en el Derecho venezolano, el principio de confianza legítima. En esta perspectiva, la misma Rondón de Sansó[415] asevera: "Con la confianza legítima comienza a hablarse de deberes vinculantes que nacen simplemente de conceptos abstractos como lo son la buena fe; la seguridad jurídica; la equidad y la justicia natural". Con esta denominación, confianza legítima, es como ha tenido mayor desarrollo, tanto doctrinariamente, como jurisprudencialmente. Con base en lo expuesto, puede derivarse lo siguiente: el principio de confianza legítima se caracteriza por estar vinculado, podría decirse está muy ligado entrañablemente, al principio de seguridad jurídica. Y este principio de confianza legítima es una manifestación o afirmación específica y concreta del principio de buena fe.

Como se puede observar en el diagrama *infra* se hace referencia a que, en razón de ser el principio de confianza legítima una manifestación del principio de buena fe, se ha de proponer que éste (el principio de buena fe) es el género y la confianza legítima es la especie. Eso significa que han de existir otras manifestaciones del principio de buena fe. Esas otras manifestaciones serán la transparencia, la honestidad, la probidad.

A continuación, se presenta un diagrama en la que se muestra la imbricación, dentro del Derecho venezolano, los principios que se han elicitado precedentemente:

---

[415] RONDÓN DE SANSÓ, H. (2012). *Expectativa Plausible*. [Artículo en Línea] Quinto día *on line*. Edición 815, de fecha 24 de agosto de 2012. Recuperado el 20 de diciembre de 2014. Disponible: http://www.quintodia.net/seccion/pais/3175/expectativa-plausible/ p. 1.



Se visualiza el modo relacional secuencial que parte desde la Seguridad Jurídica, hasta alcanzar el principio de buena fe, como manifestación singular del principio de confianza legítima.

Principio de la Expectativa Plausible o Expectativa Justificada

Una vez que se ha realizado el marco expositivo de la confianza legítima, como manifestación del principio de buena fe, conviene ahora hacer una aproximación a valorar de manera especial y con notas precisas lo relacionado a la expectativa plausible, expectativa justificada[416] o expectativa legítima[417], aparte de valorar una posibilidad aproximativa al principio de confianza legítima. Ello en razón de poder, quizá, considerar que en la medida en que se cree una expectativa plausible, y se logre concretar, en esa medida se está afirmando la confianza legítima en los administrados. Ahora bien, hay que reconocer que, indistintamente, de las variaciones adjetivales que se le están otorgando al sustantivo expectativa, lo que se pretende es valorar dicho sustantivo, como fundamento de la futuridad que se le otorga a ciertos derechos; ello según sean los presupuestos condicionantes que le otorgan el criterio de ilusión y de

[416] RONDÓN DE SANSÓ, H. (2002). *Op. Citato.* p. 1.
[417] GUTIÉRREZ, A. (2014). *Op. Citato.* p. 1.

esperanza que debe ser satisfecha.

El principio de la expectativa plausible, también llamado expectativa justificada o expectativa legítima, tiene menos desarrollo doctrinal y jurisprudencial, salvo la profundización que ha hecho de él, Rondón de Sansó[418], cuyos postulados han trascendido a otros espacios geográficos, y ha sido utilizado como fundamento explicativo en variados trabajos de investigación.

A partir de este prolegómeno, es oportuno el momento, para realizar un pequeño recorrido de la evolución en el tiempo del principio de confianza legítima y su receptación en la jurisprudencia como principio de expectativa plausible o expectativa justificada.

Con base en este presupuesto, se asume el criterio de Rondón de Sansó:

> Con la noción de confianza legítima se alude a la situación de un sujeto dotado de una expectativa justificada de obtener una decisión favorable a sus intereses y si bien se plantea frente a los poderes públicos y sobretodo, de la Administración, también puede surgir entre particulares, por lo cual no sería correcto limitarla a la esfera del Derecho Administrativo[419].

Una aclaración que otorga la autora citada se centra en que el principio no es de entera exclusividad de una de las disciplinas jurídicas particulares, dentro del Derecho Público, como lo es el Derecho Administrativo. Por el contrario, es un principio que atañe a todas las disciplinas jurídicas de carácter particular del Derecho.

Una información acerca de lo que ha sido considerado como meras expectativas, se encuentra en Gutiérrez[420] de la que forma que se expresa a continuación: "Las meras expectativas son aquellas ilusiones de posiciones jurídicas

---

[418] RONDÓN DE SANSÓ, H. (2002). *El principio de confianza legítima o expectativa plausible en el Derecho venezolano.* Caracas: Editores Individuales 3. [Artículo en Línea] Recuperado el 1 de agosto de 2015. Disponible: http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artconfianza-legitima

[419] RONDÓN DE SANSÓ, H. (1998). *El principio de confianza legítima en el Derecho venezolano.* IV Jornadas internacionales de Derecho Administrativo "Allan Brewer-Carías": (pp. 295-351) Caracas: FUNEDA. p. 310.

[420] GUTIÉRREZ, A. (2014). *Op. Citato.* p. 1.

que surgen de la percepción subjetiva de un individuo, se basan en meras probabilidades". Ahora bien, una vez que estas expectativas han sido concretadas se convierten en derechos jurídicos. Y una vez determinados o conferidos como tales derechos, con sustento en situaciones jurídicas que los propician, entonces produce como efecto, en la persona que recibe dichos derechos, una facultad para exigir del Estado su protección; y de manera concomitante trae anejo el respeto correspondiente a esos derechos por parte de la comunidad en general y de los particulares en forma específica.

Antes de realizar una elicitación acerca de la expectativa plausible, se ha considerado oportuno presentar una etimología de cada uno de los vocablos, con el propósito de llegar a la comprensión de la locución expectativa plausible.

En relación con el término expectativa, se tiene la siguiente descripción etimológica, apoyado en el Diccionario Ilustrado Latino-Español[421]: Expectativa deviene de la voz latina *exspectatio* - *exspectationis*, cuyo significado vario, sinonímicamente, es: "Deseo, curiosidad, afán, esperanza". Por su parte, Ossorio[422] indica:

> Expectativa [es] Esperanza de un derecho suspensivo condicional, adquirida por un título jurídico ajeno; es decir, proveniente de la ley o de un tercero en un testamento o en un contrato. (…) [Y con base en el criterio de] Escriche hace la siguiente definición: cualquier esperanza de lograr alguna cosa, verificándose la oportunidad que se desea…

Cabe presentar, en este momento, el planteamiento que hace Rondón de Sansó referente a la consideración de los elementos necesarios para la existencia de la expectativa:

> Para que exista una expectativa, cuya entidad merezca un tratamiento especial, es necesario que la misma (sic) surja como consecuencia de la conjunción de los siguientes elementos:
> 1. Un sujeto o un conjunto de sujetos (**sujeto activo**) que se encuentran

[421] Diccionario ilustrado Latino-Español (1950). *Exspectatio.* Barcelona, España: Spes. p. 184.
[422] OSSORIO, M. (2002). *Op. Citato.* p. 414.

en una situación en la cual expresa o tácitamente, se les asegura que obtendrán de otro (**sujeto pasivo**) una determinada solución favorable a sus intereses o pretensiones.

2. El **sujeto activo** no ha sido advertido de la posible materialización de la intención del **sujeto pasivo** de frustrar la consecución de sus fines.
3. El sujeto activo no ha provocado con su actitud el cambio de criterio del sujeto pasivo.
4. No existen factores externos de carácter notorio, susceptibles de determinar la transformación de la actitud del sujeto pasivo[423].

De lo expuesto, se concreta lo siguiente: (a) el surgimiento de la probabilidad o presunción que es asumida por el sujeto activo, en cuanto espera encontrar una solución favorable a sus intereses que es proporcionada por el sujeto pasivo participante en la relación jurídica; (b) emerge un riesgo de que el sujeto pasivo pueda interponerse en la obtención de los propósitos que se ha propuesto el sujeto activo; (c) no ha habido un acto desarrollado por el sujeto activo, que pudiere conducir a que el sujeto pasivo altere o cambie el criterio al que se avinieron en el primer momento de la decisión; y (d) desde la externalidad no se han generado acciones notorias que activen la modificación actitudinal del sujeto pasivo, en cuanto a lo esperado por el sujeto activo.

En este prisma López Mesa[424] afirma:

> Bajo la denominación de doctrina de la confianza legítima, de la confianza justificada o de la expectativa plausible se aplica crecientemente en el mundo -también en la doctrina y jurisprudencia argentina-, una doctrina paralela o complementaria a la de los actos propios, que busca cubrir los intersticios que ella deja expuestos a la volubilidad y a la malicia (…) y que, a veces, se solapa con ella.

En el planteamiento se puede apreciar que son plúrimas las enunciaciones que se le otorgan a este principio y, en la medida en que se va discurriendo, pareciera que no se expresa con claridad las distinciones entre ellas. Da la impresión que es sólo una

[423] RONDÓN DE SANSÓ, H. (2002). *Visión General del Principio de Expectativa Plausible*. [Documento en Línea] Recuperado el 24 de noviembre de 2013. Disponible: http://acienpol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/2003/BolACPS_2003_141_337-344.pdf pp. 340-341.

[424] LÓPEZ MESA, M. (2013). *Op. Citato.* p. 3.

nueva etiqueta, pero el objeto sigue apuntando al mismo propósito. Rondón de Sansó[425] plantea:

> Una (…) acotación que estimamos necesario efectuar, es la relativa al nombre utilizado de *"confianza legítima"*, que consideramos debería ser sustituido por los términos *expectativa justificada* o, *expectativa plausible*, lo cual se acerca en cierta forma a la acepción inglesa de la *"legitimate expectation"*, por cuanto pone el acento en el hecho de que la situación surge de una expectativa.

En lo expuesto, puede decirse que se presenta la intención de la autora en establecer un criterio unificador, a modo de sinonimia, entre la confianza legítima y la expectativa legítima. Aunque, de manera expresa, la posibilidad de que se diera una sustitución terminológica, sobre el fundamento de la evolución que el término expectativa plausible ha tenido en el Derecho inglés, a partir del influjo que receptó del Derecho Alemán en Europa. Pero algunos fallos en lo jurisdiccional, presentados en estudios doctrinarios comparados, deducen que no se ha alcanzado a proponer un verdadero matiz diferenciador entre ellos. En ese sentido, López Mesa tiene el criterio siguiente, a partir de un análisis de un dictamen de la Corte Constitucional de Colombia[426]:

> Tampoco queda claro el deslinde de terrenos en un fallo de la Corte Constitucional de Colombia, donde se resolvió que el "principio constitucional de la confianza legítima", se fundamenta en los principios de la buena fe..., seguridad jurídica..., respeto al acto propio y adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado.

Así las cosas, se aviene necesario indicar que la tesis de la expectativa legítima, tuvo fundamentalmente su desarrollo evolutivo en el Derecho Anglosajón, a partir del hecho de que, en el Derecho Administrativo, se procedió a realizar la revisión judicial, con el propósito de proteger, esencialmente, un interés procesal. Hay que afirmar que la doctrina de la confianza legítima se desarrolló por primera vez en el Derecho Inglés

[425]RONDÓN DE SANSÓ, H. (s.f.). *Op. Citato.* p. 12.
[426] LÓPEZ MESA, M. (2013). *Op. Citato.* p. 10.

como motivo de la revisión judicial en el derecho administrativo para proteger un interés procesal o individual, cuando una autoridad pública modificaba, invalidaba o rescindía una reclamación, que había sido otorgada.

En torno a esta circunstancia López Mesa[427] asevera:

> …la doctrina de la confianza legítima tiene un importante rol en derecho administrativo para impedir la volubilidad de los organismos estatales que quieran recortar o dejar sin efecto derechos o expectativas que los particulares venían teniendo, no se reduce a ese costado su territorio de aplicación, sino que desde el inicio de la idea en el "caso de la viuda de Berlín" su ámbito de aplicación se ha ido alongando, hasta cubrir otros terrenos que el de la volubilidad estatal.

Sobre todo, en el planteamiento expuesto, se vuelve sobre la confianza legítima con lo cual se sigue manteniendo la inconsistencia en la designación, pero a su vez se estima que dicho principio emerge como garantía para que no se apliquen retroactivamente los más recientes criterios, con lo cual se semejaba a los derechos adquiridos.

En cuanto a los derechos adquiridos, como teoría, según Cedeño y Chaves (*Apud* Segura Castillo[428]):

> …[fue] iniciada por Blondeau, [y] fue desarrollada a plenitud por Merlín, quien ampara el principio de irretroactividad de la ley en la protección de los derechos adquiridos, los cuales no podían ser alterados por la ley nueva. [Y es así como] Merlín definió el derecho adquirido como: "Aquel que ha entrado en nuestro dominio" concepto que se opone al de expectativa a la cual define como, "esperanza de gozar de derecho cuando aparezca".

Esta perspectiva está, entonces, orientada a reconocer la protección de los derechos de los ciudadanos, que se subsumen en la orientación teórica que los ha

[427] LÓPEZ MESA, M. (2013). *Op. Citato.* p. 10.

[428] SEGURA CASTILLO, María (2012). Análisis jurisprudencial de los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas de los trabajadores del sector público y la negociación colectiva *in peius*. [Tesis en Línea] Recuperada el 01 de noviembre de 2015. Disponible: http://iij.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t12-analisis_jurisprudencial_de_los_derechos_adquiridos_y_situaciones_juridicas.pdf p. 72.

denominado como derechos adquiridos. Una conceptuación acerca de ellos, la proporcionan Cedeño y Chaves (*Apud* Segura Castillo[429]): en los siguientes términos:

> …los derechos adquiridos pueden entenderse como: "Todas aquellas consecuencias jurídico-patrimoniales, producidas directamente porque se ha cumplido con el supuesto jurídico necesario para producir el hecho jurídico, hecho necesario para que existan dichas consecuencias, que han sido incorporadas a nuestro patrimonio".

Como se puede interpretar siempre que se generen efectos jurídicos en el patrimonio de la persona, se consideran como derechos adquiridos. Estos derechos si serán objeto de garantía mediante la aplicación del principio de irretroactividad de las leyes. Tal garantía se relaciona de manera directa con la seguridad, con la certeza que le asiste a la persona de que las prescripciones normativas que se produzcan a futuro no van a modificar las situaciones jurídicas que se otorgaron, con base en una disposición normativa vigente y eficaz en un momento y tiempo determinado.

Por otra parte, el principio de irretroactividad de la ley da cuenta del mecanismo que es desarrollado por el ordenamiento jurídico como ordenación de la conducta de los ciudadanos en una determinada sociedad.

Así las cosas, y con el propósito de elicitar el surgimiento de la expectativa plausible hay que esbozar la afirmación de Muzafar[430] quien expresa:

> *In English Law, the concept arises from administrative law, a limb of public law. The concept of legitimate expectation is being used by the courts for judicial review and it applies the ethics of fairness and reasonableness to the situation where a person has an expectation or interest in a public body retaining a long-standing practice or keeping a promise*.[431]

---

[429] SEGURA CASTILLO, M. (2012). *Op Citato.* p.79

[430] MUZAFAR, S. (2013). Doctrine of legitimate expectation in india: an analysis. *International Journal of Advanced Research in Management and Social Sciences* Vol. 2 | No. 1 | January 2013. ISSN: 2278-6236 (PP. 115-135) [Artículo en Línea] Recuperado el 02 de agosto de 2015. Disponible: http://garph.co.uk/IJARMSS/Jan2013/10.pdf p. 117

[431] **Traducción**: En el Derecho Inglés, el concepto surge del derecho administrativo, una rama del Derecho Público. El concepto de expectativa legítima está siendo utilizado por los tribunales de revisión judicial y [en ella] se aplica la ética de equidad y razonabilidad a una situación en la que una persona tiene una expectativa o interés en un organismo público que conserva una costumbre de larga data o mantiene una promesa.

Asimismo, Robert Thomas (*Apud* Barak-Erez[432]) expresó: "Como es bien sabido, la protección de la expectativa legítima fue convertido gradualmente en un principio central del derecho administrativo, por primera vez en Europa, [específicamente en el Derecho Alemán] y luego en Inglaterra".

De modo que el principio de expectativa legítima ha sido receptado, como tal, fundamentalmente, a partir de los postulados de la doctrina inglesa, en función de una traducción *ad litterae* de la expresión: *legitimate expectation* como expectativa legítima.

Y, esto, al decir de Muzafar[433]: "*Legitimate Expectation is the latest concept being used in courts too often*"[434].Vale afirmar, con base en lo expuesto por el autor, que la traducción apropiada en función de los términos por separado sería: *expectation* es: "expectativa", de acuerdo con el Diccionario Inglés-Español[435]. Y en cuanto al vocablo *legitimate* su traducción habrá de ser: "legítima". No obstante, como se ha encontrado, en la prolífica literatura, su traducción es "confianza legítima". A nuestro criterio para que así fuese la expresión en inglés sería: *legitimate confidence.*

¿Por qué se establece esta distinción? Se presenta a modo de valorar que cuando se ha hecho la traducción al español, no se ha respetado la literacidad del vocablo, sino que se ha otorgado una significación diferente. Sin embargo, en la práctica jurídica se han empleado, muchas veces, como sinónimos. Y así se encuentra la información confianza legítima o expectativa plausible.

Ahora, como se observa la distinción se da desde un punto de vista lexical, más,

---

[432] BARAK-EREZ, D. (2005). The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between the Reliance and Expectation Interests. *European Public Law*, Volume 11, Issue 4 (pp. 583-601) [Artículo en Línea] Recuperado el 02 de agosto de 2015. Disponible: http://www.tau.ac.il/law/barakerez/articals/legitimate.pdf p. 601.

[433] MUZAFAR, S. (2013). *Op. Citato.* p. 117.

[434] Traducción: Expectativa legítima es el último concepto que se utiliza en los tribunales con demasiada frecuencia.

[435] Diccionario Inglés-Español (s.f.). *Expectation*. Libros de Colección Revista Bohemia. Caracas: Corporación Marca.

en la intención se tienen como iguales, puesto que, en varias sentencias del máximo tribunal, cuando se hace mención al principio de la confianza legítima, realmente se está refiriendo a la expectativa plausible.

Se deriva entonces, que la traducción más próxima a la expresión *legitimate expectation* es: "expectativa legítima"; ello tendrá ahora otra denotación importante que pudiera asimilarse a notas diferenciadoras. Hablar de expectativa legítima va a estar vinculada con la situación, el acontecimiento o el acto en sí mismo que se espera sea dado por la Administración. En tanto que, cuando se haga referencia a la confianza legítima será una expresión que se referenciaría y se aplicaría sobre la persona que es pasible de una situación potencial, surgida de las relaciones jurídico-administrativas, en ejercicio de la actividad administrativa.

En esta idea, se puede informar lo planteado por Brewer Carías:

> …el principio de la confianza legítima y que ha sido reconocido como uno de los que rigen la actividad administrativa, en el sentido de que cuando en las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración y los administrados, se ha creado expectativas de actuación legítimas, la misma debe respetar tales expectativas[436].

Pudiera afirmarse que la confianza legítima es asumida como un principio que se funda en la convicción para los ciudadanos de que la Administración actuará conforme con las prescripciones del ordenamiento jurídico. Ahora bien, como se valora se establece una distinción entre confianza legítima y expectativa plausible en función del vínculo y de los actos de la administración, pero, yendo un poco más adelante, si realmente se busca tener apego al criterio esbozado en el idioma anglosajón, con respecto a la confianza legítima, entonces, la locución adecuada

[436] BREWER-CARÍAS, A. (2011). Algunos principios generales del Derecho Administrativo en Venezuela, en particular, sobre el procedimiento administrativo y los efectos del silencio administrativo. [Ponencia en Línea] Recuperada el 01 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%201041.%20PRINCIPIOS%20GENERALES%20SOBRE%20EL%20PROCEDIMIENTO%20Y%20SILENCIO%20ADMINISTRATIVOA.%20Congreso%20DA%20Puebla%202011.do.pdf p. 5.

debería ser: *legitimate reliance*[437] *or confidence*. Esto es parte de la discusión futura, a partir de otras indagatorias.

Es necesario decir, entonces, que muchos traducen esta expresión como dependencia legítima. Se cree, conveniente, que a los efectos de la distinción definicional se ha de establecer la diferenciación entre *legitimate relance* y *legitimate expectation*. No obstante, hay que afirmar que, en la doctrina mayoritaria, la unión de esos dos términos es traducido como confianza legítima.

No obstante, con el transcurrir tempóreo, las expresiones de confianza legítima y expectativa legitima se han igualado en la traducción. Situación que también ha impactado en la doctrina venezolana, pues entre los dos enunciados se incluye la conjunción disyuntiva "o", con la idea de denotar: equivalencia; *id est*, se le otorga el significado: de "o sea, o lo que es lo mismo", de acuerdo con lo señalado por la Real Academia Española[438]. Así se encuentra, incluso en la jurisprudencia: confianza legítima o expectativa legítima.

Sin embargo, Barak-Erez[439] afirma que con el transcurrir del tiempo se ha tratado de hacer una distinción entre las dos expresiones. Para ello se toma como base la perspectiva de uso que se ha hecho en el Derecho Privado, y, por tanto, fundado en ellos asume que tal distinción puede ser aplicada en el Derecho Administrativo. En esa intención manifiesta:

> *It argued that the distinction between the reliance and expectation interests is also useful in administrative law, in accordance with the conceptual separation between them developed in private law.*
> *The discussion of these arguments reveals reasons for protecting 'pure' expectations, but also shows that these justifications become particularly significant once reliance is also involved, thus highlighting the importance*

[437] *Reliance*: confianza, dependencia
[438] Real Academia Española (2014). *Conjunción disyuntiva:* "*o*". [Expresión en Línea] Recuperada el 02 de agosto de 2015. Disponible: http://lema.rae.es/drae/?val=o
[439] BARAK-EREZ, D. (2005). *Op. Citato.* p. 601

of assessing the involvement of a reliance factor in the case[440].

Como se puede derivar, se asume en este caso que la confianza (*reliance*) puede ser incluida, siempre y cuando en el análisis de un caso, como principio para proteger las meras expectativas; vale decir, las expectativas singulares y usuales, que no se correspondan con las particularidades de una expectativa legítima.

En esa misma orientación Barak-Erez[441] refiere:

> *Traditionally, English administrative law had recognized only procedural protection for legitimate expectations (so that when legitimate expectations were infringed, only additional procedural rights, such as a hearing, were granted). At present, however, support has been established for granting substantive protection to legitimate expectations through the enforcement of individual expectations when these were generated by the administrative authorities*[442].

En este enunciado se atisba el criterio prevalente que la Administración es la que genera la expectativa legítima, puesto que una vez que haya emitido un dictamen, ha de mantener la situación jurídica con los requisitos establecidos, aun cuando sea alcance a futuro, para que los derechos otorgados no se vean menoscabados o vulnerados. Hay un fundamento en los principios de justicia y equidad, por tanto, se busca prevenir el abuso del poder de la autoridad.

Como afirma Muzafar[443]:

---

[440] **Traducción:** Se argumentó que la distinción entre la confianza y la expectativa de los interesados, es también útil en el derecho administrativo, en concordancia con la separación conceptual entre ellos, que ha sido desarrollada en el derecho privado. La discusión acerca de estos argumentos revela razones para proteger las 'puras' expectativas, pero también muestra que estas justificaciones se vuelven particularmente significativas, una vez que la confianza también está incluida; se destaca, entonces, la importancia de evaluar la intervención del factor confianza en el caso.

[441] BARAK-EREZ, D. (2005). *Op. Citato.* p. 601

[442] **Traducción**: Tradicionalmente, el derecho administrativo inglés había reconocido solamente procesalmente la protección de las expectativas legítimas (de modo que cuando las expectativas legítimas fueron violadas, sólo mediante derechos procesales adicionales, tal como una audiencia, se les concedieron). En la actualidad, sin embargo, el apoyo se ha establecido como concesión para la protección sustantiva de la expectativa legítima, mediante el cumplimiento de las expectativas individuales, cuando éstas fueren generadas por las autoridades administrativas.

[443] MUZAFAR, S. (2013). *Op. Citato.* p. 121.

> *Expectations of this nature (…) They may be disillusioned when a governmental agency has acted in breach of a promise or undertaking made to a particular person or to a class of persons. They may also be disappointed when a government agency has not applied current policy or guidelines in determining a particular case and without good reason*[444].

Ahora bien, un interesante apunte es el de Thapliyal[445] quién hace un cuestionamiento acerca del principio de la expectativa legítima. De modo que se debe tener acuciosidad para determinar cuándo una situación se convierte en expectativa legítima. Se parte de la apreciación de que no ha de considerarse como un derecho que es otorgado por ley, sino que surge de una promesa institucional o de una práctica o costumbre implantada. En ese sentido, sostiene:

> ¿Cuál es la expectativa legítima? Obviamente, no es un derecho legal. Es una esperanza de un beneficio, de una materia u objeto que pueda fluir normalmente a partir de una promesa o práctica establecida. El término "práctica establecida" se refiere a una conducta habitual, consistente, predecible y cierta, a un proceso o actividad de la autoridad para la toma de decisiones.

Ante esta visión, necesariamente hay que decir que una expectativa legítima no puede fundarse en actos que la Administración realice eventualmente, sino que, por el contrario, el acto de responder a un proceso lógico, ha de tener una racionalidad fundante. En esta mirada, el mismo Thapliyal[446] sostiene:

> La expectativa debe ser legítima, es decir, razonable, lógica y válida. Cualquier expectativa que se basa en actos esporádicos u ocasionales o azar, o que es irrazonable, ilógica o no válido no puede constituir una expectativa legítima. Al no ser un derecho, no es exigible como tal. Es un concepto formado por los tribunales, para la revisión judicial de los actos administrativos. Es una condición procesal basada en la exigencia de un

---

[444] **Traducción**: Las expectativas de esta naturaleza (…) pueden ser desilusionadas cuando una agencia gubernamental ha actuado en violación de una promesa o compromiso adquirido a un particular, a una persona o a una clase de personas. También pueden ser decepcionado (el principio de expectativa legítima] cuando una agencia gubernamental no ha aplicado las políticas o directrices vigentes en la determinación de un caso particular y sin una buena razón.

[445] THAPLIYAL, A. (2014). *India: Doctrine Of Legitimate Expectation: Overview*. [Artículo en Línea] Recuperado el 02 de agosto de 2015. Disponible: http://www.mondaq.com/india/x/320664/Constitutional+Administrative+Law/Doctrine+Of+Legitimate+Expectation+Overview p. 1.

[446] *Ibídem*

> mayor grado de equidad en la acción de la administración, como consecuencia de la promesa hecha, o práctica establecida.

Al socaire de lo expuesto, se tiene que valorar el criterio centrado en que el hecho generador de la expectativa legítima debe estar sustentado en principios equitativos, asumidos por los tribunales, a partir de una revisión de los jurisdicentes, que redunde en beneficio de una persona. Por tanto, se enfatiza en que no ha de considerarse, en modo alguno, la ocasionalidad, el álea y la ilogicidad de los eventos y/o decisiones que han de tomarse como modos constitutivos de la expectativa legítima.

En atención a ello, hay que decir que sólo se constituye o se crea una expectativa legítima cuando ella deriva de un acto que es proferido por autoridad pública, con aplicación de un determinado procedimiento administrativo, que le conduzca con equidad, justicia y certeza a tomar una decisión sobre la materia de fondo de un asunto particular.

En esta idea, el mismo Thapliyal[447] expresa:

> *Legitimate Expectations, are different from Expectations at large, and are not Legal rights, but are expectation of benefits, relief/remedy that accrues from a promise or established practices, and give rise to locus standi to a person to seek judicial review of any action, of State or its subsidiaries, which are arbitrary, discriminatory, unfair, malicious in law, devoid of Rule of law and violative of the principles of Natural Justice*[448].

Así las cosas, con fundamento en estas consideraciones, puede afirmarse que siempre ha sido una preocupación de los jurisdicentes, en la idea de determinar cuál ha de ser el medio protectorio que puede activarse e invocarse como vía para accionar en la satisfacción de la expectativa legítima. Por supuesto, es necesario entender que la

---

[447] *Ibídem*

[448] **Traducción:** Las expectativas legítimas son diferentes de las expectativas en general, y no son los derechos legales, pero es expectativa de beneficios, el alivio/remedio que procede de una promesa o una costumbre o práctica establecida, y dan lugar a la legitimación activa a una persona para que solicite la revisión judicial de cualquier acción del Estado o de sus filiales, y que es considerada arbitraria, discriminatoria, injusta o maliciosa por la ley, en cuanto está desprovisto de un Estado de Derecho y es violatoria de los principios de la justicia natural.

protección no corresponderá a meras expectativas. Ello en razón de que como afirmase Marín Riaño (*Apud* Arrieta Pongo[449]):

> …para dispensar la protección de la confianza no bastará una simple convicción psicológica, sino que la confianza debe basarse en signos externos suficientemente concluyentes de la Administración que permitan confiar en la legalidad y, consecuencia de ésta, estabilidad de la actuación administrativa.

Esto es, tiene que basarse en actos de la Administración Pública, apegados al principio de la legalidad, cuya trascendencia jurídica puede ser determinante como satisfacer una petición de los administrados. Implica que hay una conducta del administrado sustentada en la actividad administrativa estatal. A esa conducta del particular la doctrina la ha denominado hechos adquisitivos. Importante que los hechos, las conductas y la actuación de la Administración sean sucesivas en el tiempo. Por tanto, en el principio de la confianza legítima, tal como lo refiere el mismo Quintero Lima[450]: …"se deja a un lado la hipótesis de que el hecho adquisitivo y la adquisición del derecho estén disociadas y se produzcan en dos momentos temporalmente distintos". De ello se deriva además que las expectativas legítimas son las que han de ser protegidas por el principio de confianza legítima.

Actividad Administrativa en Sede Jurisdiccional de la Expectativa Plausible

Algunos tratadistas han afirmado que la tutela protectoria o la protección de los derechos tiene naturaleza jurisdiccional, tomado el proceso judicial, como un requerimiento establecido en la norma suprema, para la realización, concreción y aplicación del Derecho objetivo, por parte de los jurisdicentes. Empero, hay otras

[449] ARRIETA PONGO A. (2012). El principio de protección de la confianza legítima ¿intento de inclusión en el ordenamiento peruano? [Artículo en Línea] Recuperado el 17 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.itaiusesto.com/wp-content/uploads/2012/11/1_6-El-principio-de-proteccion-de-la-confianza-legitima.pdfp.95.

[450] QUINTERO LIMA, M. (2006). *Derecho transitorio de seguridad social*. Madrid: Wolters Kluvers. p. 139.

perspectivas en cuanto a la naturaleza de la acción de protección. Para unos, un recurso, para otros una mera acción; otros sostienen que es una acción cautelar protectiva y otros más consideran que es una relación jurídica que se establece entre los particulares y la jurisdicción.

En relación con lo expuesto, Bordalí Salamanca[451] sostiene:

> …la *Constitución* chilena denomina como "recurso" de protección y la doctrina y jurisprudencia mayoritaria como "acción" o "acción cautelar" de protección, es un proceso sumario especial o un tipo de proceso interdictal, que contiene pretensión contra persona o autoridad, y como tal, tiene una naturaleza contradictoria.

Por su parte, en la doctrina francesa la discusión ha permeado en diferentes ámbitos de estudio y análisis, respecto de la expectativa legítima y su carácter protectorio. En esa idea, Roy[452] expresa: "*Depuis quelques années déjà, la doctrine et la jurisprudence divergent quant à la protection qui doit être accordée aux expectatives légitimes créées chez le citoyen par l'Administration publique: protection procédurale ou protection substantielle?*"[453] El interrogante final conduce a analizar cuál ha de ser el carácter protectorio del Derecho. De modo que hay necesidad de determinar: si la protección está referida a lo procedimental, o a lo sustancial.

En primer lugar, en lo que atañe al Derecho, cuando se habla de interés, éste está vinculado a ese derecho subjetivo que tiene la persona de reclamar la protección jurídica. Así las cosas, en cuanto a la protección jurídica, debe decirse que el carácter teleológico de dicha protección está centrado en la necesidad de convertirse en un

---

[451] BORDALÍ SALAMANCA, A. (1999). El Proceso de protección. Estudios e investigaciones. *Revista de Derecho*, Vol. X, diciembre 1999. (pp. 43-58). [Artículo en Línea] Recuperado el 02 de agosto de 2015. Disponible: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501999000 200003&script=sci_arttext p. 43.

[452] ROY, C. (2001). L'expectative légitime après l'arrêt Mont-Sinaï. *Revue du Barreau/Tome 61/Automne 2001* (pp. 537- 556). [Artículo en Línea] Recuperado el 2 de agosto de 2015. Disponible: https://www.barreau.qc.ca/pdf/publications/revue/2001-tome-61-2-p537.pdfp. 537.

[453] **Traducción:** Después de algunos años, ya la doctrina y la jurisprudencia difieren en materia de protección que se le debe dar a las expectativas legítimas creadas entre el ciudadano por la Administración Público: ¿protección procedimental o protección sustancial?

proceso de resguardo y amparo de los derechos fundamentales de las personas. En segundo lugar, cuando se habla de protección sustancial, se va a referir al interés sustancial.

Entonces, hay que acoger lo señalado por el Juzgado Primero del Municipio Heres del Primer Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar, del Tribunal Supremo de Justicia[454]: …"tenemos que existe interés sustancial e interés procesal, el primero trata sobre la pretensión y el segundo trata de obtener del proceso la protección del interés sustancial y es un derecho"…

Además, de acuerdo con este criterio centrado en el interés sustancial, es imprescindible que exista, como señala Mora Bastidas[455]:…"un interés personal, legítimo y directo". En tercer lugar, como sostiene Cornejo Certucha (*Apud* de la Huerta Valdés[456]):

> La noción de interés está estrechamente vinculada con los fines del derecho (ya que), una de las funciones primordiales del derecho es la de proteger los intereses que tienden a satisfacer las necesidades fundamentales de los individuos y grupos sociales. Por esta razón, el contenido de las normas jurídicas se integra por facultades y derechos concedidos a las personas que representan estos intereses; de esta manera se tutelan las aspiraciones legítimas de los miembros de una comunidad.

En cuarto lugar, y en esta misma orientación se valora la noción de interés, desde la perspectiva jurisprudencial y como lo ha sido valorado por los tribunales de la República, se lee en sentencia del TSJ lo siguiente:

---

[454] Tribunal Supremo de Justicia. Juzgado Primero del Municipio Heres del Primer Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar. (2011). Asunto: FP02-M-2010-000046. [Decisión en Línea] Recuperada el 02 de agosto de 2015. Disponible: http://bolivar.tsj.gob.ve/DECISIONES/2011/JUNIO/1987-7-FP02-M-2010-000046-PJ024201100000168.HTML

[455] MORA BASTIDAS, F. (s.f.). El Procedimiento Contencioso Administrativo en Venezuela. [Presentación en Línea] Recuperado el 08 de marzo de 2016. Disponible: http://webdelprofesor.ula.ve/economia/fremoba/docs/contencioso_administrativo3.pdf

[456] DE la HUERTA VALDÉS, R. (s.f.). *El interés jurídico procesal.* [Documento en Línea] Recuperado el 03 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/8/delahuerta8.pdfp. 2.

> La primera noción de interés, la tenemos de la necesidad de hacer uso de la acción, pero técnicamente el interés, como condición para actuar tiene que ver con el interés procesal, por lo que el interés sustancial es primario y el interés procesal es secundario e instrumental y como medio para obtener el interés primario[457].

Por tanto, se puede colegir, que tanto la protección procedimental, como la protección sustancial, forman parte del talante tuitivo y protectorio para los administrados. En ese sentido, con la visión de proteger el interés sustancial, hay que decir que, desde su origen, la expectativa legítima está vinculada a la justicia natural y al derecho de la persona a que se le sea respetada la promesa supuesta, que, sobre base cierta, se le conferirá. Por supuesto, asimismo, se debe referir que cuando se hace alusión a lo sustancial, tiene como perspectiva la referencia, en primer término, al asunto que ha de ser examinado a través de los medios probatorios ofrecidos para acreditar el respectivo asunto sometido a estudio. En segundo término, hay una aproximación hacia el interés sustancial, vinculado a la pretensión procesal, que se conexiona con la acción, en cuanto interés procesal.

Al respecto, Ortiz Ortiz (*Apud* Tribunal Supremo de Justicia[458]):

> …hace una identificación de los intereses jurídicos, con la finalidad de señalar que el interés define quiénes son partes en el proceso; precisa quién puede ejercer la pretensión procesal (interés sustancial) y determina el ejercicio de la acción (interés procesal) [que es un derecho].

En concordancia con la expresión última, Montilla Bracho[459] considera que:

> El derecho de acción representa uno de los pilares fundamentales de la tutela judicial efectiva, y es considerado por la doctrina como un

[457] Tribunal Supremo de Justicia (2011). *Ídem*.

[458] Tribunal Supremo de Justicia (2010). *Expediente 11.729.* Sentencia interlocutoria del Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Tránsito del Primer Circuito de la Circunscripción Judicial del estado Portuguesa. [Sentencia en Línea] Recuperada el 02 de agosto de 2015. Disponible: http://lara.tsj.gob.ve/DECISIONES/2010/OCTUBRE/1125-25-11.729-.HTML

[459] MONTILLA BRACHO, J. (2008). La acción procesal y sus diferencias con la pretensión y la demanda. *Revista Cuestiones Jurídicas.* Revista *de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta.* Vol. II. Nº 2. (julio-diciembre, 2008) (pp. 89-110). [Artículo en Línea] Recuperado el 02 de agosto de 2015. Disponible: 200.35.84.134/index.php/cj/article/download/110/103 p. 89.

> metaderecho; sin embargo, (…) en ocasiones llega a confundirse con otras instituciones como la pretensión y la demanda"...

Importante, la apreciación sobre el derecho de acción, que emerge en los planteamientos que conducen a incluir de manera breve, la nocionalidad dentro del mundo procesal.

En esa idea, Réngel Rómberg[460] expresa: "La acción es el poder jurídico concedido a todo ciudadano, para solicitar del juez, la composición de la *litis*, mediante la actuación de la pretensión que hace valer el demandante contra el demandado". Es, entonces, la facultad que el mundo jurídico otorga a la persona para impetrar por ante el jurisdicente la constitución del litigio, de la causa, mediante la cual podrá afirmarse como titular de un derecho, que consiste, según la doctrina, en la pretensión.

Con respecto a ella, vale decir, la pretensión hay que decir que Jaime Guasp (en Carnelutti, *Apud* Réngel-Rómberg[461]) elevó el concepto de pretensión procesal a la categoría dogmática de objeto del proceso y en esa dimensión la define como: …"una declaración de voluntad, en la que solicita una actuación del órgano jurisdiccional frente a la persona determinada y distinta del autor de la declaración".

Por su parte, el mismo Réngel-Rómberg[462]) la define como: …"el acto por el cual un sujeto se afirma titular de un interés jurídico frente a otro y pide al juez que dicte una resolución con autoridad de cosa juzgada que lo reconozca". Aquí se aprecia la importancia de la pretensión como acto o como declaración de voluntad de un ciudadano que hace ante un juez, para que le sea reconocido un derecho frente a un tercero.

Con base en ello, y como fundamento de la teoría de la expectativa legítima,

---

[460] RÉNGEL RÓMBERG, A. (2007). *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano* (Según el Nuevo Código de 1987). Teoría General del Proceso (13a. ed.). Volumen I. Caracas: Organización Gráfica Capriles. p. 162.

[461] RÉNGEL RÓMBERG, A. (2007). *Op. Citato.* p. 160.

[462] RÉNGEL RÓMBERG, A. (2007). Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano (Según el Nuevo Código de 1987). Teoría General del Proceso. (13a. ed.). Volumen II. Caracas: Organización Gráfica Capriles. p. 109.

para alcanzar el estatus de derecho, se ha de dilucidar que responde, singularmente, a reclamar de la autoridad pública una conducta apropiada y coherente en el ejercicio del poder. Y en razón de ello, podría aplicarse los criterios correspondientes a la igualdad procedimental para conseguir una protección sobre lo sustancial de la decisión.

En ese enfoque, Roy[463] afirma:

> *Les juges minoritaires réitèrent que cette théorie pourrait permettre le prolongement des règles de l'équité procédurale dans des circonstances où cette possibilité n'aurait pas autrement existé, mais qu'elle ne permet pas d'accorder de protection sur la substance de la décision. Traditionnellement, la possibilité d'invoquer l'équité procédurale dépend de la nature de l'intérêt du citoyen et de la nature du pouvoir exercé par l'Administration publique. La théorie de l'expectative légitime s'attache plutôt à la conduite de l'autorité publique dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire*[464].

De lo expuesto, se afirma la existencia de un interés protectorio, mediante una equidad procedimental, de cuando se haya realizado una promesa, bien por decisión de la autoridad legítimamente constituida, bien porque se derive de la práctica o costumbre establecida por la Administración Pública para manifestar su voluntad, en favor de los ciudadanos, considérense, administrados. Todo ello, porque el ser humano está, en la cotidianidad, bajo el influjo permanente de los procesos administrativos en todas y cada una de sus actuaciones.

En esta perspectiva, Muzafar[465] manifiesta:

> *Life of every individual is greatly influenced by the administrative process.*

---

[463] ROY, C. (2001). *Op. Citato*. p. 542.

[464] **Traducción**: La minoría de jueces reitera que esta teoría podría permitir la extensión de las reglas de equidad procedimental, en las circunstancias en donde no habría otra manera de haberse dado esta posibilidad, pero ella no permite otorgar la protección sobre el fondo de la decisión. Tradicionalmente, la posibilidad de invocar la equidad procesal depende de la naturaleza de los intereses de los ciudadanos y de la naturaleza del poder ejercido por la administración pública. La teoría de la expectativa legítima se centra más en la conducta de la autoridad pública en el ejercicio de un poder discrecional.

[465] MUZAFAR, S. (2013). **Doctrine of legitimate expectation in india: an analysis**. *International Journal of Advanced Research in Management and Social Sciences* Vol. 2 | No. 1 | January 2013. ISSN: 2278-6236 (PP. 115-135) [Artículo en Línea] Recuperado el 02 de agosto de 2015. Disponible: http://garph.co.uk/IJARMSS/Jan2013/10.pdf p. 115.

> *In the actions of a Welfare State, the constitutional mandates occupy predominant position even in administrative matters. It operates in public domain and in appropriate cases constitutes substantive and enforceable right. The term legitimate expectation pertains to the field of public law. It envisages grant of relief to a person when he is not able to justify his claim on the basis of law in true sense of term although he may have suffered a civil consequence*[466].

Concita la idea de realizar una transformación en el posicionamiento de la expectativa legítima, cuando se realiza en un Estado de Bienestar, puesto que bajo esta opción el Derecho Administrativo, adquiere mayor preponderancia, en razón de que hay una obligación o responsabilidad de la Administración, como parte integrante del Poder Público, y como medio de expresión estatal, en proveer ciertos servicios y garantías sociales, para así dar cumplimiento al compromiso pautado por los derechos sociales a todos los ciudadanos habitantes de un país. De ahí que, a partir de esa responsabilidad van a surgir otras promesas, otras más ilusiones, que se convierten en una expectativa legítima. Ésta ha de ser comprendida, en cuanto se deriva de una autoridad de la Administración Pública, como integrante de una disposición normativa Pública.

En esa orientación se encuentra a Gutiérrez[467] quien expresa:

> Las expectativas legitimas son el objeto de protección del principio de confianza legítima; son aquellas esperanzas que surgen a favor de un particular y que se fundamentan en signos externos, que suponen un impacto real y efectivo y tienen certeza de configuración futura.

Como se puede leer, la propuesta de definición se ubica en el plano de una perspectiva posible, que se le genera a un administrado, de que un favorecimiento será

---

[466] **Traducción:** La vida de cada individuo está fuertemente influenciada por el proceso administrativo. En las acciones de un Estado de Bienestar, los mandatos constitucionales ocupan posición predominante incluso en cuestiones administrativas. Funciona así en el dominio público y en los casos apropiados constituye derecho sustantivo y aplicable. El término expectativa legítima pertenece al campo del Derecho Público. Se prevé la concesión de alivio a una persona cuando no es capaz de justificar su reclamación en la base del derecho al más puro sentido de la palabra, aunque él pudo haber sufrido una consecuencia civil.

[467] GUTIÉRREZ, A. (2014). *Op. Citato.* p. 1.

materializado y concretado en futuro cercano y próximo, como derecho, con unas condiciones idóneas que le favorecerán. Esto es, como asevera Rodríguez-Alana[468]:

> En concreto este principio [confianza legítima] significa que las expectativas que la Administración pública ha generado con sus actuaciones deben ser respetadas en el futuro de acuerdo con los principios de congruencia y coherencia salvo que se justifique en concreto, con argumentos razonables, la necesidad de proceder de otra forma.

En congruencia con el planteamiento precedente, se interpreta claramente la distinción entre confianza legítima y expectativa legítima, puesto que se afirma que ésta (la expectativa legítima) es el objeto que debe ser resguardada por la confianza legítima. Y en esta orientación Rodríguez-Alana[469] refiere: "En el caso del principio de confianza legítima, (…) su existencia impide la generación o cristalización de situaciones de situaciones arbitrarias, irracionales, que puedan socavar el ambiente que debe presidir las relaciones jurídicas entre Administración y ciudadanos".

Tal apreciación conduce a establecer que la confianza legítima, junto con otros principios, van a garantizar que la actividad administrativa, derivada de la actuación de la Administración, se corresponde, en su carácter servicial, con el objetivo de satisfacer el interés general y las necesidades de los ciudadanos.

Una puntualización diferenciadora, pero orientada a valorar con preeminencia la adjetivación *legítima*, en contra de *plausible* se lee en planteamiento de Rondón de Sansó[470]:

> Como señalamos, hemos propuesto que se sustituya el término *"legítima"* por la expresión *"plausible"* por exigir el primero la sujeción de la expectativa a todos los requisitos de la normativa vigente, lo cual no es esencial en la situación objeto del presente análisis, que bien puede incluso

---

[468] RODRÍGUEZ-ALANA, J. (2013). El principio general del derecho de confianza legítima. En *RevistaCiencia Jurídica.* Año 1, núm. 4. (pp. 59-70). Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, Departamento de Derecho [Artículo en Línea] Recuperado el 03 de noviembre de 2015. Disponible: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4596172.pdf p. 59.

[469] RODRÍGUEZ-ALANA, J. (2013). *Op. Citato.* p. 62.

[470] RONDÓN DE SANSÓ, H. (s.f.). *Op. Citato.* (p. 14)

> crearse, al margen de alguna disposición expresa, siempre que estén presentes, como elementos constitutivos: la espera de obtener un beneficio, fundada en la conducta del sujeto que presenta elementos reveladores de una posible aquiescencia a satisfacer las pretensiones planteadas, sobre la base de los mismos supuestos que determinaron su anterior proceder. Es decir que, de la conducta anterior del sujeto de quien se espera una actuación, resulta congruente y justificado presumir que procederá en el mismo sentido en que lo había hecho en precedencia.

No obstante, a pesar de este criterio doctrinal, en el que se puede interpretar la intención de la autora a hacer una sustitución adjetival de legítima por plausible, en la centralidad de lo expuesto no se determina claramente cuál sería el punto fundante para que sea distinto el sentido con uno o con otro adjetivo. Por tanto, se colige de lo aseverado que la proposición se ubica más en una intención en querer transformativo, pero sin una argumentación lógica y semántica que permita vislumbrar las distinciones propias y singulares. No obstante, en la revisión de la jurisprudencia patria se ha podido constatar que en distintos fallos de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia[471] se ha utilizado de manera prolífica el adjetivo plausible, atribuido a la expresión expectativa. A manera de ilustración se presenta el fallo número 521 de fecha 03 de junio de 2010, proferido por la Sala Constitucional. Y puede decirse que en la parte motiva se establece el criterio que sigue:

> …en la actividad jurisdiccional el principio de **expectativa plausible**, en cuanto a la aplicación de los precedentes en la conformación de reglas del proceso, obliga a la interdicción de la aplicación retroactiva de los virajes de la jurisprudencia. En tal sentido, el nuevo criterio no debe ser aplicado a situaciones que se originaron o que produjeron sus efectos en el pasado, sino a las situaciones que se originen tras su establecimiento…

Desde esta visión jurisprudencial puede aseverarse que más bien hay un acercamiento a las categorías adjetivales previas, sin que haya una distinción importante, en su punto enfático diferenciador, más allá de cambios en la adjetivación o la denominación. Empero, con la idea de tratar de presentar un matiz diferenciador

[471] Tribunal Supremo de Justicia (2010). Sala Constitucional Sentencia 521, de fecha 03 de junio de 2010. [Sentencia en Línea] Recuperada el 03 de noviembre de 2015. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/521-3610-2010-10-0135.HTML

entre expectativa plausible y expectativa legítima, puesto que -como se ha analizado- se presentan como sinonímicas, se intenta tener el fundamento en el planteamiento de Muzafar[472]:

> *The principle of legitimate expectation is concerned with the relationship between administrative authority and the individual. An expectation can be said to be legitimate in case where the decision of the administrative authority affects the person by depriving him of some benefit or advantage which either (i) he had in the past been permitted by the decision maker to enjoy and which he can legitimately expect to be permitted to continue until some rational grounds for withdrawing it are communicated to such an individual or party and the affected person/party has been given an opportunity of hearing, or (ii) the affected person has received assurance from the concerned administrative authority that it will not be withdrawn without giving him first an opportunity of advancing reason for contending that they should not be withdrawn by the administrative authority. The principle means that expectations which are raised as a result of administrative conduct of a public body may have legal consequences*[473].

En función de lo expresado por el autor citado, en lo que se refiere específicamente a expectativa legítima, se hacen las siguientes precisiones: (a) es una relación entre una autoridad administrativa y una persona; (b) es una decisión administrativa que irroga una afectación a una persona, que había puesto su esperanza en el derecho otorgado y con las condiciones acordadas; (c) es el beneficio otorgado, en principio, le permitió disfrutar y, por tanto, basado en ello, desea continuar con el disfrute, salvo que median razones de carácter imponderable que concite el retiro de dicho derecho y (d) se otorga una garantía por parte de la administración, de que el

[472] MUZAFAR, S. (2013). *Op. Citato.* pp. 116-117.

[473] **Traducción**: El principio de la expectativa legítima se ocupa de la relación entre la autoridad administrativa y el individuo. Una expectativa puede decirse que es legítima en caso de que la decisión de la autoridad administrativa afecta a la persona al privarlo de algún beneficio o ventaja que, o bien (i) tenía en el pasado y le permitieron la toma las decisiones para disfrutar y por eso espera legítimamente que se le permita continuar disfrutándolo, hasta que existan algunos motivos racionales para retirarla y tal decisión le fue comunicada a un individuo o a la parte, así como a la persona/parte afectada que se le ha dado una oportunidad de audiencia, o (ii) la persona afectada ha recibido la garantía de la autoridad administrativa de la que se trate, que no se le retirará, sin darle primero una oportunidad razonable para alegar y sostener que tal beneficio no debe ser retirado por la autoridad administrativa. El principio significa que las expectativas que se elevan como consecuencia de la conducta administrativa o de un organismo público pueden tener consecuencias legales.

derecho concedido no le será revocado, sin otorgar la oportunidad para hacer los alegatos respectivos. Asimismo, se puede inferir que lo expuesto se conexiona con un elemento clave: la lesión de un derecho. De modo que, bajo esta óptica, se diría que se aboga por el respeto al debido proceso.

De vuelta al planteamiento de la expectativa plausible, hay que referir que, con fundamento en ella, toda persona, que invoca un derecho, tiene como presupuesto o presunción que se le satisfará la pretensión planteada. Vale argüir, la expectativa plausible tiende a valorarse como la situación presuntiva, mediante la cual podría hacer surgir un derecho para el administrado.

Ahora bien, el principio de expectativa plausible o justificada tiene su nota fundante, como también lo es para la confianza legítima, en el principio de buena fe. De este principio y su pulsión en la ejercitación de los derechos subjetivos, se discurre a continuación, a los fines de imbricar la disertación en lo importante que es para la persona partir de presupuestos sólidos, como medio de garantir sus pretensiones, siempre que estén ajustadas al ordenamiento jurídico.

Otro criterio que se asume, para seguir estableciendo el matiz distintivo, entre expectativa plausible y confianza legítima, es lo planteado por la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia:

> La Corte al estimar que la interpretación judicial debe estar acompañada de una necesaria certidumbre y que el fallador debe abstenerse de operar cambios intempestivos en la interpretación que de las normas jurídicas venía realizando, y por ende, el ciudadano puede invocar a su favor, en estos casos, el respeto por el principio de la confianza legítima[474].

Entonces, lo basilar de la confianza legítima se enfoca en la certidumbre que reviste para el ciudadano el hecho de que la administración pública sostenga sus criterios, sin que haga cambios intempestivos en las decisiones tomadas. Que le

[474] Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia (2004) **Sentencia C-131/04 [**Sentencia en Línea] Recuperada el 03 de agosto de 2015. Disponible: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-131_2004.html

permita, en caso tal de que exista una modificación, una oportunidad para recurrir ante los órganos correspondientes. Asimismo, dado que es certidumbre, ergo certeza o cierto.

Con respecto a la palabra certeza o cierto, se acoge la definición de Wittgenstein[475], quien sostiene: "Con la palabra "cierto" expresamos la convicción absoluta, la ausencia de cualquier tipo de duda, y tratamos de convencer a los demás. Eso es certeza subjetiva". De forma tal, que la certeza, en cuanto adjetivada como jurídica, va a corresponderse con la confianza, como fundamento, de las relaciones establecidas entre la administración y el particular, pues éste espera que no se invaliden los actos administrativos dictados.

Esta apreciación corresponde con lo que ya se ha descrito como confianza legítima. Se convierte en el límite de la posible arbitrariedad de la Administración Pública, siempre que exista Estado de Derecho. Además, como refiere Merino (*Apud* Sotomayor[476]): "Por certeza entendemos el conocimiento claro y seguro en orden a que los presupuestos o elementos estructurales de una relación jurídica se ajustan al sistema legal vigente"… De modo que cuando se habla de confianza legítima, la certidumbre es esencial, puesto que tal como lo expresa el mismo Wittgenstein[477] hay: "Una evidencia segura [que] es la que se supone incondicionalmente segura, algo de acuerdo con lo que actuamos con seguridad, sin duda alguna". Y, por tanto, se tiene perfecta confianza en la actuación de la Administración.

Una información previa a la expectativa plausible, está relacionada con la consideración de que la expectativa plausible se ha de configurar sobre la base de unos supuestos, ya anunciados. En ese sentido, la racionalidad de las expectativas, se

[475] WITTGENSTEIN, LUDWIG (2003). *Sobre la certeza* (3a. Reimpr.). Josep Lluís Prades y Vincent Raga (Traductores). Barcelona, España: Gedisa. p. 27c.

[476] SOTOMAYOR, D. (s.f.) Certeza Jurídica. [Documento en Línea] Recuperado el 03 de agosto de 2015. Disponible: http://www.mundoacuicola.cl/?cat=9&leermas=1&idnews=179&modulo=3 p.1.

[477] RONDÓN DE SANSÓ, H. (2002). *Visión General del Principio de Expectativa Plausible*. [Documento en Línea] Recuperado el 24 de noviembre de 2013. Disponible: http://acienpol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/2003/BolACPS_2003_141_337-344.pdf p. 338.

entrelazan a partir de supuestos *ad hoc ex ante*[478] y supuestos *ad hoc ex post*[479]. En ese tenor, Bermúdez[480] informa que:

> Benjamín Friedman (…) se refiere al uso de supuestos *ad hoc ex ante* [en contraposición a los supuestos *ad hoc ex post*] acerca del proceso mediante el cual los agentes convierten el conocimiento que poseen en expectativas que cumplen exactamente los requisitos de la racionalidad maximizadora.

¿Cómo se aviene este contenido en este discurrir? Si bien es una idea centrada en lo económico, se puede traducir al comportamiento de la administración en que todo el conocimiento que tiene sobre los procedimientos administrativos y sobre los actos lo convierten, con su conducta, con su actuar, en expectativas para el administrado. Expectativas que se reúnen toda la requisitoria de esa racionalidad orientada a la búsqueda de obtener los máximos beneficios con su actividad administrativa.

De igual manera, debe hacerse referencia a que Rondón de Sansó[481] establece lo siguiente:

> …los elementos fundamentales de la expectativa plausible son: 1. Los sujetos. 2. La conducta generadora y 3. La expectativa. Otro elemento necesario es la consecuencia que la expectativa determina y, finalmente, las materias sobre las cuales opera el principio.

Ahora bien, para que se produzca ésta, inconcusamente, tienen que imbricarse, de modo conjunto e integral, los tres elementos: …"conforme con las disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico"[482]. Si se asume esta perspectiva, entonces, se vuelve a establecer la similaridad entre expectativa plausible y confianza legítima.

---

[478] **Traducción: "**previamente para esto" o "previamente para el caso" o "apropiados antes del evento o del hecho".

[479] **Traducción: "**posteriormente para esto" o "posteriormente para el caso" o "apropiados después del evento o del hecho".

[480] BERMÚDEZ, C. (2014). La racionalidad en la formación de expectativas. Crítica de la hipótesis de expectativas racionales. Revista de Economía Institucional, vol. 16, n.º 30, primer semestre/2014, pp. 83-97. [Artículo en Línea] Recuperado el 02 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.economiainstitucional.com/esp/vinculos/pdf/No30/cbermudez.pdf p. 88.

[481] RONDÓN DE SANSÓ, H. (2002). *Op. Citato.* p. 339

[482] RONDÓN DE SANSÓ, H. (2002). *Op. Citato.* p. 340

Es preciso, entonces, establecer, que, en cuanto a los elementos configurativos de la expectativa plausible, han de darse de manera concurrente. Empero, muchas veces en la actividad administrativa de algunos órganos de cogobierno universitario, cuando emiten actos administrativos, incluyen un cuarto elemento: un condicionante. Este condicionante está referido específicamente a una expresión singular: "sujetos a"; es decir, se profieren actos administrativos "sujetos a". Tal condición está referida a tres aspectos: (a) que se presenten recaudos específicos, que no se valoran como esenciales, pero que, contrariamente, son considerados como necesarios para la validez del acto; (b) que se haga una modificación en redacciones del texto de lo peticionado, por razones de estilo lingüístico, que afectan la comprensión de lo pretendido, y (c) la revisión exhaustiva, en un momento posterior, de ciertos recaudos que han de ser cotejados con la información que aparece en el sistema administrativo computarizado.

Así las cosas, se entiende que el acto administrativo, *prima facie*, que ha sido proferido, aun cuando se declara aprobado, queda en suspenso el efecto. Además, importante expresar que cuando se haya cumplido el procedimiento de revisión y determinación efectiva del cumplimiento de los condicionantes establecidos, el acto tiene efectos desde la fecha en que fue dictado.

Una idea fundante en torno a este procedimiento estriba en que el acto proferido ha de ser entendido como la expectativa plausible que se genera en el sujeto activo, puesto que tal acto se vincula con la conducta del órgano universitario y éste de acuerdo con la doctrina es el sujeto pasivo, que va a desplegar la actividad administrativa para satisfacer, modificar, negar la petición del sujeto activo: el administrado.

Por ello, acogiendo la idea expresada por Rondón de Sansó[483] en cuanto a las condiciones de la conducta generadora de la expectativa plausible, se valora que desde su posicionamiento como sujeto pasivo podrá:

a. Interpretar determinadas normas en un sentido concreto;
b. Atribuirle o negarle consecuencias jurídicas a ciertos hechos;
c. Respetar situaciones preestablecidas;

[483] *Ibídem.*

d. Acogerse a la costumbre o usos de ciertas comunidades;
e. Darle un tratamiento específico a las personas que dependen de su esfera de competencia.
f. En el ámbito de las relaciones entre los particulares, la expectativa surge frecuentemente en las relaciones precontractuales, sobre todo en la conducta que se puede hacer que se presuma la existencia de una promesa o compromiso preliminar.

Se consideran elementos de pulsión específica que han de ser asumidos por el sujeto a quien se le reclama por incumplimiento o por vulneración de una situación jurídica, que está por materializarse, una vez que se llenen los requisitos establecidos en las normas, con lo que, a nuestro juicio, se pasará de la categoría de expectativa plausible, de posibilidad de satisfacción a la convicción o confianza legítima, de que la administración actuará a su favor. Y este principio de confianza legítima se convierte en una especie de límite para la administración en la intención de vulnerar los derechos de las personas, con la revocación o invalidación de sus actos administrativos.

Actos Administrativos de las Universidades: Impacto en la Expectativa Plausible

A los efectos de este trabajo es necesario retrotraer el principio de buena fe y confianza, puesto que va a ser el punto de inflexión para el interés indagatorio traducido en el principio de la confianza legítima o expectativa plausible, cuya denominación es el fulcro y pulsión investigativa. Se tomará, en esta consideración, el acto administrativo que es proferido por los órganos de la universidad, en razón de determinar cómo impactan en la confianza legítima o expectativa plausible.

Inconcusamente, se aviene la oportunidad para valorar de manera sucinta la pertinencia del acto administrativo, como decisión que pudiera estar infringiendo la expectativa plausible. Así entonces, en relación con el acto administrativo, Batista, Guzmán, Hernández, Machín y Salazar [484] refieren:

[484] BATISTA, S., GUZMÁN, L., HERNÁNDEZ, A., MACHÍN, H. y SALAZAR, J. (2008). *Noción*

> Según la doctrina patria el acto administrativo puede definirse como toda manifestación de voluntad de carácter general o particular emanada de los órganos y entes del estado en ejercicio de una potestad administrativa, legislativa o jurisdiccional, asimismo se considera como tal la declaración de voluntad de los órganos Poder Legislativo y Judicial en ejercicio de funciones administrativas, incluso legislativas para el último poder.

En este aparte, se hará una mención breve, de los actos administrativos, puesto que *infra*, y en otro capítulo, se hará un desarrollo más amplio sobre el tópico. Aquí se focalizará, dentro de los actos jurídicos, sobre aquellos que se denominan, según Duguit (en Pérez Luciani[485]): actos condición. Ellos son considerados disposiciones legales, que hacen parte de los actos de la función administrativa. Y de conformidad con Duguit (en Batista, Guzmán, Hernández, Machín y Salazar[486]): "Los actos condición [son] todo acto que determina a un individuo una norma que anteriormente no le era aplicable"… En la definición otorgada existe una explicación circular, pues se establece que acto es todo acto.

Habría quizá que puntualizar en que el acto condición debería ser definido como una disposición o una decisión que estipula la aplicación de una regla a un administrado que precedentemente no le había atribuida.

Ahora bien, necesariamente, se debe incluir una breve mención sobre los actos administrativos sujeto a condición, en razón de que la pulsión investigativa versa también sobre ellos y en correspondencia con la expectativa plausible. En ese tenor, es menester orientar el acto discursivo hacia la característica de estos actos administrativos sujetos a condición. Está vinculado con la suspensión temporea de la consecuencia o efecto jurídico.

---

del acto administrativo en las diferentes escuelas originarias. [Documento en Línea] Recuperado el 04 de enero de 2015. Disponible: http://usmmateria3.blogspot.com/2008/06/nocin-del-acto-administrativo-en-las_10.html p.1.

485 PÉREZ LUCIANI, G. (2009). *La noción del acto administrativo*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

486 BATISTA, S., GUZMÁN, L., HERNÁNDEZ, A., MACHÍN, H. y SALAZAR, J. (2008). *Op. Citato.* p. 1.

Vale argüir, los efectos jurídicos no se causan inmediatamente, sino que quedan latentes, siempre y cuando cumplan la condición; esto es, quedan en suspenso, hasta el cumplimiento de una estipulación o condición. Pero, si la condición no se cumple, pues no va a producir ningún efecto, ergo, el acto administrativo será anulado. No tendrá eficacia y menos tendrá validez para el administrado.

Así las cosas, pareciera que, si bien, no puede tomarse como condición suspensiva o resolutoria, por ser ésta una institución del Derecho Privado, puede decirse que dicha acción se semeja a medidas precautelativas; no obstante, como refiere Calamandrei (en Henríquez La Roche[487]) no ha de sustentarse en un criterio ontológico, vale argüir …"no en la cualidad (declarativa o ejecutiva) de sus efectos, sino [más bien] en el fin (anticipación de los efectos de una providencia principal) al que sus efectos están preordenados".

Así entonces, sucede que se otorga, por parte de los órganos de cogobierno universitario, la aprobación de un derecho a un particular, a un administrado, a condición de que ulteriormente, se haya verificado el cumplimiento de todos los requisitos. Cumplidos los cuales procede a quedar firmemente aprobado el derecho invocado. Caso contrario, revisión hecha *a posteriori*, de no reunir las exigencias establecidas se entiende negado. Ello se convierte, desde la óptica de quien realiza esta indagatoria, como un procedimiento, que pudiera estar viciado de anulabilidad o incluso viciado de nulidad absoluta.

Con este criterio de actuación administrativa se crean expectativas y confianza en quienes son recipiendarios de tales actuaciones, que luego, pueden ser revocadas. Esto por supuesto, no se enmarca dentro de las regulaciones administrativas, con lo cual se lesiona una situación jurídica particular.

Cabe entonces, afirmar que es pertinente generar cambios tanto en los modos de actuación de los órganos de gobierno administrativo de la Universidad, para la

[487] HENRÍQUEZ LA ROCHE, R. (1988). *Op. Citato.* p. 29.

emisión de actos administrativos. Ello, en razón de que se generaría, en principio, un derecho a los integrantes de la comunidad universitaria. Una decisión que pudiere, luego, no atender el petitorio invocado, aun cuando, previamente, ha sido aprobado el derecho solicitado. Infortunadamente, se estila este procedimiento aprobatorio, como una concesión de abreviar trámites si se reúnen todos los requisitos exigidos, pero que, de lo contrario, al no corresponderse con los requerimientos establecidos en el procedimiento, sobreviene un efecto nugatorio.

Estas actuaciones y decisiones de los órganos de cogobierno universitario, cuando se aprueban, sometidos a posteriores procedimientos de revisión de un baremo, o de condiciones exigibles, pueden propiciar actos recursivos, por parte de los administrados, para garantizar que el acto, mediante el cual se le ha otorgado una expectativa, que pudiera, ulteriormente, devenir en derecho subjetivo válido. Y, consecuencialmente, se concluye en un precedente administrativo, que es nefasto para el eficiente y legítimo funcionamiento de la Administración.

La Administración ha de velar porque toda petición una vez que ha sido admitida reúna los requisitos para que sea discutido, analizado y sometido o no a aprobación de forma directa e inmediata. En contrario, podría asumirse el diferimiento de la discusión y aprobación, para no hacer ilusoria una petición y, además, realizar actos contrarios a las disposiciones existentes en el ordenamiento jurídico y en las mismas normas de funcionamiento de los órganos de la universidad.

De modo que aviene el carácter tuitivo de la administración, revelado bajo el principio de tutela administrativa efectiva, con el cual ha de contribuir a que los administrados sientan que los derechos invocados, no serán lesionados, menoscabados o vulnerados. Ello es evidente, puesto que ha de existir la seguridad jurídica para las personas en que la Administración Púbica y todo el ordenamiento jurídico ha de garantir, bajo el principio de legalidad administrativa, el respeto y la atención a los requerimientos y la plena satisfacción de los intereses que presentan.

Así, en palabras de Urrutigoity[488], se entiende que:

> El principio de tutela efectiva, que no sería tal si no la adjetiváramos también como "sencilla", "práctica", "útil", "eficaz" y "suficiente", en el ámbito del procedimiento administrativo, y en los términos exigidos por los principios y normas que le sirven de fundamento, tiene importantes aplicaciones prácticas,…

Empero, de manera contraria, a lo expuesto en el presupuesto esgrimido precedentemente, debe afirmarse que el actuar frecuente de diversos órganos de cogobierno universitario ha sido el de asumir decisiones aprobatorias con presupuestos de sujeción a diversos requisitos. Se piensa, entonces, que, de continuar esta práctica, se gesta una distorsión en el acto administrativo, cuya garantía es la de preservar y resarcir las situaciones jurídicas violentadas. Además, se va convirtiendo en práctica permanente, que conduce a quienes detentan la autoridad a creer y estar convencidos de que la actuación está ajustada a Derecho. Pero, adicionalmente y de mayor preocupación es que los administrados también lo aceptan, pues suponen que tal decisión se ajusta al principio de legalidad y, hasta el momento, no invocan o no recurren a otras instancias, cuando ulteriormente se les desaprueba lo solicitado.

Finalmente, la expectativa plausible ha de inteligenciarse como ese sentimiento que surge en el administrado, de poder conseguir el otorgamiento de una situación singular, cuando la administración admite la petición y le genera una esperanza de que dicha petición puede ser satisfecha, de manera favorable, en un futuro cercano. En cambio, la confianza legítima es la certeza, la seguridad de que la administración ya le ha otorgado un beneficio.

De esta manera se ha discurrido acerca del principio de buena fe, como fundamento de los principios de la confianza legítima y la expectativa plausible. A partir de la revisión documental se ha podido establecer una diferenciación con la

---

[488] URRUTIGOITY, J. (2005). *El principio de tutela administrativa efectiva.* [Artículo en Línea] en Lexis Nº 0003/01232. Recuperado el 01 de diciembre de 2013. Disponible: http://www.unsta.edu.ar/wp-content/uploads/2013/04/Procedimiento-Administrativo-03-Principios-generales.pdf. p. 5.

intención de impulsar una discusión doctrinaria que conduzca a una elicitación sobre el tema *in comento*.

CAPÍTULO IV

LA COSTUMBRE ADMINISTRATIVA, COMO FIGURA JURÍDICA, EN FUNCIÓN DE LOS "ACTOS SUJETOS A CONDICIÓN" O "ACTOS CONDICIÓN"

PRELIMINARES

El estudio de la costumbre administrativa y la presencia de los actos condición o actos sujetos a condición, tiene su fundamento en la doctrina, a los fines de dar a conocer la evolución de esta figura dentro del Derecho Administrativo. Se ha de tener como presupuesto de partida, la noción primaria de costumbre, los tipos de costumbre, entre otros criterios, a los fines de elicitar la idea generadora de este apartado, dentro de la indagatoria. Por supuesto, cuando se habla de costumbre administrativa, se debe tener la certeza de que ella, por su naturaleza, constituye fuente del Derecho.

Asimismo, se retrotrae la perspectiva informativa de los actos condición para valorarlos como una categoría, cuyos efectos jurídicos, en principio, no serán consecuencias directas. Pero que, en razón de ser una forma de manifestación de la Administración, se puede valorar como que se está en presencia de la costumbre administrativa. La manifestación de la Administración, a través de actos condición, que no produce efectos jurídicos inmediatos, va a ser motivo de discusión doctrinaria, con respecto a su eficacia inmediata vinculado a un sujeto de Derecho. No obstante, se debe tener en cuenta que los actos condición pueden llegar a producir efectos en la relación jurídico administrativa.

En esta perspectiva, Gordillo afirma: "Cumplida la condición indicada precedentemente -que el acto produzca efectos jurídicos directos, inmediatos- poco

importa que ellos sean de naturaleza provisional o definitiva"[489]. Ahora bien, en la medida en que los entes u órganos administrativos van haciendo práctica cotidiana de este tipo de actos, cuya efectividad es posterior, una vez que se haya cumplido el requisito establecido por la Administración, pues, tal práctica reiterada se va convirtiendo en una especie de costumbre administrativa.

De modo que, con base en este presupuesto, puede sostenerse que la costumbre, en este caso, va a consistir, en la producción de actos sujetos a condición, por parte de los órganos de la Administración Pública, que luego, por la habitualidad con la que se profieren los actos administrativos condicionados, se convierte en una de las especies de la costumbre: la costumbre administrativa.

La Costumbre

Es conveniente, o al menos así se aprecia, que se dé a conocer el étimo de la palabra, desde su origen latino. En esa idea, se va a encontrar el fundamento etimológico en el Diccionario Latino-Español[490] en el que se señala: la voz costumbre se ubica, en primera instancia, como parte de la traducción del verbo *suesco-suēvi-suētum* con el significado de: …"acostumbrarse, habituarse, tener por costumbre".

Esa es la denotación etimológica inicial, puesto que se visualiza desde la acción que se ha de realizar. Ahora bien, si se hace énfasis en la sustantivación, en una segunda instancia, se tiene que en el Diccionario de la Real Academia Española (RAE[491]) se encuentra la siguiente información: "Costumbre: [deviene] del Latín *cosuetumen*, por *consuetūdo, -consuetudĭnis*". Asimismo, la voz *consuetumen* según Diccionario Latino-Español[492] deviene del verbo: "*consuesco, consuēvi, consuētum*

[489] GORDILLO, A. (s.f.). *Capítulo II: El acto administrativo como productor de efectos jurídicos*. [Capítulo en Línea] Recuperado el 19 de noviembre de 20145. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo2.pdf

[490] Diccionario Latino-Español (1950). *Suesco.* [Verbo Latino] Barcelona, España: Spes. p. 486.

[491] Real Academia Española (2014). *Costumbre*. [Término en Línea] Recuperado el 05 de agosto de 2015. Disponible: http://lema.rae.es/drae/?val=costumbre

[492] Diccionario Latino-Español (1950). *Consuesco.* [Verbo Latino] Barcelona, España: Spes. p. 108.

[que se traduce como]: acostumbrar, habituarse a". Puede evaluarse, entonces, que el origen de la expresión está en dos verbos. Uno sin prefijo *suesco* y otro prefijado, *consuesco* pero que tienen igual significación. Por tanto, en razón de la similitud con el sustantivo *consuetudo* que significa costumbre, se prefiere realizar la derivación significativa del verbo *consuesco.*

Con respecto al criterio de la RAE[493], el término costumbre deriva del sustantivo latino *consuetudo* y, en función de él, le otorga variaciones en su acepción. En primer lugar, se tiene como: "Hábito, modo habitual de obrar o proceder establecido por tradición o por la repetición de los mismos actos y que puede llegar a adquirir fuerza de precepto"[494]. En segundo lugar, es: "Aquello que por carácter o propensión se hace más comúnmente". En tercer lugar, según la Web ABC definición[495] la costumbre es:

> Manera habitual de obrar una persona, animal o colectividad, establecida por un largo uso o adquirida por la repetición de actos de la misma especie. La costumbre es una práctica social con arraigo entre la mayor parte de los integrantes de una comunidad.

Se puntualiza en el largo uso, en la iteración de actos, que sean de la misma especie. Esto es importante afirmarlo, puesto que la habitualidad es una de las características esenciales de la costumbre. De alguna manera, puede decirse que es la práctica continua establecida, que es asumida por un colectivo, por una comunidad, como suya, para direccionar o guiar la conducta de sus integrantes. Y aplicarlo, cuando sea necesaria, para resolver algunos apremios que se susciten entre los integrantes de dicha comunidad. En esta perspectiva, Du Pasquier (*Apud* García Máynez[496]) expone acerca de la concepción que se tiene sobre la costumbre como fuente del Derecho, lo siguiente: "La costumbre es un uso implantado en una colectividad y considerado por

---

[493] Real Academia Española (2014). *Ibídem.*

[494] *Ibídem.*

[495] Página Web ABC definición (2015). *Costumbre*. [Definición en Línea] Recuperada el 05 de agosto de 2015. Disponible: http://definicion.de/costumbres/

[496] GARCÍA MÁYNEZ, E. (1980). *Introducción al estudio del Derecho* (31a. ed.). México: Porrúa. p. 61

ésta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente, el *jus moribus constitutum.*"[497]. A partir de este planteamiento se debe afirmar como lo ha planteado Savigny (*Apud* Morelli[498]):

> El derecho nace de la sociedad no por imposición de una voluntad sino de manera parecida a lo que sucede con la lengua, creándose lentamente, paulatinamente, de acuerdo con los propios problemas, las propias necesidades y los propios usos del pueblo.

En esta orientación se puede referir con Acedo Penco[499] que: "La costumbre es aquella conducta repetitiva y generalizada que en un lugar o ámbito determinado se convierte en norma jurídica exigible". De modo que se establece un espacio preciso de vinculación y, por supuesto, la necesidad de que haya una actuación repetida y coherente de los habitantes de ese ámbito geográfico y que sea asumida como una posibilidad de normativa orientativa de la conducta. De modo que, como lo afirma Morelli[500]: "La costumbre es manifestación del derecho del pueblo".

Al respecto, se encuentra en un documento recopilado en el repositorio de la Universidad Nacional Autónoma de México[501] la consideración siguiente: "En una concepción sociológica del derecho, la costumbre desempeña una función preponderante: constituye en efecto la infraestructura sobre la cual se desarrolla el derecho y es la directriz para legisladores y doctrina que la aplican y la desarrollan". De modo que se otorga un valor estructural, son por afirmarlo así, considerada una base esencial para que el Derecho pueda desplegarse, construirse, hacerse. Sin embargo, esta posición sociológica tuvo oposición, sobre todo por el positivismo legislativo, pues no es tan cierto, según otra corriente doctrinal, en que sea fundamental.

---

[497] **Traducción:** Derecho constituido (creado) por las costumbres.

[498] MORELLI, M. (2004/2005). Derecho, historia, lengua y cultura en el pensamiento de Savigny. *Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social*. Número 28 - 2004 / 2005 (pp. 69-100). [Artículo en Línea] Recuperado el 21 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.centrodefilosofia.org.ar/revcen/RevCent288.pdf p. 74.

[499] ACEDO PENDO, A. (2013). *Introducción al Derecho Privado.* Madrid: Dykinson. p. 241.

[500] MORELLI, M. (2004/2005). *Op. Citato.* p. 80

[501] Universidad Nacional Autónoma de México (s.f.). *Capítulo 2: La Costumbre*. [Capítulo en Línea]. [Recuperado el 15 de agosto de 2015] Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2792/16.pdf

En esta dimensión expresan en la misma UNAM[502]:

> La costumbre no es el elemento fundamental y primario del derecho que la escuela sociológica quería atribuirle. La costumbre no es más que uno más de los elementos que coadyuvan a desentrañar la solución justa. En las sociedades modernas, la costumbre, como elemento de composición del orden jurídico, dista mucho de tener la importancia primordial que tiene la ley, sin embargo, la costumbre está muy lejos de ser tan insignificante como lo ha pensado el positivismo legislativo.

En lo relativo a ofrecer una dimensión definicional, se asume el criterio expuesto en la Web ABC definición[503] se expone lo siguiente: "Se conoce como costumbre a todas aquellas acciones, prácticas y actividades que son parte de la tradición de una comunidad o sociedad y que están profundamente relacionadas con su identidad, con su carácter único y con su historia". Así las cosas, y con la intención de otorgándole su característica singular de ser considerada la costumbre como una fuente de Derecho, el mismo Acedo Penco[504] refiere, a partir del enunciado de la norma del Código Civil español lo que sigue: …"la costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada". No obstante, se hace necesario presentar el criterio de Savigny (*Apud* Morelli[505]) quien planteó:

> …el principio que establece que es obligatorio lo que surge del espíritu del pueblo [a su vez] debe derivar su obligatoriedad de una fuente superior al espíritu del pueblo pues de otro modo resultaría un círculo vicioso: el derecho surge del espíritu del pueblo porque así lo establece...

Se valora, entonces, que la costumbre se erige como un principio, que, al convertirse en norma aplicable a todos los integrantes de la comunidad, empero, su rigor ha de estar positivizado para evitar que todo lo que emerja del pueblo se asume

---

[502] Universidad Nacional Autónoma de México (s.f.). *Capítulo 2: La Costumbre*. [Capítulo en Línea]. [Recuperado el 15 de agosto de 2015] Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2792/16.pdf

[503] Página Web ABC definición (2015). *Costumbre*. [Definición en Línea] Recuperada el 05 de agosto de 2015. Disponible: http://definicion.de/costumbres/

[504] ACEDO PENDO, A. (2013). *Ibídem*.

[505] MORELLI, M. (2004/2005). *Op. Citato.* p. 92

como norma obligatoria, por ser "la voz del pueblo". Otra definición está aportada por Yrigoyen Fajardo[506] quien ha indicado: "La 'costumbre'. Este término se define en oposición a la ley escrita y general producida por el Estado. Alude a prácticas sociales repetidas y aceptadas como obligatorias por la comunidad.".

De todo lo expuesto, se deduce, entonces, la necesidad de afirmar con la Web ABC definición[507] que:

> Las costumbres son formas, actitudes, valores, acciones y sentimientos que por lo general tienen su raíz en tiempos inmemoriales y que, en muchos casos, no tienen explicación lógica o racional, sino que simplemente se fueron estableciendo con el tiempo hasta volverse casi irrevocables.

Se hace una mención particular a la cualidad de vetustez que le caracteriza. Puesto que, en la prosapia familiar del Derecho Romano, la costumbre tenía preeminencia. Así lo expresa Zelaya[508]:

> La Costumbre: es la fuente de los antepasados más importante del Derecho Romano Arcaico y se transmitía de generación en generación por vía oral. Los grandes sabios de la costumbre eran los sacerdotes, quienes absorbían las consultas realizadas por los ciudadanos acerca del derecho.

De modo que, en relación con la ubicación tempórea, las prácticas de los mayores tienen mucha repercusión en la asunción de la costumbre como fuente para organizar la conducta de la comunidad. Este planteamiento se puede complementar con la idea de Savigny (*Apud* Morelli[509]) de la subsiguiente manera:

> …veremos que su descripción de la gestación del derecho, a partir del espíritu popular expresado en la costumbre, pasando a la complementación legal, luego a la construcción científica y finalmente a la codificación,

---

[506] YRIGOYEN FAJARDO, R. (1999). Pautas de coordinación entre el Derecho indígena y el Derecho estatal. Capítulo I: ¿Qué es el Derecho consuetudinario o indígena? [Capítulo en Línea] Recuperado el 10 de agosto de 2015. Disponible: http://alertanet.org/antrop-ryf-dc.htm

[507] Página Web ABC definición (2015). *Costumbre*. [Definición en Línea] Recuperada el 05 de agosto de 2015. Disponible: http://definicion.de/costumbres/

[508] ZELAYA, J. (2008). Derecho Romano. [Documento en Línea] Recuperado el 21 de noviembre de 2015. Disponible: http://es.slideshare.net/JorgeZelaya/derecho-romano-7394133

[509] MORELLI, M. (2004/2005). *Op. Citato.* p. 96

> encontraremos descripto el proceso que ha seguido en su desarrollo el derecho del pueblo romano con primacía de la costumbre durante la etapa monárquica del derecho quiritario, con algunas leyes y sobre todo la extraordinaria labor de los juristas en la etapa republicana del derecho clásico, y con el *Corpus Juris Civilis* de Justiniano en la última etapa imperial del derecho romano helénico.

Por lo expuesto, es esa característica antiquísima que acompaña a la costumbre, la que prepondera para ser valorada como fuente de Derecho; además, se le valora y se le respeta en la comunidad donde dicha costumbre ha emergido y que ha tenido el aval de una norma, dentro del ordenamiento jurídico. Por tanto, si las personas intentan otorgar criterios de racionalidad al motivo y pulsión de su origen, no van a encontrar, seguramente, una explanación coherente y veraz. Por el contrario, se ratifica la asunción del criterio originador la pervivencia témporo-espacial específico, que se traduce en dictámenes que se subsumen como aplicables a todos por igual, con un carácter indefectible, cierto e indiscutible.

De modo que, desde esta óptica, lo procedente, lo usual, lo tradicional es que las normas o leyes tengan congruencia y concordancia con las costumbres societales, a los fines de que no existan controversias y, como consecuencia de ello, pudieren constituirse en fuente del Derecho, bien sea por una aplicación previa o bien de modo simultáneo de lo que ha sido establecido en la ley. Importante, apuntar lo que se regula en el Código Civil venezolano[510] en el que se estipula que la costumbre no podrá tener vigencia contra *legem*, por antigua y universal que ésta fuere. Así se lee en el Artículo 7: "Las Leyes no pueden derogarse sino por otras Leyes; y no vale alegar contra su observancia el desuso, ni la costumbre o práctica en contrario, por antiguos y universales que sean".

En este prisma discursivo, puede colegirse con lo expuesto por la Web ABC definición[511] que: "Las costumbres son también las responsables de la creación de los

[510] Código Civil venezolano (1982). Gaceta de la República de Venezuela N° 2.990, extraordinario, del 26 de julio de 1982

[511] Web ABC definición (2015). *Costumbre*. [Definición en Línea] Recuperada el 05 de agosto de 2015. Disponible: http://definicion.de/costumbres/

diversos sistemas de derecho que rigen en las sociedades". Se toman como unas tantas pulsiones creadoras de ordenamientos jurídicos en aquellas sociedades con Estado de Derecho.

Por su parte, Ossorio[512] manifiesta: "La costumbre es el hábito adquirido por la repetición de acto de la misma especie". Y, en esta misma orientación, Olaso y Casal[513] sostienen que se puede entender la costumbre en dos sentidos.

> En un sentido amplio, costumbre es cualquier uso o práctica de la vida social, por ejemplo, el convencionalismo de vestir etiqueta en determinadas ocasiones. En sentido estricto, es un uso o práctica popular que ha adquirido valor o categoría jurídica: "costumbre es Derecho o fuero", dice el Código de las Siete Partidas; y añade, "que *non* es escrito".

Ahora bien, realizadas estas primeras pautas definicionales, se presenta una definición propia[514]respecto de la costumbre y es la siguiente: "Es la asiduidad y permanente iteración de eventos, en el funcionamiento de una organización, mediante los cuales, sin tener fundamento normativo, direccionan el actuar de dicha organización. Y son utilizados como precedentes para resolver situaciones concretas que guardan similitud".

Una perspectiva de la costumbre, que se valora como interesante, se centra en una visión antropológica, del Derecho Consuetudinario (o costumbre). En esta idea, Poole[515] manifiesta:

> El concepto antropológico de derecho consuetudinario parte de una oposición entre sociedades con Estado y sin Estado. [No obstante] Para los legisladores latinoamericanos, el carácter dudoso o ilícito de lo consuetudinario no se asocia tanto con la relación entre la costumbre y el pasado, sino con que lo consuetudinario siempre queda al margen del

---

[512] OSSORIO, M. (2002). Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires: Heliasta. p. 252.

[513] OLASO, L. y CASAL, J. (2005). *Curso de Introducción al Derecho.* Introducción a la Teoría General del Derecho. Tomo II. Caracas: UCAB. p. 154.

[514] CONTRERAS COLMENARES, A. (2015). *Costumbre*. Definición propia.

[515] POOLE, D. (2006). Los usos de la costumbre Hacia una antropología jurídica del Estado neoliberal. *Revista Alteridades*, vol. 16, núm. 31, enero-junio, 2006, (pp. 9-21) Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa Distrito Federal, México. [Artículo en Línea] Recuperado el 05 de agosto de 2015. Disponible: http://www.redalyc.org/pdf/747/74703102.pdf pp. 11-12

racionalismo del proceso legislativo.

El nacimiento de la costumbre, desde la concepción antropológica, tiene como punto de inflexión, según la autora referida, el *opossitum* entre las sociedades plenamente organizadas en un Estado (que reúne los tres elementos esenciales para que sea tal: pueblo, territorio y poder (el ordenamiento jurídico al que está sometido) y unas sociedades sin Estado. *Id est*, una comunidad de seres humanos menos compleja y, por tanto, no se rigen por la estructura propia de un Estado. Entonces, para su organización y convivencia, crean modos de resolver las posibles controversias surgidas. Por supuesto, hoy son escasas las sociedades sin Estado, puesto que, en su mayoría, han ido incorporándose al tratamiento de las sociedades con Estado que las rodean.

Dicho lo anterior, se hace necesario precisar con González[516] que:

> Históricamente, el Derecho **consuetudinario** era una normativa que se estableció a partir de las costumbres de la comunidad, de la cultura y creencias que se desarrollaban dentro del entorno en común. Hoy en día la vemos como una referencia crucial a la hora de determinar cuáles fueron las principales fuentes del derecho que rigen hasta la actualidad a la humanidad.

De esta manera se ha otorgado una visión de la costumbre desde lo genérico del término, sin realizar una adjetivación que informe, desde una visión específica y particular, cómo ha de valorarse la costumbre. Por tanto, y con la idea de generar una construcción formalizada, se presenta una definición de costumbre, en estos términos: "Costumbre es un hábito o tendencia adquirido por la práctica frecuente de un acto"[517]. Por ello, se va a aplicar la teoría de conjuntos para construir una estructura empírica, y, con fundamento en ese presupuesto, se tendrá lo siguiente:

Costumbre es un hábito o tendencia adquirido por la práctica frecuente de un acto

[516] GONZÁLEZ, L. (2013). Definición de Derecho Consuetudinario. [Documento en Línea] Recuperado el 06 de agosto de 2015. Disponible: http://conceptodefinicion.de/derecho-consuetudinario/ p. 1.
[517] CONTRERAS COLMENARES, A. (2015).

De esta formulación se tiene la estructura que se presenta a continuación:

a. Primero, a la izquierda de la ecuación, los términos que deben definirse, que simbolizamos como H (=hábito) y T (=tendencia).

b. Segundo, a la derecha, tenemos un conjunto de Actos, simbolizado como "**A**", constituido por los elementos a_1, a_2, a_3..., a_n, que son elementos de dicho conjunto, es decir, son actos específicos e individuales cualesquiera, que pueden englobarse en el concepto de "ACTO".

c. Tercero, también a la derecha tenemos otro conjunto de instancias de tiempo, simbolizado como "T", conjunto al cual pertenecen distintos momentos o instantes secuenciales de tiempo, simbolizados como t_1, t_2, t_3…, t_n.

d. Cuarto, tenemos una relación "**f**" que puede vincular a cada uno de los miembros de A con muchos de los miembros de T. Es decir, la relación "f" designa a aquellos actos que se repiten en buena parte de los miembros de T, por ejemplo, a_1, t_1, t_2, t_3, t_4…, t_n. Cuando eso ocurre, tenemos entonces la ocurrencia de un H (hábito), que es igual a una T (tendencia).

Formalizando en pasos, tenemos lo siguiente:

Conjunto A: $\{a_1, a_2, a_3\ldots, a_n\}$
Conjunto T: $\{t_1, t_2, t_3, t_4\ldots, t_n\}$

f: [que es la relación vinculatoria de los miembros de A con los miembros de T] = A x T (producto cartesiano de A por T, la medida en que cada $a_i\ldots, a_j$ se repite en $t_1, t_2, t_3, t_4\ldots, t_n$).

Y, como construcción final se llega a la fórmula general de la expresión formalizada, y se tiene lo siguiente:

C = {H = T = [A, T, f]}, que traduce la expresión natural "**Costumbre es un hábito o tendencia adquirido por la práctica frecuente de un acto".**

Se ha incluido esta formalización de la definición de costumbre con el propósito de generar un conocimiento basado en la posibilidad de traducir proposiciones de lenguaje cotidiano a lenguajes artificiales, como el de la lógica, en este caso.

Costumbre Jurídica

En la doctrina se van a encontrar varias definiciones, acerca de la costumbre jurídica, sobre todo, en el marco de considerarla como fuente del Derecho. En ese tenor, Squella Narducci[518] sostiene:

> Que la costumbre sea una fuente formal del Derecho permite advertir cómo un hecho -la repetición uniforme de un cierto comportamiento- puede producir normas jurídicas, llamadas consuetudinarias, que aparecen también entre los materiales integrantes de los ordenamientos jurídicos dotados de realidad histórica.

Se relievan unos aspectos necesarios para que la costumbre se convierta en una fuente formal del Derecho. Esos aspectos son: (a) un hecho, (b) la repetición uniforme de ese hecho, (c) un comportamiento de unos integrantes de una comunidad, (d) la producción de normas jurídicas consuetudinarias, y (e) una realidad histórica; es decir, tiene un punto referencial en espacio y tiempo. Ahora bien, hay que entender que las normas consuetudinarias han de estar conforme con las disposiciones establecidas en una ley.

Así entonces, en primer lugar, hay que establecer de modo preciso y cierto que la costumbre jurídica se corresponde con la costumbre *secundum legem.* Lo definicional se recoge de la visión que le otorgase el jurisconsulto romano Ulpiano *(Apud* Enciclopedia Jurídica[519]) en los términos siguientes: "[La costumbre es]: El consentimiento tácito del pueblo inveterado por un largo uso". En latín sería:

---

[518] SQUELLA NARDUCCI, A. (1999). *Introducción al Derecho*. [Libro en Línea] Recuperado el 14 de marzo de 2016. Disponible: https://www.academia.edu/5070777/Agust%C3%ADn_Squella_Narducci p. 253

[519] Enciclopedia Jurídica (2014). *Costumbre.* [Definición en Línea] Recuperada el 05 de agosto de 2015. Disponible: http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/costumbre/costumbre.htm

Tacitus consensus populi longa consuetudine inveteratus. Se valoran dos elementos basilares: (a) el consentimiento popular y (b) el uso prolongado en el tiempo. Tales aspectos son constitutivos de la verdadera costumbre jurídica.

En este tenor, ha expresado Poole[520] que los doctrinarios han impulsado la revisión e identificación de dos elementos que se valoran ineluctablemente como ineludibles, obligatorios o imprescindibles para que una conducta tenga la calificación como "costumbre" y tenga efectos jurídicos. Dichos elementos son:

> a) **Uso repetitivo y generalizado**. Sólo puede considerarse costumbre un comportamiento realizado por todos los miembros de una comunidad [...] Esta conducta debe ser una que se repite a través del tiempo, es decir, que sea parte integrante del común actuar de una comunidad. Difícilmente se puede considerar costumbre una conducta que no tiene antigüedad [...]
> b) **Conciencia de obligatoriedad**. Todos los miembros de una comunidad deben considerar que la conducta común a todos ellos tiene una autoridad, de tal manera que no puede obviarse dicha conducta sin que todos consideren que sea violado un principio que regulaba la vida de la comunidad. En ese sentido, es claro que existen conductas cuyo uso es generalizado y muy repetitivo pero que no constituyen costumbre en tanto no tienen emparejado el concepto de obligatoriedad. Eso diferencia al derecho de la moral y la religión. Sólo con la confluencia de estos dos elementos es que podemos considerar que nos encontramos frente a una costumbre como fuente de derecho, es decir, fuente de derechos y deberes. [Resaltado incorporado]

En el primer aspecto, se incluye el *iteratio usus* y la generalización; vale afirmar, se centra en la conversión como una forma o modo común, para la colectividad en general como regla en cuanto a su aplicación o de guía de la actuación de la mayoría o incluso de todos los integrantes del conglomerado social. Se vincula con los modos de comprender el elemento material: la repetición, la uniformidad y la práctica global en la comunidad.

Asimismo, y de manera concomitante se tiene, como segundo elemento, el

[520] POOLE, D. (2006). *Op. Citato.* p. 18

sentimiento valorado como*gewissen*[521(522)] *obligatorisch*[523(524)] en ese sentir opinático popular. Esto es, inconcusamente debe darse una concienciación de cumplimiento obligatorio por parte de todas las personas que hacen vida activa en una comunidad.

Otro enfoque respecto de la costumbre jurídica, la propone Ossorio[525] quien expresa:

> La Academia define la costumbre, dentro del vocabulario forense, como la que se establece en materia regulada o sobre aspectos no previstos por las leyes…

Se parte de la idea que solamente regulará aspectos fuera de lo que está normado y desde esa visión y con la intención de que sea verdadera fuente del ordenamiento jurídico, entonces, se debe subsumir lo dispuesto por el Tribunal Supremo español (*Apud* Acedo Penco[526]), quien propone algunos criterios con respecto a la voz particular costumbre, que han de ser tomados en cuenta. Ellos son:

> a) La costumbre es una fuente de todo ordenamiento jurídico, no sólo para el Derecho privado que está contenido principalmente en el Código Civil;
> b) La costumbre, fuente del Derecho, no está limitada al lugar, sino que es una fuente genérica;
> c) Sólo regirá en defecto de Ley aplicable, pero de manera inmediata;
> d) La interpretación de cualquier norma jurídica se sujeta a los antecedentes históricos y legislativos (…);
> e) Aunque el Código exija la prueba de la costumbre, cabe la posibilidad de un conocimiento directo de la costumbre por parte del Tribunal, siempre que su existencia se pueda inferir de algún modo de las actuaciones judiciales.

Se determina el ámbito que abraza la costumbre, puesto que cuando se hace referencia a que es la "fuente de todo ordenamiento jurídico" se adscribe como tal fuente tanto para el Derecho Privado, como para el Derecho Público. Igualmente, se

---

521 Diccionario Alemán-Español (s.f.). *Gewissen.* Caracas: Corporación Marca. p. 20.
522 Traducción: Conciencia
523 Diccionario Alemán-Español (s.f.). *Op. Citato* (s.f.). *Obligatorisch* .p. 36.
524 Traducción: Obligatoria.
525 OSSORIO, M. (2002). *Op. Citato.* p. 252
526 ACEDO PENDO, A. (2013). *Introducción al Derecho Privado.* Madrid: Dykinson. p. 241.

establece la condición respecto de adscripción témporo-espacial y la inmediatez aplicativa, a falta de Ley que regule la situación correspondiente.

Con una idea de profundización acerca de la costumbre jurídica con apoyo en Castán Tobeñas (*Apud* Olaso y Casal[527]), entre otros, puede hacerse la siguiente mención: "Costumbre es la observancia constante y uniforme de una regla de conducta por los miembros de una comunidad social con la convicción de que responde a una necesidad jurídica". Ya en este enfoque se establece el acatamiento invariable y del mismo modo de una pauta conductual por parte de los seres humanos que viven, conviven y comparte relaciones sociales grupales. Y como tal pauta es asumida convincentemente que da respuesta a una situación de carácter jurídico.

Otra información se encuentra en González Galván (*Apud* Cuevas Gayosso[528]) quien sostiene: "Costumbre jurídica: regla de organización comunitaria enraizada en una visión cosmológica". Se sigue, como se ve estableciendo, el carácter regulatorio de una organización humana, en una perspectiva cosmológica; y es cosmológica porque, como señala Currás[529]: "El ser humano forma sustancia con el Universo al que pertenece y del que participa". Por tanto, ha de valorarse el comportamiento del ser humano, no en una singularidad comunitaria, sino en su relación con sus pares, la convivencia y el respeto a la universalidad cósmica. Su conducta ha de ser integral.

En la medida en que se avanza, desde las visiones particulares, de comprender y entender la costumbre como regla, como observancia o como la convicción debida que le otorga la comunidad, que ordena, que regula una conducta, se pasa a concebirla, según la Web.JurisLex.cl[530], en la siguiente forma: "Se define la costumbre como la

---

[527] OLASO, L. y CASAL, J. (2005). *Op Citato*. p. 157.

[528] CUEVAS GAYOSSO, J. (s.f.). La costumbre jurídica de los pueblos indígenas. [Documento en Línea] Recuperado el 07 de agosto de 2015. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1333/4.pdf p. 28

[529] CURRÁS, E. (s.f.). Información, ecología y calidad de vida. [Documento en Línea] Recuperado el 10 de agosto de2015. Disponible: http://revistas.ucm.es/index.php/DCIN/article/viewFile/DCIN9090110235A/20359p. 237

[530] Página Web.JurisLex.cl (s.f.). Las fuentes del Derecho. [Documento en Línea] Recuperado el 07 de agosto de 2015. Disponible: http://www.lexweb.cl/media/users/10/518500/files/49917/Fuentesdelderecho.pdf p. 17

repetición constante y uniforme de una regla de conducta por los miembros de una comunidad o grupo social, unida a la convicción de que responde a una necesidad jurídica". Como se observa se incluyen los dos elementos señalados desde antiguo como son: el elemento material y el elemento subjetivo. De tal cuestión se presenta el desarrollo teórico incontinenti.

Elementos de la Costumbre Jurídica

Se parte del presupuesto singular en el que hay necesidad de destacar que a los fines de determinar la existencia de la costumbre han de concurrir dos elementos cardinales: (a) el elemento objetivo y (b) el elemento subjetivo. Así las cosas, con base en los planteamientos aportados por la Universidad Católica del Norte[531], en cuanto al elemento objetivo, se puede indicar que: "Este elemento se refiere a las conductas que se repiten de manera constante y uniforme, en un lugar determinado y por un período de tiempo prolongado. Es un elemento objetivo porque es fácilmente verificable por los sentidos". En la página Web.JurisLex.cl[532] se lee en relación con el elemento objetivo o externo, lo siguiente: …"está constituido por un conjunto de actos que practica una comunidad". Y, el criterio de Squalle Narducci[533] respecto del elemento objetivo es el siguiente:

> El elemento objetivo está constituido por la repetición uniforme de una determinada conducta por parte de los sujetos de una comunidad jurídica; esto es, se trata de un hecho que se reconoce en cuanto tales sujetos se comportan bajo ciertas condiciones de una misma manera y que ese comportamiento se prolonga durante un tiempo suficientemente largo.

En relación con este elemento objetivo, en la misma página Web.JurisLex.cl[534]

---

[531] Universidad Católica del Norte [Antofagasta, Chile] (2010). *La costumbre*. [Documento en Línea] Recuperado el 14 de marzo de 2016. Disponible: https://derechoucn2010.files.wordpress.com/2010/09/costumbre020.pdfy también en:https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:FSTWnQcA87IJ:https://derechoucn2010.files.wordpress.com/2010/09/costumbre020.pdf+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=ve p.1.

[532] Página Web.JurisLex.cl (s.f.). *Op. Citato.* p. 17.

[533] SQUELLA NARDUCCI, A. (1999). *Op. Citato.* p. 254

[534] Página Web.JurisLex.cl (s.f.). *Ídem*

se lee que han de configurarse los siguientes aspectos:

> 1. Pluralidad de los actos. No debe tratarse de actos aislados y ocasionales,…
> 2. Los actos constitutivos de la costumbre deben repetirse por un período prolongado. Para que puedan ser considerados como costumbre jurídica ellos deben repetirse a lo largo del tiempo. Al decir, "tiempo prolongado" estamos hablando de manera poco precisa, y de hecho, éste es uno de los problemas que se presentan para determinar cuándo nos encontramos frente a una costumbre jurídica.
> 3. Uniformidad de los actos. Los actos constitutivos de la costumbre deben ser básicamente los mismos.
> 4. Publicidad de los actos. Deben ser conocidos por los miembros de la sociedad en que se rige.
> 5. Generalidad de los actos. La costumbre debe ser practicada por todos o la inmensa mayoría de los miembros de la sociedad en que ella se rige.

En lo referente al elemento subjetivo, también denominado elemento psicológico, éste, según la Universidad Católica del Norte[535], consiste:

> …en el convencimiento de la comunidad y de cada uno de sus miembros, que al comportarse de una determinada manera cumplen un deber jurídico, y si no lo hacen serán objeto de una sanción jurídica. Este segundo factor es de decisiva importancia para imprimir a un comportamiento dado, que sin él constituiría una mera rutina, el carácter de fuente formal del Derecho.

En correspondencia con lo expresado, y en relación con el elemento subjetivo se encuentra en la Web.JurisLex.cl lo siguiente:…"…[es]la convicción de que responde a una necesidad jurídica"[536]. Esto significa que la costumbre adquiere la cualidad de obligatoria, en cuanto se asume como norma jurídica.

De lo expuesto se puede hacer la concreción acerca de que, exclusivamente, son dos los elementos constitutivos de la costumbre: (a) el elemento material, llamado también elemento objetivo, elemento externo o la *inveterata consuetudo* y (b) el elemento psicológico, denominado, igualmente, como elemento subjetivo, elemento

[535] Universidad Católica del Norte [Antofagasta, Chile] (2010). *Op. Citato.* p.1.
[536] Página Web.JurisLex.cl (s.f.). *Op. Citato.* p. 17.

interno, la *opinio iuris seu necessitatis*[537] o el elemento espiritual.

El primero, se relaciona con todos aquellos eventos o actos que son parte de la práctica cotidiana de los habitantes de una comunidad, cuya condición es que no puede ser incontinuo. Tiene, por tanto, que ser una conducta reiterativa. El segundo, está referido a la perspectiva psíquica, en cuanto hay una convicción de acatarla como norma jurídica, que responde a una necesidad sentida entre los habitantes de ese conglomerado societal. *Id est,* tiene carácter obligatorio.

En esta directriz, Bonnecase (*Apud* Hernández Gordils[538]) asiente:

> Es una regla de Derecho que resulta de la unión de dos elementos: uno, de orden material, no es una cosa distinta de la práctica por medio de la cual se resuelve en una época dada, fuera de la ley, una dificultad jurídica determinada; otro de orden psicológico, es la convicción que tienen aquellos que han recurrido a esta práctica o que están sometidos a ella, sobre su fuerza obligatoria.

Se itera en la concurrencia de los dos elementos constitutivos y se refuerza la idea de que es necesaria la temporalidad en la cual se aplica. Así como la fuerza obligatoria que se acuna en su realización y que es respetada por la comunidad.

En cuanto a regla de Derecho, hay que plantear dos asuntos. Primero, en relación con la regla, en sentido jurídico, se tiene como señala Trujillo Muñoz[539] que: "Desde el derecho romano las reglas se entendieron como una proposición que expone en forma breve el derecho vigente. Eran normas imperativas del ordenamiento". Segundo, en lo que respecta a la regla de Derecho, se asume el planteamiento de Gómez Betancur[540] en el sentido de que: …"[ella] tiene eficacia por

---

[537] **Traducción**: "La opinión sobre la necesidad del Derecho". *Id est*: La convicción que tienen los integrantes de una comunidad de que esa conducta es obligatoria para todos.

[538] HERNÁNDEZ GORDILS, J. (2008). *Op. Citato.* p. 280.

[539] TRUJILLO MUÑOZ, A. (2010). *Principio, valor, regla y Derecho.* En Agenda Magna. [Documento en Línea] Recuperado el 15 de enero de 2017. Disponible: https://agendamagna.wordpress.com/2010/02/02/principio-valor-regla-y-derecho/

[540] GÓMEZ BETANCUR, R. (2013). *Las reglas del Derecho.* [Documento en Línea] Recuperado el 15 de enero de 2017. Disponible: http://studylib.es/doc/4895362/las-reglas-del-derecho.---selectedworks y Disponible: http://works.bepress.com/derecho_canonico/17/

contener en sí una verdadera síntesis jurídica, respaldada por una vigencia consuetudinaria multisecular, restando tan sólo desarrollar su contenido.".

Ahora bien, en lo que respecta a la costumbre, otra definición es la de François Gény (*Apud* González[541]) quien la estructura de la siguiente forma: "[Es] un uso existente en un grupo social, que expresa un sentimiento jurídico de los individuos que componen dicho grupo". De lo expuesto se valora la existencia de un conjunto de disposiciones, que reglan la conducta de los integrantes de un grupo social, cuya característica es el uso más o menos extenso en el tiempo.

En lo que respecta al sentimiento jurídico, se vincula con la positivización de tales disposiciones en cuanto se le otorga el reconocimiento de obligatoriedad y exigencia de cumplimiento por los que conforman el grupo social, tal como si deviniera de una ley, creada según los preceptos constitucionales. Es como afirma Ehlich (*Apud* García Máynez[542]): …"la costumbre del pasado se convierte en la norma del futuro". Quizá pudiera concluirse con la expresión muy conocida y empleada por citadinos y legos que hacen vida en el campo, *id est*, los hombres del campo: la costumbre se hace ley.

Es imperativo hacer mención en torno al posicionamiento de la doctrina, relacionado con los parámetros para fijar el umbral temporal de la costumbre; esto es: ¿Cómo se define su antigüedad? Al respecto, una apreciación de Squalle Narducci[543] se orienta de este modo: "Desde el punto de vista de su elemento objetivo, se requiere que la costumbre sea *observada* en el lugar [en] que se la invoca, que sea de *general* observancia, que posea *antigüedad*, y que sea *constante*.". [Cursivas en el original]. En este mismo prisma la Universidad Católica del Norte[544] de Chile ha indicado lo que

[541] GONZÁLEZ, J. (s.f.). *La costumbre jurídica.* [Documento en Línea] Recuperado el 11 de agosto de 2015. Disponible: https://introduccionalderechoeidis.files.wordpress.com/2013/05/apuntes_s44.pdf p.2
[542] GARCÍA MÁYNEZ, E. (1980). *Ibídem*
[543] SQUELLA NARDUCCI, A. (1999). *Op. Citato.* p. 254
[544] Universidad Católica del Norte [Antofagasta, Chile] (2010). *Op. Citato.* p. 1

sigue:

> Con respecto al requisito del tiempo, que se exige en este elemento objetivo de la costumbre, también denominado por el profesor [Agustín] Squella como Antigüedad, se discute cuánto es el [tiempo] necesario para que estas conductas se puedan denominar costumbre. [Al respecto] El profesor [Máximo] Pacheco (…) señala que algunas legislaciones antiguas fijaron un período de 10 a 40 años para aceptar su carácter obligatorio. Para otros sectores la práctica debe ser inmemorial.

En relación con la precisión temporal para establecer el punto de partida de la costumbre, como referencia para la antigüedad. En esta orientación es mucho más específico es el planteamiento Cardoso[545] quien expresa como característica: …"largo uso: que se practique por un período de tiempo más o menos prolongado". Y, en relación con ese punto temporal Llambías (*Apud* Cardoso[546]), ha referido que, por ejemplo: …"en del Derecho Canónico, (…) se exigía [diez]10 años de uso para la costumbre *praeter legem*, y [cuarenta] 40 para la costumbre *contra legem*". Como se observa no se refiere nada respecto de la costumbre *secundum legem.*

En torno a estos elementos, finalmente, Hübner Gallo (*Apud* Universidad Católica del Norte[547]) indica:

> …la costumbre debe ser pública, general y conocida por el público y las autoridades, de otro modo deja de ser la voluntad colectiva y espontánea expresada a través de cierto lapso de tiempo (sic), sin que intervenga en su elaboración autoridad alguna, ni que se encuentre contenida en códigos o recopilaciones, lo que no obsta a que pueda redactarse y ordenarse, sin que por ello desaparezca su carácter no escrito (…) y para que no pierda su carácter de generalidad es necesario que no exista otra norma de conducta contraria, pues de otra manera perdería la característica ya mencionada.

Como se puede colegir, de lo expresado en los textos precedentes, no existe una

---

[545] CARDOSO, J. (2010). La costumbre mercantil internacional como mecanismo de solución de conflictos en la contratación mercantil internacional en la Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional colombiana. En *Universitas Estudiantes Bogotá (Colombia) N° 7: 121-142, enero-diciembre de 2010*.[Artículo en Línea] Recuperado el 14 de marzo de 2016. Disponible:http://132.248.9.34/hevila/Universitasestudiantes/2010/no7/5.pdf p. 124

[546] *Ibídem*

[547] Universidad Católica del Norte [Antofagasta, Chile] (2010). *Op. Citato.* p. 1

uniformidad de criterio, en la doctrina, en cuanto al umbral tempóreo, para que se fije la costumbre en la comunidad jurídica. No obstante, se apunta a una cualidad que le ha de caracterizar y esa es, específicamente: la antigüedad. Se valora, entonces, que la costumbre ha de tener su arraigo en el tiempo.

Tipos de Costumbre Jurídica

Es prudente, ahora, sobre la base de dar sistematicidad a la presente indagatoria, establecer las relaciones que tiene la costumbre con respecto a la ley. Doctrinariamente, se ha hecho una distinción de tres clases de costumbres jurídicas:

> (a) conforme con la ley (*secundum legem*); esto es, la costumbre está convalidada por la ley;
> (b) al margen de la ley (*praeter legem*), significa que es una costumbre que emerge en ausencia de ley; se tiene, entonces, que esta costumbre se va a aplicar cuando no hay disposición expresa en la ley, o que no exista una ley que regule la situación o conflicto presentado; y
> (c) finalmente, se tiene la costumbre contra la ley (*contra legem*) o también *adversus legem*; vale afirmar, ésta es una costumbre que contraría, de manera expresa, la ley.

Importante, referir antes, en lo que corresponde a la costumbre *secundum legem* de la convalidación por la ley, que no necesariamente, ha de ser así, puede ser un uso ulterior pero conforme con la ley.

Ahora, una vez presentada la taxonomía doctrinaria, respecto de la costumbre, brevemente, se expondrá con apoyo en Olaso y Casal[548], cada una de ellas. Se tiene, entonces, que la costumbre según la ley (*secundum legem*) es la que coincide con lo prescrito en la norma legal. Bien que la ley la incorpore en su texto, y será una costumbre confirmatoria, bien que la costumbre desarrolle principios contenidos en la ley, la cual habrá de ser interpretada de una manera, que esté dentro de los límites establecidos, en dicha ley y se trata, desde este presupuesto, en la costumbre

[548] OLASO, L. y CASAL, J. (2005). *Op. Citato.*

interpretativa.

La costumbre al margen de la ley (*praeter legem*) se puntualiza como aquella, que no está incorporada en la ley, pero que tampoco es contradicha o rebatida por ella. Generalmente, a la costumbre *praeter legem* se le atribuye la nota que se corresponde con el tipo ideal de formación dispositiva consuetudinaria.

Por su parte, la costumbre contra la ley (*contra legem eo adversus legem*) se sustenta en el establecimiento de una conducta social, que entra en contradicción o en oposición con las disposiciones de ley. Es, por tanto, contraria a la normativa jurídica y de suyo es improcedente o muy difícil de admitir su eficacia. En tal orientación, puede afirmarse con Melara Portillo y Quintanilla Jurado[549] que: "En el derecho moderno, la costumbre básicamente es una fuente subsidiaria, pues la fuente principal es la ley, es difícil admitir la vigencia de la costumbre *contra legem*".

Asimismo, Olaso y Casal[550] afirman que la costumbre puede: …"darse en forma negativa, cuando la costumbre prescinde de la ley y encauza la conducta humana como si ésta no existiera (desuso); o en forma positiva, más radical, imponiendo una conducta contraria a la ley (costumbre abrogatoria)". Se determina una prescindencia de la ley, pero que canaliza, guía u orienta el comportamiento de los seres humanos, en cuanto pareciera que desconoce la existencia de una ley que lo regule. Es decir, es posible que exista una ley, pero que no tiene vigencia, ni eficacia. Está en desuso. Otra forma de costumbre *adversus legem* es atribuyendo un determinado proceder que es antitética a la norma. Con ello se produce una anulación de la ley, mediante la costumbre que tiene un carácter derogatorio.

No obstante, Olaso y Casal[551] sostienen que: …"no se puede negar que la costumbre *contra legem* tiene su utilidad y justificación, pues representa, [según Portalis] ese poder invisible por el cual sin sacudida y sin conmoción los pueblos hacen

[549] MELARA PORTILLO, E. y QUINTANILLA JURADO, D. (2006). Evolución histórica del Derecho colectivo en el Salvador. [Trabajo de Grado en Línea] Recuperado el 20 de agosto de 2015. Disponible: http://ri.ufg.edu.sv/jspui/bitstream/11592/6616/1/344.01-M517e.pdf p. 24

[550] OLASO, L. y CASAL, J. (2005). *Op. Citato.* p. 169.

[551] OLASO, L. y CASAL, J. (2005). *Op. Citato.* p. 170.

justicia de las malas leyes". En la doctrina esta costumbre también ha recibido la designación de *adversus legem.* En esta perspectiva, la UNAM[552], refiere: "La función de la costumbre *adversus legem* es, de igual manera y al menos en apariencia, muy restringida, y aun cuando no se niegue en principio. La jurisdicción es especialmente reticente para enfrentar al Poder legislativo". Al socaire de lo expuesto, hay que señalar que, con respecto a la costumbre *contra legem*, han existido tres actitudes o tres corrientes doctrinarias; ellas, según Olaso y Casal[553], son: (a) el criterio formalista; (b) el criterio realista y (c) el criterio ecléctico.

La doctrina bajo el criterio formalista niega todo valor a la costumbre. Por su parte, mediante el criterio realista, se defiende la validez absoluta de la costumbre contra la ley. Ello en razón de la siguiente argumentación, según Olaso y Casal[554]:

> El repudio de la sociedad a convertir en formas de vida ciertas normas escritas tiene valor derogatorio de dichas normas, porque esa falta de aceptación hace que la ley no adquiera vigencia como forma de vida social, lo cual demuestra que ha fracasado. Este fracaso es el que hace posible el surgimiento de la costumbre contra la ley.

En cuanto al planteamiento relacionado con que "no adquiera vigencia", ha de entenderse más como un tema de eficacia de las normas consuetudinarias *contra legem*, mediante las cuales se regula, en cierto modo, la conducta de los habitantes de una determinada comunidad. En ese sentido, la eficacia de la costumbre *contra legem*, en cierto modo, va a depender de la medida de resolución, es decir, de la solución que se dé a la jerarquía que tiene la fuente. Así pues, se tiene que, en el derecho moderno, en donde la fuente principal es la ley, pues la costumbre básicamente es una fuente subsidiaria, muchas veces se hace difícil admitir la vigencia de la costumbre *contra legem*. Por ello, entonces, es preferible hablar de eficacia de la costumbre *contra legem.*

En torno al presupuesto de eficacia se toma en consideración lo expuesto por

---

[552] Universidad Nacional Autónoma de México (s.f.). *Capítulo 2: La Costumbre*. [Capítulo en Línea]. [Recuperado el 15 de agosto de 2015] Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2792/16.pdf

[553] OLASO, L. y CASAL, J. (2005). *Op. Citato.* pp. 169-170.

[554] *Ibídem*.

García Máynez (*Apud* Fernández Suárez[555]), quien sostiene:

> A la eficacia (denominada en un principio positividad), la caracteriza como un hecho que consiste en la observación de cualquier precepto, y la diferencia de la vigencia, que es considerada como un atributo formal que el Estado imprime a los preceptos jurídicos. (…) [Luego] utiliza la expresión eficacia con la significación de realización del orden concreto, [para alejarse de la positividad].

Por su parte, bajo el criterio ecléctico, hay autores como Enneccerus-Kipp-Wolf (*Apud* Olaso y Casal[556]) que sostienen lo siguiente:

> No hay duda de que la existencia de una costumbre contra la ley demuestra que ésta ha perdido contacto con la realidad; y querer mantenerla en estas condiciones sería sacrificar el verdadero derecho a la pura forma legal. Pero, por otra parte, pueden surgir costumbres contra la ley totalmente inaceptables para un ordenamiento jurídico.

Se denota la justificación de la costumbre *contra legem* en razón de que, como ocurre con frecuencia, en diversos ordenamientos jurídicos, las leyes existentes han dejado de tener vinculación con lo que ocurre en el contexto social. Y si se mantiene la ley y sobre todo si aplica en los términos establecidos, aunque sea contrario a los intereses de los ciudadanos, es poner en riesgo el verdadero derecho, en tanto, como ley fue creada de acuerdo con el procedimiento legal establecido, pero que ya no es eficaz.

Igualmente, se admite que la configuración de una costumbre *adversus legem* es peligroso, puesto que se atentaría contra el verdadero fin del Derecho y, por tanto, ha de rechazarse con contundencia su aparición en el ordenamiento jurídico.

En esta misma perspectiva, Enneccerus-Nipperdey (*Apud* Borda) precisan, a partir de la teoría de los actos propios, lo siguiente:

> A nadie le es lícito hacer valer un derecho en contradicción con su anterior

[555] FERNÁNDEZ SUÁREZ, J. (1991). *La filosofía jurídica de Eduardo García Máynez*. Oviedo, Asturias, España: Universidad de Oviedo. pp. 51-52.
[556] OLASO, L. y CASAL, J. (2005). *Op. Citato.* p. 169.

> conducta, cuando esa conducta, interpretada objetivamente según la ley, las buenas costumbres o la buena fe, justifica la conclusión de que no se hará valer el derecho, o cuando el ejercicio posterior choque contra la ley, las buenas costumbres o la buena fe[557].

En el mismo tenor, Enneccerus-Nipperdey (*Apud* Olaso y Casal[558]) sostiene:…"este derecho consuetudinario -el "contra la ley"- sólo debe ser reconocido cuando no lesione los principios generales del ordenamiento jurídico y tenga, además, un perfil jurídico preciso, pleno e indiscutible".

De lo expuesto precedentemente, puede afirmarse que, como es bien sabido, en cuestiones doctrinarias, no se llega a un avenimiento con cierta facilidad, en cualquier asunto jurídico que se pretenda proponer o analizar. Por eso, en cuanto a la visión de que la costumbre sea realmente una regla de Derecho y menos una fuente de Derecho, la doctrina ha tenido vacilaciones y muchas veces retrodicciones; vale argüir, la retrodicción es la búsqueda de la mejor explicación para hechos pasados y, por supuesto, no es un razonamiento en el que se conserve la "*veritas veritatis*", como cuando ésta se deriva de razonamientos deductivos.

Y si se quiere ir más allá puede encontrarse que entre los doctrinarios, en cuanto a su posicionamiento o a las propuestas teóricas ha habido falsación. Una falsación que al estilo popperiano se denomina también falsacionismo, refutacionismo o principio de falsabilidad. Tal criterio consiste en que cada propuesta puede ser constatada, mediante la corriente epistemológica del falsacionismo. Al respecto, Popper (*Apud* Pedemonte[559]) señalaba: …"constatar una teoría significa intentar refutarla mediante un contraejemplo. Si no es posible refutarla, dicha teoría queda corroborada, pudiendo

---

[557] BORDA, G. (1999). Tratado de Derecho Civil. Parte General. Tomo I. [Documento en Línea] Recuperado el 10 de agosto de 2015. Disponible: http://cedesyc.com.ar/Material%20de%20estudio%20UNR/Facultad%20de%20derecho/Primer%20a%F1o/Tratado%20de%20Derecho%20Civil%20-%20Parte%20General%20-%20Tomo%20I%20Borda.pdf

[558] OLASO, L. y CASAL, J. (2005). *Op. Citato.* p. 170.

[559] PEDEMONTE, A. (2009). Karl Popper: Falsacionismo / Principio de falsabilidad. [Documento en Línea] Recuperado el 11 de agosto de 2015. Disponible: https://aquileana.wordpress.com/2009/08/11/karl-popper-falsacionismo-principio-de-falsabilidad/ p. 1.

ser aceptada provisionalmente, pero nunca verificada".

Así las cosas, puede afirmarse que no es pacífica la doctrina en torno a que al derecho consuetudinario ha de otorgársele reconocimiento, siempre que no contradigan los principios generales del Derecho, pues que siempre se va a encontrar autores en *oppositum* a los supuestos teoréticos presentados, como posibilidad para constatar la eficacia, mediante la refutación y de la declaración como derecho consuetudinario a una norma que haya sido generada y aceptada en una comunidad. En esta idea opositora se encuentra a García Máynez[560] quien refiere: "Algunos autores sostienen que la regla consuetudinaria no puede transformarse en precepto jurídico, mientras el poder público no le reconoce el carácter obligatorio".

En lo expuesto se ratifica la necesidad de la actuación estatal para que la costumbre sea realmente considerada como ley. Esta última apreciación tiene plena aplicación en el *Civil Law*, pero, bajo los postulados del *Common Law* se acuna lo siguiente, expuesto por Torres Zárate y García Martínez:

> También encontramos la llamada costumbre local, la cual puede hacerse valer por una persona ante un tribunal, buscando se le reconozca y declare un derecho que ha venido ejerciendo por algún tiempo. Se invoca y si el tribunal la acepta es derecho local, además, debe reunir ciertos requisitos: a) Existir desde el tiempo inmemorial. Un estatuto de *Westminter* de 1275 determinó la calidad de inmemorial de la costumbre a aquélla que se practicaba desde 1189; b) Circunscribirse a una región determinada y su contenido ha de ser preciso; c) Tener un ejercicio continuado, razonable, público y sin vicios; d) No debe contrariar ninguna norma jurídica vigente, jurisprudencial o legislada[561].

De modo que, no bastaría, entonces, según la convicción de varios autores, el hecho de que una comunidad asienta, afirme, valore y tenga conciencia de la obligatoriedad de un derecho consuetudinario, sino que forzosamente el Estado ha de

---

[560] GARCÍA MÁYNEZ, E. (1980). *Op. Citato.* p. 63

[561] TORRES ZÁRATE, F. y GARCÍA MARTÍNEZ, F. (2008). *Common Law*: una reflexión comparativa entre el sistema inglés y el sistema estadounidense. En *Alegatos*, números 68-69. (pp. 71-100) [Artículo en Línea] Recuperado el 21 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/62/68-05.pdf p. 86.

otorgarle tal carácter. Es lo que Kelsen (*Apud* García Máynez[562]) denominó la estatalidad del Derecho. Y estima que solamente una regla de conducta adquiere carácter obligatorio cuando representa una manifestación de la voluntad del Estado.

Empero, López Hernández[563] manifiesta en sentido divergente a Kelsen que:

> La norma jurídica no es un producto de la voluntad del Estado por su contenido, por que sea "lo que" el Estado quiere, sino por su forma: porque la única forma de que nazca una norma es que la cree el Estado y también porque el único que tiene poder para aplicarla es el propio Estado.

Por tanto, desde esta perspectiva, lo volitivo estatal no será lo trascendente para que una disposición normativa tenga su nacimiento, sino que por el contrario dependerá de la forma en cómo sea creada. Por tanto, la costumbre jurídica, en cuanto disposición que la comunidad asumida con carácter obligatorio, tendrá en cierta medida, la necesidad de la adscripción del Derecho positivo, a menos de que se trate de una costumbre *praeter legem*, cuya aparición se debe, precisamente, a la ausencia de una ley que regule la conducta de los integrantes de un grupo social.

Una perspectiva de la costumbre, en cuanto a la necesidad de convertirse en fuente de Derecho, la expone el jurista rumano Djuvara (*Apud* García Máynez[564]) en los siguientes términos:

> …la costumbre no podría ser fuente del derecho positivo si no fuese aplicada por los órganos estatales a los casos concretos (especialmente por los jueces, en materia de derecho privado). Es la jurisprudencia la que da vida a la costumbre como fuente del derecho, al aplicarla a los casos individuales.

Resalta en lo expuesto, la importancia jurisprudencial, pero en cuanto a la aplicación, por parte de los órganos que constituyen el Estado, esto es,

---

[562] GARCÍA MÁYNEZ, E. (1980). *Ibídem*.

[563] LÓPEZ HERNÁNDEZ, J. (2005). *Introducción histórica a la filosofía del Derecho contemporánea*. Capítulo III: La pureza de la ciencia jurídica. Murcia, España: Universidad de Murcia. [Libro en Línea] Recuperado el 11 de agosto de 2015. Disponible: http://www.worldcat.org/title/introduccion-historica-a-la-filosofia-del-derecho-contemporanea/ oclc/252504777p. 69.

[564] GARCÍA MÁYNEZ, E. (1980).*Op. Citato*. p. 63.

fundamentalmente, los órganos jurisdiccionales, de conformidad con la casuística singular y específica o concreta, que se suscita, sobre todo, desde el Derecho Privado. Esa aplicación, desde lo individualizado, es la que va a ir generando la consolidación de la costumbre *praeter legem* en *secundum legem*; ergo, se subsume en el Derecho Positivo.

No obstante, se va a encontrar un planteamiento que vale la pena incluir en este momento, puesto que se va a sostener la posición de que una costumbre jurídica no surge de la actividad que se desarrolla en los tribunales. Así lo expresa François Gény *(Apud* Campus Virtual Maestría en PYMES[565]): "La tesis anterior es falsa; la costumbre jurídica no nace de la práctica de los tribunales, aun cuando reconoce que la aplicación de aquella por los jueces en manifestación indudable de la *opinio necessitatis*". De modo que, si hay una aplicación del derecho consuetudinario, es porque, en cierta forma la considera válida y eficaz, en la resolución de los conflictos surgidos al interno del grupo social. Y señala: "La aplicación no constituye un acto de creación, sino de reconocimiento de la norma". Ésta es la apreciación que se erige como pulsión para la inclusión de la norma consuetudinaria, al marco normativo.

Finalmente, Ocando (*Apud* González[566]) la define de la siguiente forma: "La costumbre jurídica [es] el uso implantado en una colectividad mediante la convicción de que ese uso tiene carácter obligatorio". Es iterativo el planteamiento respecto de la usanza que ha sido instituida en un conglomerado societal y, naturalmente, se enfatiza en el convencimiento colectivo de la obligatoriedad de la costumbre.

La Costumbre Administrativa

Una vez que se ha elaborado el desarrollo teórico de la costumbre jurídica, se aviene necesario incluir una elicitación acerca de la costumbre administrativa, cuyo

[565] Campo Virtual Maestría en PYMES (s.f.). *Fuentes formales del orden jurídico*. [Documento en Línea] Recuperado el 11 de agosto de 2015. Disponible: http://www.uovirtual.com.mx/moodle/lecturas/marcoem1/3.pdf

[566] GONZÁLEZ, J. (s.f.).*Op. Citato.* p.2.

énfasis y aplicación, en principio, se centra en la manifestación de los entes u órganos de la Administración Pública. No abrazará al Derecho Administrativo, como fundamento. En esta mirada, Gordillo sostiene:

> La costumbre surge como fuente de derecho cuando hay el convencimiento popular abonado por una práctica y un cumplimiento usual, de que una regla determinada de conducta humana es una norma jurídica. Pero **la costumbre no puede ser admitida como fuente de derecho** (sic) **administrativo** a menos que una ley expresamente la autorice, pues las constituciones prohíben generalmente que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda ni privado de lo que ella no prohíbe[567]. [Resaltado incorporado]

Esta posición doctrinaria es explicación de lo que acontece en los diferentes ordenamientos jurídicos y, por ello, en aras de precisar la argumentación el por qué, la costumbre no ha de ser fuente del Derecho Administrativo, Machicado[568], hace el siguiente planteamiento:

> No es fuente del Derecho Administrativo porque:
> (a) Destruye el Principio de Legalidad y [este principio] es un axioma de valoración de lo justo por una sociedad en virtud del cual no se puede aplicar una sanción si no está escrita previamente en una ley cierta.
> (b) El científico interpreta lo que está escrito,
> (c) El Derecho Administrativo es público, dogmático y exegético.

La argumentación expuesta para defenestrar a la costumbre como fuente del Derecho Administrativo es seguida por Nikken[569] quien señala con mucha firmeza, que dentro de la especialidad contencioso-administrativa, la costumbre no ha de ser valorada como fuente del Derecho. Así lo que se expone, dentro del Derecho Administrativo, y particularmente en el Contencioso Administrativo: "[Debe decirse]

---

[567] GORDILLO, A. (s.f.) Introducción al derecho administrativo. Capítulo V: Fuentes del Derecho Administrativo. http://www.gordillo.com/pdf_tomo5/01/01-capitulo5.pdf IADA-V-12

[568] MACHICADO, J. (2010). ¿Qué es la costumbre? En *Apuntes Jurídicos* [Blog en Línea] Recuperado el 12 de agosto de 2015. Disponible: http://jorgemachicado.blogspot.com/ 2010/08/costumbre.html

[569] NIKKEN, C. (2007). Las fuentes del Derecho Contencioso Administrativo en Venezuela. En *Revista de Derecho Público* N° 111 / 2007 (pp. 61-68). [Artículo en Línea] Recuperado el 12 de agosto de 2015. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/111/rdpub_2007_111_61-68.pdfp. 63.

Entonces, [que] es claro que la regulación del contencioso administrativo corresponde al poder nacional, en particular a través de la ley. Esto excluye como fuente del derecho del contencioso administrativo la costumbre".

De modo que se afirma el impedimento e imposibilidad de que la costumbre pueda convertirse en fuente del Derecho Administrativo, en virtud de que las fuentes, según la apreciación doctrinal y de acuerdo con la opinión de Cueto Rúa (*Apud* López Olvera[570]), ellas son definidas como:

> …las instancias a las que acuden los jueces, los legisladores, los funcionarios administrativos (…) cuando deben asumir la responsabilidad de crear una norma jurídica, ya general, ya individual, imputando determinadas consecuencias jurídicas a la existencia de un determinado estado de derecho.

Por tanto, de acuerdo con esta posición,se colige que la costumbre administrativa, ha de entenderse y adscribirse a otro ámbito distinto al jurídico, puesto que la costumbre no puede ser fuente para el Derecho Administrativo. Una aseveración y un criterio que son sostedidos por Gordillo[571] en los siguientes términos:

> …las fuentes del mismo serán en sentido estricto únicamente aquellas normas y principios que tienen imperatividad, esto es, que integran el orden jurídico positivo; todo aquello que pueda contribuir al nacimiento de una regla o principio imperativo, pero que no sea imperativo en sí mismo, es fuente en sentido social o político, pero no fuente en sentido jurídico.

No obstante, en otras fuentes, se le reconoce con cierta función muy disminuida, debido a su vetustez como fuente de Derecho. Así ha sido la orientación otorgada al menos en Francia. Allí, según David y Jauffret-Spinosi[572], se ha desarrollado la vision

---

[570] LÓPEZ OLVERA, M. (s.f.). *Las fuentes del Derecho Administrativo* [Artículo en Línea] Recuperado el 12 de agosto de 2015. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/239/art/art4.pdfp. 51.

[571] GORDILLO, A. (s.f.). *Capítulo* IV: *Fuentes del Derecho Administrativo*. [Capítulo en Línea] Recuperado el 21 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo04.pdf p. 130.

[572] DAVID, R. y JAUFFRET-SPINOSI, C. (2010). *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos* (11a. ed.). Título 3, Capítulo 2: La costumbre. [Libro en Línea] Recuperado el 21 de noviembre de 2015. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2792 (también en) http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2792/16.pdfp. 95.

respecto de la costumbre del siguiente modo:

> Los juristas franceses se inclinan a considerar a la costumbre, como una fuente de derecho obsoleta con una función débil a partir [de] que [se] le ha reconocido a la codificación, [como un] punto de partida de la preeminencia indiscutible de la ley.

Es decir, debido al proceso codificador de normas, consistente en la actividad recolectora, organizadora y ordenadora de las leyes, para reunirlas en una sola ley, que se considera como sistemática y general.

Eso conduce a reflexionar sobre la visión de los jurisdicentes franceses, quienes han establecido el criterio de tener a la costumbre como una fuente de Derecho en obsolencia, con una perspectiva funcional muy frágil y deleznable, a partir del hecho en que se le otorgado un reconocimiento a la sistematización, en razón de ser la pulsión para asignarle un papel, a modo de ley, como expresión de la voluntad general.

Además, no podrá ser un acto que genere obligaciones de la Administración frente a los administrados. Tal planteamiento se aprecia, en su verdadera concepción, dado que como Gordillo[573] afirma:

> …la administración no puede en consecuencia crearse obligaciones, ni derechos frente a los particulares por observar habitualmente una determinada conducta: A pesar de que una costumbre o práctica administrativa tenga observancia usual y exista el convencimiento de que constituye una norma jurídica de tipo imperativo, la misma carece de todo valor como fuente de derecho administrativo; lo que no quita que si la administración tenía facultades concedidas por la ley para imponer una norma idéntica a la que surge de la costumbre, la misma sea válida: pero ello surge de la ley misma y no de la costumbre.

De la exposición presentada, pueden derivarse varios aspectos o dimensiones que son fundamentales para hurgar en la costumbre administrativa. Así las cosas, se tiene lo que se expresa a continuación:

a) No puede ser creadora de obligaciones para la Administración y

[573] GORDILLO, A. (s.f.). *Op. Citato.* IADA-V-12

consecuencialmente no podrá arrogarse el correlato de los deberes, que son los derechos, sobre la base de una actuación o conducta desarrollada;

b) Por más que la costumbre tenga la característica de temporalidad prolongada y de que exista para la comunidad el convencimiento de que ella es una disposición o una regla con efectos jurídicos, no tendrá validez como fuente del Derecho Administrativo;

c) No existe una limitación para la Administración, en razón del poder otorgado por el ordenamiento jurídico para atribuir, asignar o aplicar una norma equivalente a la que ha emergido de la costumbre, entonces, le será conferida la validez correspondiente; y

d) Se ha de tener claridad en que la norma impuesta, por similaridad o identidad, no deriva, no emerge de la costumbre, sino de la propia ley.

Como consecuencia de lo dicho se puede colegir que, definitivamente, la costumbre administrativa, tiene otros efectos, sobre la base de las prácticas establecidas, pero que nunca podrá erigirse en fuente del Derecho Administrativo. Solamente, será una institución que se genera en el ámbito de una organización para determinar modos de actuación, pero no como pautas procedimentales. Aunque como expresa Merkl (*Apud* Muci Borjas):

> El Derecho Administrativo ha sometido a su regulación con mayor antelación los fines o metas que los caminos de la administración. Y en la actualidad nos encontramos con grandes dominios de la administración, en los cuales el objeto se halla regulado jurídicamente, pero no así la forma de la administración[574].

Con respecto a las pautas procedimentales, hay señalar lo expuesto por Polanco

[574] MUCI BORJAS, J. (s.f.). Procedimientos y Administración Pública. [Documento en Línea] Recuperado el 21 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.muci-abraham.com/uploads/publicaciones/76ca460678c150132bc0b19b6e6a83e8d334baa1.pdfp. 2.

Alcántara (*Apud* Muci Borjas[575]):

> …con el advenimiento del Estado Derecho (*Rechtstaat*), (…) se procura vincular a la Administración al Derecho, tanto externa como internamente y, consecuentemente, se comienza a ″procedimentalizar″ el obrar administrativo. A través del fenómeno de ″procedimentalización″ (…), del control, por parte del juez contencioso-administrativo [y] del respeto, por parte de la Administración Pública, del procedimiento legalmente establecido, se comienza, por tratarse de un mecanismo de control anticipado, a prevenir o evitar la adopción o ejecución de actos administrativos contrarios a Derecho.

Así las cosas, a pesar del criterio mayoritario sostenido por la doctrina, con respecto a que la costumbre administrativa no es fuente del Derecho Administrativo, se ha encontrado, en ese hurgar investigativo, a Sánchez, Muñoz, Millán, Cacharuco Goapache y Bermúdez[576] quienes señalan lo siguiente:

> **La costumbre administrativa (Propiamente dicha)**. Es la fuente no escrita del derecho (sic), conocida como "*inveterata consuetudo*", en su elemento material, como modo idéntico y permanente en el tiempo de obrar y, en su aspecto formal, como "*opinio iuris*" que consiste en la convicción de la obligatoriedad jurídica de ese modo de actuar. [Resaltado en el texto]

Del enunciado expuesto, necesario destacar que, contrario a lo exposición doctrinaria predominante, los autores la consideran como fuente del Derecho. Sólo que la categorizan como no escrita. Es importante afirmar que la doctrina estudiada, mayoritariamente, se pronuncia por una visión contraria a entenderla como fuente del Derecho Administrativo. Es un criterio que se comparte.

Terminada esta exposición, conviene, ahora, cavilar en torno a la siguiente idea: ¿Qué categoría adquiere la manifestación reiterada de la Administración, que es asumida por una comunidad con criterios de aplicación obligatoria para sus

---

[575] *Ibídem.*

[576] SÁNCHEZ, Z.; MUÑOZ, J.; MILLÁN, J.; CACHARUCO GOAPACHE, H. y BERMÚDEZ, J. (2012). *Legalidad Administrativa*. [Blog en Línea] Recuperado el 21 de agosto de 2015. Disponible: http://derechougma5.blogspot.com/2012/10/legalidad-administrativa.html p. 1.

integrantes?

En razón de la atención responsiva que impele, se va a exponer, con sustento en lo expresado por López Olvera[577], lo que se presenta, pues se asume, en primer lugar, que:

> El valor que a la costumbre se le puede reconocer (…) es el de constituir un elemento útil para la interpretación de las leyes administrativas, pero de ninguna manera se le puede reconocer el valor de crear un derecho que supla o contraríe las normas legales positivas.

En segundo lugar, se aviene la oportunidad para reflexionar sobre el precedente administrativo, quizá una categoría, cuyo matiz guarda cierta equivalencia con la costumbre administrativa, pero que se valora con una distinción que, aunque pudiera afirmarse como somera, es determinante, según el criterio de quien hace el ejercicio investigativo, como manifestación de la Administración frente a la actuación de las personas. Asimismo, la consideración que hacen los administrados en su vinculación con la Administración, cuando solicita la protección u otorgamiento de derechos, así como de diversas tramitaciones, para las cuales pudieran invocar algún precedente administrativo, que, por supuesto, de manera casuística, ha generado algún aporte anterior en beneficio de otros particulares.

Asimismo, en el *continuum* administrativo, los entes u órganos de la Administración, particularmente, de los órganos de gobierno universitarios, subsumen como criterio, para dar respuesta a una petición de un integrante de la comunidad universitaria, decisiones anteriores, basadas en actos sujetos a aprobación.

Muchas veces, la argumentación para poder aplicar, ante un caso análogo, es: …"sobre eso, ya existe un precedente administrativo",… no obstante, dichos precedentes administrativos, no son vinculantes para la Administración, tanto por su casuística, como por la forma en cómo se forman y se expresan, pero, siempre y cuando

[577] LÓPEZ OLVERA, M. (s.f.). *Op. Citato.* p. 69

puedan ser aplicados la administración habrá de hacerlo. Ello con el fin de respetar la máxima que se deriva de la teoría o principio de los actos propios: *venire contra factum propium non valet*; incluye, pues, el límite a la Administración, mediante el cual se le prohíbe suprimir, por su propia actuación, aquellos actos que haya emitido y que de alguna manera han conferido derechos subjetivos.

Finalmente, con la intención de aportar una visión definicional, con fundamento en todo el desarrollo teórico que se ha expuesto, se hace la siguiente propuesta, a los fines de ser valorada por la crítica académica: Costumbre administrativa[578] es una figura jurídica, que se origina en la actividad iterada de la Administración, con un carácter operativo funcional para todos los integrantes de esa Administración, quienes asumen el convencimiento de que esas disposiciones tienen talante de obligatorio cumplimiento para ellos; además, adquiere valor como fuente del Derecho.

Precedente Administrativo

Antes de ahondar en la elicitación de esta voz, se aviene necesario, informar acerca del reciente advenimiento a la doctrina del precedente administrativo. Por ello, con apoyo en el aporte de Tony Sauvel (*Apud* Ortiz Díaz[579]), se indica lo siguiente:

> …la noción del precedente es relativamente joven. Aun cuando muchas de las ideas jurídicas sobre las que vivimos proceden de la antigua Francia y algunas se remontan al derecho romano, la noción del precedente no tiene dos siglos. Los magistrados de Luis XIV y Luis XVI pronunciaban los *arréts*[580] desprovistos de motivos.

Se deriva de lo expuesto que el precedente se ubica, de acuerdo con este posicionamiento, en el ámbito jurídico. Tiene, entonces, su origen, según la doctrina analizada, en el siglo XVIII y XIX, en tiempos del Rey Luis XIV y Luis XVI. El

---

578 CONTRERAS COLMENARES, A. (2015). *Definición personal de costumbre administrativa.*

579 ORTIZ DÍAZ, J. (1957). El precedente administrativo. *En Revista de Administración Pública* Nº 24 (pp. 75-116). Recuperado el 13 de agosto de 2015. Disponible: http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/142763 p. 98.

580 Traducción: *resoluciones*

primero fue denominado *le Roi Soleil* por su actuación sobresaliente en la historia del país galo. Ello en razón de haber creado un régimen absolutista y centralizado, que, a través, de la historia ha sido valorado como el arquetipo monárquico absoluto en el continente europeo. Por su parte, el Rey Luis XVI no pudo alcanzar sus propósitos, por varias razones: su talante pusilánime, las urdimbres y tretas de su Corte y la oposición de los nobles le impidieron llevar a cabo las medidas oportunas relacionadas con los impuestos.

Así las cosas, se ubica el comienzo de esta figura administrativa denominado precedente administrativo, en razón de que los altos dignatarios o funcionarios del Estado francés, encargados de administrar la justicia proferían sus sentencias, sus fallos o resoluciones inmotivados; esto es, no se argumentaba el porqué de dichas resoluciones.

Presentada esta información inicial se otorga, ahora, una precisión etimológica del término precedente, cuya derivación se encuentra en el sustantivo latino *praecēdens-praecēdentis* y éste, a su vez, deviene del verbo *praecēdo, praecēdere, praecessi y praecessum* con el significado, según el Diccionario Latino-Español[581], de: preceder o aventajar.

La Real Academia Española[582] lo significa así: "Que precede o es anterior y primero en el orden de la colocación o de los tiempos. [Y referido a la actividad administrativa] Aplicación de una resolución anterior en un caso igual o semejante al que se presenta".

Por su parte, Ossorio[583], en una precisión definicional sobre el voquible precedente, establece: "Precedente [es] anterior en el tiempo o en el espacio. Resolución similar de un caso planteado antes y que se invoca para reiteración por

[581] Diccionario Latino-Español (1950). *Suesco.* [Verbo Latino] Barcelona, España: Spes. p. 383.
[582] Real Academia Española (2015). *Precedente.* [Voz en línea] Recuperada el 13 de agosto de 2015. Disponible: http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=OYrcIYV8oDXX2BFnB2Hd
[583] OSSORIO, M. (2002). Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires: Heliasta. p. 782.

aquel a quien favorece".

En las definiciones que anteceden se encuentra una relación muy estrecha en torno a la significancia otorgada. Es de resaltar la idea de señalarlo como resolución. Pero, no toda resolución, sino que tiene que ser una resolución equivalente, semejante a un asunto planteado previamente. Adicionalmente, se afirma la necesidad de un exhorto, una petición fundamentada, por parte de quien puede salir beneficiado, a los fines de que se dé la iteración aplicativa a lo demandado.

Ahora bien, en razón de que la costumbre administrativa, los precedentes administrativos y la práctica establecida, son, en cierto modo, especies de la costumbre se debe hacer una precisión con apoyo en Dromi (*Apud* López Olvera[584]) quien sostiene:

> Una forma peculiar de costumbre la constituyen la práctica administrativa, los precedentes administrativos o la costumbre administrativa interna, considerada como el hábito práctico de los usos determinados realizados por la Administración, que pueden lesionar situaciones subjetivas de los administrados.

De la mención anterior, se piensa en la conveniencia de revisar la definición que hace Dromi[585] sobre la costumbre administrativa interna, pues en cuanto acto repetido con asiduidad puede llegar a lesionar los derechos de los administrados. Necesario afirmar que se difiere de ese criterio doctrinario, puesto que muchas veces, en la cotidianidad, el comportamiento administrativo, la habitualidad de los usos de la administración para regular sus funciones, no siempre comporta efectos contrarios o lesivos a los administrados. Por el contrario, muchas veces ampara y restablece situaciones jurídicas de las personas. En esa perspectiva, sólo afecta el actuar propio de la administración.

Así las cosas, hay que valorar cómo varios actos de la Administración Pública

[584] LÓPEZ OLVERA, M. (s.f.). *Op. Citato.* p. 68.

[585] Dromi (*Apud* LÓPEZ OLVERA, M, s.f.) sostiene: La costumbre administrativa interna, considerada como el hábito práctico de los usos determinados realizados por la Administración, que pueden lesionar situaciones subjetivas de los administrados

tienen sólo efectos internos. Así lo expresa Ticas Navarro[586], dichos actos internos, exclusivamente, son vinculantes solo a la propia Administración, o, pudieran ser actos con efectos jurídicos externos, cuya acción en la esfera jurídica de los particulares, pudiera ser lesiva o no. En esa perspectiva el autor indica:

> …la administración puede dictar actos, cuyos efectos pueden ser internos o externos con relación a los administrados, en el caso de los actos cuyo contenido solo afectan a la administración, se pueden considerar que existe una vinculatoriedad interna y por ello un comportamiento que sea reiterado dentro de la organización administrativa, no puede ser invocado por un administrado, por carecer de efectos en su esfera jurídica, por tanto los actos de administración no dan nacimiento a derechos individuales, al contrario solo son mecanismos establecidos por la propia administración para realizar funciones específicas.

Como se puede determinar, la costumbre administrativa interna en cuanto uso permanente, de la Administración lo que impele, al particular, es una condición de no invocación de aplicación de los efectos a su esfera particular de los actos internos proferidos por la Administración. Ello tiene su justificación, en razón de que, aun cuando sean una práctica continua, sólo afecta a la propia Administración, y sus efectos no se extienden a los particulares.

Así, entonces, existen hábitos, rutinas, tradiciones, entre otras actuaciones de la Administración, que pueden producir efectos al interno de la organización, y sólo podrían ser invocados por los administrados, siempre que una norma haya otorgado a algunos comportamientos, y en algunos casos, ciertos efectos jurídicos, que tienen un ropaje benéfico para los intereses de los administrados.

Congruente con estos planteamientos Mosher y Cimmino (*Apud* Ticas Navarro) sostienen:

> El hábito, la rutina, la costumbre, la tradición, la imaginación e incluso aquellos comportamientos instintivos que se presentan al propio sujeto

[586] TICAS NAVARRO, A. (2014). *Visión crítica del precedente administrativo en el sistema jurídico salvadoreño.* [Tesis Doctoral en Línea] Recuperada el 18 de agosto de 2015. Disponible: http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/287983/aetn1de1.pdf;jsessionid=EDB736E819104CBBF24D706A3D19D0C6.tdx1?sequence=1 p. 30.

> carentes de lógica, son manifestaciones de comportamiento igualmente capaces de producir sus efectos en el ambiente circunstante[587].

Realizada esta consideración acerca de la costumbre administrativa interna, se procede, entonces, a seguir discurriendo acerca del precedente administrativo, como resolución administrativa para resolver asuntos invocados por los particulares, sin que se sean lesionadas las situaciones subjetivas de las personas, en la condición de administrados.

Al respecto, Figueroa Mendoza[588] indica:

> La figura del precedente surge en el *common law*, enfocada en la labor estatal de administrar justicia. Esta doctrina cumple dos papeles fundamentales: 1) Resolver el caso concreto, y 2) Repercutir en casos futuros que atiendan a casos análogos.

Como se percibe, hay una omisión del adjetivo "administrativo", no obstante, desde la vinculación con el derecho común o derecho consuetudinario, que tiene su vigencia en los países con una usanza y tradición anglosajona, se sigue estableciendo la particular adscripción al ámbito jurisdiccional, sobre todo, en lo que concierne a la administración de justicia. Empero, se ha de preponderar el punto enfático de su aparición: en primer lugar, deviene del sistema jurídico anglosajón; en segundo, lugar, hace referencia a lo casuístico, como forma resolutoria de la situación presentada. De modo que sólo está destinado a atender asuntos puntuales, específicos y singulares; y, en tercer lugar, por su resonancia y repercusión se erige en fundamento para ser aplicado en casos futuros que se consideren semejantes al caso resuelto con anterioridad.

Así las cosas, con respecto al precedente administrativo se puede señalar el

---

[587] TICAS NAVARRO, A. (2014). *Op. Citato.* p. 28.

[588] FIGUEROA MENDOZA, Y. (s.f.). *Los precedentes administrativos y su regulación en el Perú*. [Documento en Línea] Recuperado el 15 de agosto de 2015. Disponible: http://es.scribd.com/doc/81332289/OS-PRECEDENTES-ADMINISTRATIVOS-Y-SU-REGULACION-EN-EL-PERU#scribd

criterio de Ortiz Díaz[589] quien sostiene:

> El «precedente» administrativo opera en el ejercicio de la potestad discrecional y se basa, a nuestro juicio, en el principio de igualdad de los administrados ante la Administración, en la necesidad de que ésta trate igualmente a los que se encuentran en la misma situación.

En la idea presentada se determina la aplicación de la resolución, por un lado, bajo la óptica de discrecionalidad que le es propia a la Administración y, por otro lado, es trascendente la consideración del principio de igualdad. Éste tendrá incidencia, no tanto en la mirada de que la Administración tenga que despojarse de su carácter de imperio, sino que se refiere a la actuación igualitaria con respecto al tratamiento que debe darle a los administrados cuando las circunstancias que revisa son similares.

Un enfoque interesante y conveniente, dentro del marco jurídico del Derecho Administrativo, según los doctrinarios, es considerar al precedente administrativo como ese acto que guarda mayor cercanía, semejanza o parecido con la costumbre. En esta perspectiva, Abdalá refiere:

> El precedente administrativo es lo más parecido en el derecho administrativo a la costumbre. El precedente administrativo es la forma reiterada de aplicar una práctica administrativa por la Administración Pública o de interpretar reiteradamente una determinada norma[590].

Por demás, está referir el énfasis que se le otorga a la reiteración aplicativa de la resolución proferida. Se atribuye una nota importante de práctica establecida en determinados contextos y en el transcurso del tiempo. Significa, entonces, que se tiene como referencia la temporalidad y la repetición constante. Una consideración breve es la mención que se hace en cuanto a la reiteración de una práctica administrativa. Ésta se toma como un modo específico de la costumbre.

---

589 ORTIZ DÍAZ, J. (1957). El precedente administrativo. *En Revista de Administración Pública* Nº 24 (pp. 75 – 116). Recuperado el 13 de agosto de 2015. Disponible: http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/142763 p. 98.

590 ABDALÁ, M. (2013). *Precedente Administrativo.* [Presentación en Línea] Recuperado el 10 de agosto de 2015. Disponible: https://prezi.com/akm0v7p3eegh/untitled-prezi/

La práctica administrativa se asume como un hecho repetido, cuya caracterización diferenciadora se encuentra en la forma o modo en que se expresa, por parte de la Administración. Señala, al respecto, Miele (*Apud* Ortiz Díaz[591]):

> La práctica administrativa se forma través de una conducta, concordemente seguida por los oficios de un ramo de la administración en las materias de su competencia y da origen a reglas de conducta cuyo vigor se limita exclusivamente a aquéllos [esto es, atañe a los oficios].

Como se aprecia se delimita al comportamiento de la Administración Pública, en su tarea de producir las comunicaciones escritas referidas a sus asuntos propios, en una materia determinada; la reiteración en el tiempo posibilita el surgimiento de algunas disposiciones que se convierten en normas de conducta, dentro de la actuación administrativa, para la realización de las diferentes comunicaciones vinculadas a su competencia.

No obstante, en la evolución doctrinal respecto de la práctica administrativa, puede incluirse el planteamiento de Guerrero Orozco: "La práctica en la administración pública se conceptúa como el ejercicio de un arte, principalmente porque su aprendizaje implica un proceso de conocimiento sistemático que se adquiere con el desempeño de las actividades inherentes a los cargos."[592].

Por su parte, María Díez (*Apud* Ticas Navarro[593]*)*:"La práctica administrativa son las reglas que se forman por la actuación de las autoridades administrativas mediante un ejercicio constante y uniforme, y son utilizadas en lo sucesivo para la acción de esas autoridades". Y el mismo Ticas Navarro[594] expresa: "La práctica administrativa está relacionada con el proceso de decisión de la administración pública,

---

[591] ORTIZ DÍAZ, J. (1957). *Op. Citato*. p. 79.

[592] GUERRERO OROZCO, O. (2011). La práctica en la Administración Pública. En Revista *Buen Gobierno para pensar la democracia.* N° 10, enero-junio 2011. (pp. 36-55). [Artículo en Línea] Recuperado el 21 de noviembre de 2015. Disponible: http://admonpublica.org/wp-content/uploads/2015/04/2011_Buen-Gobierno_PracticaAP.pdf p. 43.

[593] TICAS NAVARRO, A. (2014). *Op. Citato.* pp. 35-36.

[594] TICAS NAVARRO, A. (2014). *Op. Citato.* p. 36

en la forma en que se ha aplicado la ley a casos concretos".

Ahora bien, de vuelta al punto relacionado con el precedente administrativo, en cuanto a su aplicación, según algunos doctrinarios, como Ortiz Díaz[595], afirman que se hace necesario tomar en consideración el principio de la igualdad. Al respecto, sostiene:

> [El precedente administrativo] actúa en la aplicación del principio de igualdad en el tiempo. Cuando la Administración aplica o desarrolla el principio de igualdad simultáneamente o al mismo tiempo, sin relación con situaciones pasadas o anteriores, no aparece el precedente.

Así las cosas, un aporte importante, en la idea del autor citado, es que no solo se ha de atender a la aplicación del principio de igualdad con ocurrencia paralela tempórea, ni tampoco en el mismo tiempo, sino que es cardinal la relación que guarda con asuntos, casos o situaciones anteriores. De no darse esta circunstancia concurrente, aun cuando haya habido la confluencia de tiempo y también la consideración del principio de igualdad, pero no se ha dado la vinculación con situaciones que hayan ocurrido en otro tiempo, entonces, hay que afirmar que no tiene cabida el surgimiento del precedente administrativo.

Asimismo, anejo a este planteamiento, también se ha de resaltar que no siempre, a pesar de la repetición en la aplicación del precedente administrativo, éste, tampoco puede considerarse, en sí mismo, como costumbre. En esa dimensión Abdalá[596] expone:

> …si bien es cierto que puede reclamarse que se continúe con la misma interpretación de una norma o práctica administrativa, ello no tiene como base una costumbre en sí misma considerada, sino la existencia de una discriminación singular en el modo de actuar una Administración respecto de un administrado en concreto.

Unos aspectos concretos que se extraen de la expresión anterior es lo siguiente: (a) la petición fundada en que se aplique la misma interpretación de una norma y (b) el

[595] ORTIZ DÍAZ, J. (1957). *Op. Citato*. p. 98
[596] ABDALÁ, M. (2013). *Ibídem.*

requerimiento de que se siga con la misma práctica administrativa, no ha de estar fundada en una costumbre en sí misma considerada. Por el contrario, dichos petitorios han de tener sustento en la existencia de una distinción particular, singular y específica en la manera en cómo actúa la Administración en función de lo reclamado por un peticionario en concreto.

Al socaire de lo expuesto, no impide que ahora, se retome nuevamente la definición que la doctrina ha otorgado, en el tiempo, al precedente administrativo. Una cláusula definicional se presenta con Díez-Picaso[597] quien expresa: "El precedente administrativo es, por tanto, aquella actuación pasada de la Administración que, de algún modo, condiciona sus actuaciones presentes exigiéndoles un contenido similar para casos similares". Se interpreta de la visión expuesta por el autor, que lo prevalente es la actuación anterior de la Administración; es decir, la temporalidad anterior es la que tiene mayor peso, puesto que, en función de esa actuación anterior, van a hacerse depender los actos que la Administración desarrolle en el presente.

Se enlaza la idea de que, una actuación de la Administración en el presente, ha de estar sujeta o vinculada a un desempeño anterior. De modo que se concita la idea de que la Administración ha de actuar en una forma singular, específica y concreta en el presente en congruencia y coherencia, en cuanto al contenido de las decisiones, con estrecha similitud, para casos similares resueltos con anterioridad. Pudiera decirse surge un indicativo que conduce a afirmar que la Administración no podrá apartarse de lo dicho con anterioridad. Ello sobre la base del principio de los actos propios, mediante el cual se determina que no podrá ir contra sus propias decisiones.

Esta apreciación se refuerza con Morón Urbina (*Apud* Mesones Castelo[598]) quien sostiene: "El precedente administrativo es aquel acto administrativo firme que

[597] DÍEZ-PICASO, L. (1982). La doctrina del precedente administrativo. En *Revista de Administración Pública* Nº 98, mayo-agosto de 1982. [Artículo en Línea] Recuperado el 17 de agosto de 2015. Disponible: http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1049637 p. 7.

[598] MESONES CASTELO, M. (2010). Informe legal Nº 265-2010-/SERVIR/GG-OAJ. [Informe en Línea] Recuperado el 15 de agosto de 2015. Disponible: http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Informes%20Legales/InformeLegal_265-2010-SERVIR-OAJ.pdfp. 1.

dictado para un caso concreto, pero que, por su contenido, tiene aptitud para condicionar las resoluciones futuras de las mismas entidades, exigiéndoles seguir su contenido similar para casos similares". Se denota la idea de comprender el precedente administrativo como un acto administrativo, vale decir, se centra en la manifestación de la Administración. Es decir, apunta hacia la resolución administrativa, en cuanto puede ser valorada como una orden que profiere un funcionario público. Empero, siempre tiene como condición el hecho de ser el mismo contenido para casos que presenten similitud.

De acuerdo con Villar Palasí (*Apud* Díez-Picaso[599]): "Suele entenderse por precedente «el supuesto ya resuelto anteriormente en un caso similar»". En esta precisión definicional se significa al precedente como idea, teoría o juicio, con una nota o característica de verdad, en cuanto ha permitido resolver precedentemente otros asuntos o situaciones jurídicas invocadas por los administrados.

En esta intención de seguir haciendo referencia a la concepción que se tiene acerca de precedente, puede incluirse el planteamiento de Radbruch (*Apud* Santofimio Gamboa) quien sostiene:

> El precedente -*precedent*- entendido como la decisión anterior de una autoridad que fija posición interpretativa en relación con ciertas circunstancias fácticas y jurídicas, para ser aplicadas en el futuro, esto es, como antecedente vinculante generador de regla, principio o concepto aplicable a casos sustancialmente similares, constituye una de las instituciones básicas y fundamentales del sistema jurídico de influencia anglosajona -*common law*-, o sistema del derecho de los jueces o jurisprudencial, basado en la experiencia doctrinal derivada de la solución de casos -*case law*-, dentro del cual se consolida como una evidente e indiscutible fuente de derecho[600].

---

[599] DÍEZ-PICASO, L. (1982). *Op. Citato.* p. 7.

[600] SANTOFIMIO GAMBOA, J. (2010). La fuerza de los precedentes administrativos en el sistema jurídico del derecho positivo colombiano. [Ponencia en línea] Presentada en: IX Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Mendoza, Argentina, septiembre de 2010; XI Jornadas de Derecho Administrativo. Universidad de Externado de Colombia. Septiembre de 2010. Universidad Externado de Colombia. Publicado en *Revista de derecho de la Universidad de Montevideo* (pp. 127-154). Recuperada el 17 de agosto de 2015. Disponible: http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Santofimio-Gamboa-La-fuerza-de-los-precedentes-administrativos-en-el-sistema-juridico-del-derecho-positivo-colombiano.pdf p. 127.

Antes de hacer una precisión respecto de los planteamientos esbozados, se hace pertinente indicar que la idea propuesta acerca del precedente va a corresponderse con el precedente judicial y no tanto con el precedente administrativo. Aun cuando, como se puede leer, el autor no otorga adjetivación alguna, sino que se plantea a nivel general, pero, derivado de las ideas explicativas, se colige que está referido al precedente judicial. Por tanto, se considera importante valorar su trascendencia en relación con su origen en el tiempo y del sistema jurídico del que deviene. Con esa orientación, se incluye una revisión documental en torno al precedente judicial.

Así las cosas, de la expresión de Radbruch, se pueden substraer unos aspectos puntuales: (a) Se toma como precedente una decisión anterior. Necesariamente, el tiempo es factor determinante. Debe haberse realizado en otro momento distinto al presente, tampoco se habrá de verificar en el futuro; esto es, tiene que corresponderse con lo sucedido, con el pasado; de ahí que se asuma como un antecedente vinculatorio; (b) otorga una perspectiva interpretativa, que ha de estar vinculada a supuestos de hecho y de Derecho, cuya aplicación es a hacia el futuro; (c) se funda en la similaridad de los casos; (d) básicamente, esta apreciación se sustenta a dar una explicación, bajo estos criterios, de su ocurrencia en el derecho anglosajón, y (e) con esta adscripción, aplicado al derecho de los jueces, en dicho sistema, si tiene un alto valoramiento como fuente de Derecho.

Por su parte, Whittaker (*Apud* Santofimio Gamboa[601]) afirma:

> La doctrina del precedente en este sentido se afirma en el efecto de autoridad de las decisiones previas; esto es, en la prédica según la cual, los fallos anteriores, por lo menos una parte de los mismos, su *ratio decidendi*, pueden obligar a los tribunales posteriores, vinculación que implica acogerse a lo decidido previamente, reconociendo de esta forma legitimidad al derecho de creación judicial, a partir de una profunda aceptación a la individualidad y personalidad judicial, previo el agotamiento de las reglas que el sistema ha desarrollado para estos efectos, que en líneas generales y en relación con una visión formal del mismo, se resumen en la concurrencia de dos claros elementos configurativos: la *ratio*

[601] SANTOFIMIO GAMBOA, J. (2010). *Op. Citato.* p. 123.

decidendi y el *óbiter dictum.*

Inconcusamente hay que reafirmar que estos planteamientos doctrinarios se adscriben al sistema jurídico del *common law*, puesto que, en razón de ser parte de la actividad jurisdicente, el precedente ha de considerarse como un precedente judicial, que se convierte, en este sistema jurídico, en fuente formal de creación del Derecho, en cuanto deviene de las soluciones que han sido adoptadas en los fallos de los jueces.

En razón de ser un precedente judicial, Lord Salmond, referido por Goodhart, (*Apud* Batiza[602]) indica: "Un precedente, por tanto, es la decisión judicial que contiene en sí misma un principio. El principio subyacente, que constituye así el elemento de autoridad, con frecuencia revive la designación de *ratio decidendi".* Ahora bien, existe claridad entre los estudiosos del Derecho Anglosajón, que no toda decisión u opinión del jurisdicente constituyen un precedente judicial. Se hace necesario de que sean concurrentes: (a) la decisión de un juez y (b) que esa decisión tenga en su enunciación la *ratio decidendi* como formulación necesaria que le permite tomar la decisión en una situación o circunstancia particular.

Como se observa, tiene singular importancia la *ratio decidendi* para el sistema jurídico del *common law*. Por ello, se considera pertinente destacar el hecho de hacer concurrir en el precedente judicial dos dimensiones que le dan forma y lo constituyen: la *ratio decidendi* y el *óbiter dictum.* Esta última expresión latina tiene su variación y también se puede encontrar en el mundo jurídico como *óbiter dicta.*

Se intenta, en razón de la importancia que tienen estas expresiones latinas, en la manifestación del precedente judicial, se procede a realizar una breve nota de: *ratio decidendi* y *óbiter dictum.* Con respecto a la primera locución Smith y Bailey (*Apud* Batiza[603]):

---

602 BATIZA, R. (s.f.). La "*Ratio decidendi*" en la jurisprudencia y la doctrina angloamericana. En *Revista Jurídica Anuario.* (pp. 91-129). [Artículo en Línea] Recuperado el 17 de agosto de 2015. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/21/pr/pr7.pdf p. 92.

603 BATIZA, R. (s.f.). *Op. Citato.* p. 95

> …adoptan la definición de Sir Rupert Cross, a quien consideran como el autor de la monografía inglesa más importante sobre los precedentes judiciales, en estos términos: "La *ratio decidendi* de un caso es la regla jurídica que, ya expresa o implícitamente, se considera por el juez como un paso necesario para llegar a su conclusión, teniendo en cuenta los razonamientos que siguió, o la parte conducente de sus instrucciones al jurado.".

Innegablemente, hay que valorar la *ratio decidendi* como la razón suficiente que le asiste al juez para tomar la decisión. Se erige en los variados argumentos que en la parte contentiva de la parte motiva o elementos que ha de tomar en cuenta para emitir la resolución judicial. Es pertinente informar que la *ratio decidendi* si tiene valor vinculatorio y de carácter obligatorio para los tribunales inferiores o de primer grado, cuando deban conocer casos análogos.

Con respecto a la expresión *óbiter dictum*, Smith y Bailey (*Apud* Batiza[604]) sostienen:

> Una proposición jurídica expresada por el juez que no es necesaria para su conclusión se designa como *óbiter dictum* o [simplemente] *dictum.* Por ejemplo, puede consistir en una proposición más amplia de lo que sería necesario con respecto a los hechos del caso de que se trate, o una proposición relativa a algún punto que no fue planteado en él.

Como se lee, hay una condición de discrecionalidad en la inclusión de este tipo de proposición para tomar una decisión, puesto que no tienen carácter vinculante, para la decisión. Se incluye también en la parte considerativa: "consideraciones para decidir", tal como aparece en las sentencias. Tiene como propósito la argumentación apoyar o corroborar la decisión principal, por tanto, su naturaleza de supletoria, subsidiaria o accesoria.

En este tenor el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Los Andes, del TSJ[605]expone:

---

[604] BATIZA, R. (s.f.). *Op. Citato.* p. 92.

[605] Tribunal Supremo de Justicia. (2005). Sentencia 165. Expediente N° 3729-01 del Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Los Andes.

> Se aclara que un "*óbiter dictum*" sólo implica que, al resolver, el tribunal incurre en pronunciamientos sobre otros asuntos que no están en controversia o que no le han sido propiamente planteados en el caso. A diferencia de una opinión consultiva, el *óbiter dictum* emitido por un tribunal no constituye parte necesaria del fallo, pero se hace necesaria cuando se observan dentro de las actas procesales situaciones que no son propias del mismo o que no deberían suceder.

Esta expresión se compara con lo que se ha denominado *excurso* o digresión, puesto que tienen la misma naturaleza y propósito: incluir aspectos que no forman parte de la centralidad informativa, pero que puede aportar alguna información que el autor considera necesaria, pero que no están directamente vinculados, podrían suprimirse. Empero, en el campo jurídico, se va tejiendo un criterio del juez, que ha sido formado a partir del conocimiento de otros casos, y que lo considera como interesante, para incluirlo en la parte considerativa, aunque no sea realmente necesario e imprescindible, pues no se corresponde con la causa que es sujeta a controversia.

De vuelta al precedente administrativo, cabe expresar con Espinosa de Rueda lo siguiente:

> Debe observarse que la invocación de lo acontecido en esos casos análogos no la hacemos bajo la consideración de precedentes, ya que, como es sabido, el precedente no es fuente de derecho en el Ordenamiento administrativo, lo que impide erigirlo o elevarlo a la cumbre de principio general de derecho, bajo el ropaje del principio de igualdad, pues, como viene subrayando la jurisprudencia, lo que *ab initio* es ilegal no puede convertirse en legal por la simple repetición[606].

Un apunte necesario en esta idea se centra en que toda invocación a casos anteriores, que se consideren análogos no va a configurar la categoría de precedente administrativo. Menos, entonces, según la posición del autor, puede ser asumido como

---

[Sentencia en Línea] Recuperado el 17 de agosto de 2015. Disponible: http://barinas.tsj.gob.ve/decisiones/2005/ marzo/800-31-3729-01-165.html p. 1.

606 ESPINOSA DE RUEDA, M. (s.f.). *Los principios generales del derecho y su reflejo en el ámbito del derecho administrativo.* [Documento en Línea] Recuperado el 17 de agosto de 2015. Disponible: https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/43992/1/LOS%20PRINCIPIOS%20GENERALES%20DEL%20DERECHO%20Y%20SU%20REFLEJO%20EN%20EL%20AMBITO%20DEL%20DERECHO%20ADMINISTRATIVO.doc p. 17.

fuente de Derecho en el área administrativa. Tampoco, como se lee podrá asumirse como un principio general del Derecho, en razón de valorar el principio de igualdad, como acción validatoria[607], para la aplicación del precedente administrativo. Su argumentación se sustenta en que lo que en algunos casos nace mal, termina mal y la iteración, según el criterio esgrimido, no ha de ser el fundamento para establecerlo como principio general del Derecho.

Ahora bien, se aviene pertinente exponer el planteamiento de Díez-Picaso[608] en cuanto al precedente administrativo, al que considera como una institución jurídica. Opinión que se se plantea como antípoda a la precedente, pero que permite desarrollar los criterios de valoración del precedente administrativo, como derivación de la aplicación reiterada de la costumbre administrativa.

En esa vía, Díez-Picaso[609] expone su posición en torno al precedente administrativo, valorado como una institución de carácter jurídico:

> …el precedente administrativo es una institución jurídica unitaria y tecnificable, cuyo sentido es algo distinto del que habitualmente se le atribuye. Para ello es necesario: a) Justificar por qué, en determinadas circunstancias, la Administración está sujeta a sus propios precedentes. b) Señalar cuáles son esas circunstancias, o requisitos, que hacen vinculante el precedente administrativo. c) Determinar qué actuaciones administrativas son susceptibles de constituir precedentes en sentido estricto y, por consiguiente, a qué actuaciones pueden vincular. d) Establecer cuáles son las consecuencias de la desviación del precedente.

En la exposición presentada con anterioridad se debe destacar la homologación que hace el autor del precedente administrativo, en cuanto figura, que tiene carácter jurídico, con el precedente judicial. Bajo esta noción supera la singular noción de tenerlo como la habitualidad o repetición constante de una práctica o de un hábito o costumbre. Pero, para elevar ese estatus tiene unas condiciones básicas: (a) la

---

[607] SOTO KLOOS, E. (1996). *Derecho Administrativo*. Bases fundamentales. Tomo II. Principio de Juridicidad. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile. p. 101.
[608] DÍEZ-PICASO, L. (1982). *Op. Citato.* p.8.
[609] *Ibidem*

justificación del porqué toma sus propios precedentes; (b) especificar las condiciones por las cuales se asume el precedente con carácter vinculatorio; (c) establecer con precisión qué tipo de actuaciones son pasibles de convertirse en precedente administrativo, y cuáles serán las conductas, comportamientos o actuaciones que estarán vinculadas a él; y (d) precisar que efectos o secuelas traerá si se produce un desvío de la acción del precedente.

Por ello, en una precisión mucho más coherente con el tratamiento del precedente administrativo, se encuentra lo desarrollado por la jurisprudencia patria, a través de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo[610], en los siguientes términos: "Es preciso señalar para esta Corte, que la figura del precedente administrativo es la forma repetida de aplicar una práctica administrativa por la Administración Pública o de interpretar reiteradamente una determinada norma".

Se puntualiza, en lo dicho, en la repetición aplicativa de **una** práctica administrativa. (La incorporación del adjetivo determinante **una**, en la expresión es importante, para diferenciarlo de "la práctica" puesto que cuando se utiliza el "una práctica" implica que se le otorga énfasis, a los fines de que tal práctica se ha de valorar con todas sus cualidades que le son de mayor caracterización) Pero, además, incluye una visión más detallada del precedente administrativo, cuando lo define como ese proceso hermenéutico "reiteradamente" de una determinada norma.

Santofimio Gamboa[611] en su perspectiva sostiene lo que sigue:

> Se entiende el precedente administrativo, la decisión administrativa que fija de manera consistente y vinculante a partir de una solución jurídica a una situación fáctica específica, el alcance y aplicación de las normas, principios y valores a las que se encuentra sujeta la administración en relación con un evento determinado, de manera tal, que un caso o asunto administrativo a ser resuelto por la autoridad administrativa correspondiente, y que coincida en sus razones fácticas con otro ya resuelto por el mismo reparto o dependencia administrativa, le sea aplicada la misma

[610] Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (2010) Sentencia **2010-551** de fecha 19 de julio de 2010. Expediente AP42-N-2010-000146; [Sentencia en Línea] Disponible: http://jca.tsj.gob.ve/DECISIONES/2010/JULIO/1477-19-AP42-N-2010-000146-2010-551.HTML

[611] SANTOFIMIO GAMBOA, J. (2010). *Op. Citato.* p. 152.

> concepción jurídica y solución en derecho, -*ratio decidendi*- no por la vía de la costumbre o de prácticas históricas de la administración, sino, por el contrario, por la exposición de sólidos y razonables argumentos jurídicos que hacen vivencial el sistema jurídico garantizando plenamente la igualdad, legalidad, seguridad jurídica y el debido proceso.

En este enfoque, se ubica al precedente administrativo como la decisión de la Administración Pública, pero no cualquier decisión, sino aquella que se produce de modo invariable, estable, pacífico, uniforme o inalterable. Matizada, adicionalmente, con la necesidad vinculatoria, derivada de una solución de Derecho, a una situación de hecho particular, propia y diferente de las demás, es decir, a una situación de hecho concreta, singular, cuyo dictamen tiene que establecer cuál es el alcance que tendrá la aplicación de la normativa, las disposiciones, los presupuestos jurídicos, los principios, los valores, en relación con un caso determinado.

Ello en razón de que, se abre la necesidad por un lado y la exigencia, por otro lado, en que un nuevo asunto que haya de ser resuelto por la Administración y que tenga coincidencias en las motivaciones de hecho o basadas en los hechos, con otro evento ya resuelto por la misma autoridad o dependencia administrativa, ha de aplicársele la misma concepción jurídica y con el mismo criterio considerado como soluto en el marco del ordenamiento jurídico para el acontecimiento anterior. De lo contrario, no se configurará, en momento alguno, el precedente administrativo.

Valor del Precedente Administrativo

Se ha discutido si el precedente administrativo tiene algún grado de utilidad en las actuaciones o manifestaciones de la Administración Pública. Innegablemente, se ha venido sustentado el valoramiento respectivo, en función del principio de legalidad. Este principio, denominado también primacía de la ley, como se ha formulado iterativamente, se corresponde con la proclamación como un principio fundamental conforme con el cual toda ejercitación potestativa del Poder Público ha de estar sometido a la voluntad de la ley y de su jurisdicción y no a la voluntad de las personas.

Por tanto, las actuaciones de la Administración Pública, a través de sus funcionarios tienen que estar vinculados al establecido en el Estado de Derecho.

Con este presupuesto fundante, entonces, es necesario racionalizar, como lo señala Brewer Carías[612], que:

> La consolidación del principio de la legalidad en las leyes de Procedimiento Administrativo en América Latina, ha conducido a la inclusión en las mismas de previsiones específicas relativas **al valor del precedente administrativo,** y vinculado a ello, a los efectos de la cosa juzgada administrativa, es decir, a la irretroactividad de los actos administrativos, y al principio de la irretroactividad de los mismos. [Resaltado incorporado]

Sustenta el autor tal planteamiento, en la norma de la Ley de Procedimientos Administrativos[613], en el contenido del Artículo 11, cuyo énfasis está en la potestad que tiene la Administración de modificar sus criterios; ello está permitido *ex lege*; pero lo que nunca le está permitido es que dichos cambios puedan tener efectos *ex tunc*; exclusivamente, podrán afirmarse y considerarse los efectos *ex nunc*; esto es, desde el momento o tiempo en que se produce la transformación del criterio se tendrá siempre con efectos futuristas, salvo que medie un mejoramiento en la condiciones para los administrados y, entonces, se aplicará *ex tunc*. Pero, la regularidad es que no podrán tener efectos retroactivos.

En esta mirada, en el Artículo 11, de la LOPA, tal como lo asevera el mismo Brewer Carías[614]: …"se determina cuál es el valor del precedente administrativo, y se consagra, en forma indirecta, otro principio que es el de la irretroactividad de los actos administrativos"

---

612 BREWER-CARÍAS, A. (2010). Notas sobre el valor del precedente en el derecho administrativo, y los principios de la irretroactividad y de la irrevocabilidad de los actos administrativos. [Documento en Línea] Recuperado el 15 de agosto de 2015. Disponible:http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%201009.%20SOBRE%20EL%20VALOR%20DEL%20PRECEDENTE%20EN%20EL%20 DERECHO%20ADMINISTRATIVO.%20IX%20FIDA.%20Mendoza.doc.pdf

613 Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981). Gaceta Oficial Nº 2.818 Extraordinaria de 1º de julio de 1981. *Artículo 11*

614 BREWER-CARÍAS, A. (2010). *Ibídem.*

Así las cosas, visto que se hacen inviables los efectos con carácter retroactivo, no se puede entonces, invocar la revocatoria de los actos de la Administración Pública, por parte del particular. Pero, como quiera que éste no es el punto focal de la dilucidación querida en este ejercicio intelectivo, sino que, por el contrario, se intenta es preponderar el valoramiento que ha de otorgársele al precedente administrativo, en cuanto, dentro de la perspectiva género y especie, es una especie de la costumbre, derivado de su carácter repetitivo y de tenerse como aplicación constante y uniforme en casos que surgen y que tengan similaridad con otro que ha sido resuelto previamente.

En este sentido, Dromi (*Apud* López Olvera[615]) asevera: "El precedente administrativo, cuando tiene una aplicación reiterada por parte de los órganos del Estado, conforma una modalidad particular de costumbre administrativa con un contenido jurídico normativo integrante del ordenamiento jurídico". Se concibe como una particularidad específica de la costumbre administrativa. Existe pues una relación de género a especie y el precedente administrativo, según esta formulación puede tener un fondo de carácter jurídico, con intención normativa de las que aparecen incluidas en el ordenamiento jurídico. Es decir, puede revestirse, el precedente administrativo, de un ropaje normativo que existe en el ordenamiento jurídico y, por tanto, ha de estar valorado y validado por una ley expresa.

Desde esta óptica, pudiera afirmarse lo siguiente: si el precedente administrativo, puede tener un contenido jurídico y el precedente administrativo es una forma, un modo, una modalidad de la costumbre administrativa, entonces, es posible que ésta pudiera también tener un contenido jurídico, que se encuentre protegido por el Derecho.

Avanzar, ahora, en una propuesta definicional, es conveniente y necesaria. Por ello, con fundamento en Santofimio Gamboa[616]se indica:

Se busca con la elaboración de un concepto de precedente administrativo

[615] LÓPEZ OLVERA, M. (s.f.). *Op. Citato.* p. 68
[616] SANTOFIMIO GAMBOA, J. (2010). *Op. Citato.* p. 153.

> que, a través de decisiones administrativas sujetas a la legalidad, pero también, respetuosas de los principios constitucionales de igualdad y buena fe, se ofrezca plena seguridad jurídica a los asociados,…

Aparecen, en este primer aparte, algunas precisiones relacionadas con los principios que le dan protección al precedente administrativo, desde lo definicional. Ellas son: (a) decisiones administrativas, que se ha de aplicar a las situaciones presentadas, bien sean programadas o no programadas; (b) sujeción al principio de legalidad, esto muy importante, a los fines de determinar el enmarcamiento dentro de una norma; (c) respeto de los principios de igualdad y buena fe, ellos son esenciales, pues se trata de que la administración otorgue el mismo tratamiento, cuando se trate de iguales asuntos, a todos los administrados, quienes tendrán la certeza de que se les trata por igual y (d) seguridad jurídica, que se traduce en la certidumbre de que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, ordenado o permitido por el Poder Público.

También el mismo Santofimio Gamboa[617] agrega que al precedente administrativo: …"inevitablemente se le debe reconocer fuerza vinculante"… Inconcusamente se relieva el fundamento de la actuación de la autoridad administrativa en la aplicación de soluciones a los casos que presenten los administrados, por ante la Administración. Dicha solución tiene que derivarse de casos análogos, coincidentes en sus razones fácticas y en la misma noción jurídica; esto es, razones de hecho y de Derecho. Además, importante, no es por costumbre o prácticas administrativas, sino que los argumentos fundantes han de tener carácter jurídico. Sólo así se otorga al administrado una garantía de respeto a los principios de igualdad y legalidad, respectivamente.

Lo expuesto tiene trascendencia en el ejercicio de la actividad administrativa, en cuanto a los precedentes administrativos, puesto que como afirma Santofimio

[617] *Ibídem*

Gamboa[618]:

> En ningún caso, la aplicación del precedente administrativo puede socavar la primacía del principio de legalidad por razón del favorecimiento de actividades, o prácticas que autorizadas, permitidas o no sancionadas se constituyan en regla amparada por la decisión administrativa (precedente ilegal), sino que, por el contrario, el precedente administrativo debe convertirse en la reafirmación y consolidación de dicho principio, y en límite adicional al ejercicio discrecional de las decisiones que adoptan las autoridades administrativas.

Debe darse la deferencia estricta de acatamiento de los postulados jurídicos, para que no se menoscabe el principio de primacía de la ley, que debe estar por encima de cualquier intención personal o particular, bien sea de la autoridad administrativa, bien sea de los administrados. La garantía de protección en la aplicación del precedente administrativo pasa por el respeto, afianzamiento y consagración del principio de legalidad. Cualquier decisión que no esté desarrollada bajo estas condiciones conduce a que el precedente administrativo adquiera una nota de ilegalidad.

De modo que cuando se valora y se prepondera el precedente administrativo, sólo a partir de la ocurrencia repetida de prácticas o actividades administrativas, para resolver un caso más o menos similar, pero sin aplicar el principio de igualdad, se incurriría en un vicio administrativo denominado desviación de poder. Ello, en razón de que hay un apartamiento de las prescripciones de ley y toma una decisión sin el cumplimiento cabal de los requisitos establecidos para que se consagre el precedente administrativo.

Este vicio fue definido por León Aucoc, hacia 1878, (*Apud* Grazia Suárez[619]) quien lo hizo de la siguiente manera: …"la desviación del poder (...) conferido a la Administración, [ocurre cuando] el agente administrativo comete 'usando su poder discrecional para un caso y por motivos distintos a aquellos en relación a los cuales tal

[618] SANTOFIMIO GAMBOA, J. (2010). *Op. Citato.* p. 153

[619] GRAZIA SUÁREZ, C. (2000). *El vicio de desviación de poder en el derecho venezolano*. [Ponencia en Línea] presentada en las V Jornadas de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías", celebradas en la ciudad de Caracas. Recuperada el 21 de agosto de 2015. Disponible: http://carmelodegrazia.com/articulos/cinco_el_vicio.htmp. 1.

poder le había sido conferido'". Asimismo, la Corte Federal, en 1954, (*Apud* Grazia Suárez) en decisión del 28 de septiembre de 1954, definió la desviación de poder como:

> …el vicio que afecta un acto administrativo cuando, si bien ha sido dictado «por quien está facultado para hacerlo y en forma tal que aparece subordinado a la ley, en su espíritu o en el fondo es **realmente contrario a la finalidad del servicio público o de los principios que informan la función administrativa»**[620]. [Resaltado en el texto original].

Por tanto, es imprescindible que se atienda y se determinen todos los requisitos ajustados a la normativa del ordenamiento jurídico, a los fines de que no se torne ilegal el acto administrativo proferido, que luego ha de ser asumido como precedente administrativo.

Esta afirmación es, a su vez, soportada de manera concluyente por Santofimio Gamboa[621] cuando expresa:

> …el precedente administrativo tiende a acogerse como elemento en el que pueda fundarse el sistema jurídico, entendido como instrumento material y sustancial del Estado de Derecho, de manera que opere, a su vez, como una suerte de control de la discrecionalidad administrativa, reforzando las garantías de los asociados y, permitiendo el desdoblamiento de la tutela efectiva de los derechos en el marco del ejercicio de las actividades administrativas.

Se colige de lo afirmado antes, que el precedente administrativo se valora como un componente dentro de la actividad administrativa en el que se instituye o se funda el sistema jurídico. *Id est*, se abre la posibilidad de que se convierta en una especie de control de esa discrecionalidad de la autoridad administrativa. Así las cosas, se ha establecido el valoramiento que se le puede otorgar al precedente administrativo, que como se ha denotado, podría ser un límite a esa potestad discrecional, siempre y cuando sea proferido con sujeción a los principios de legalidad, igualdad y buena fe, que conduzcan a tener una seguridad jurídica en los administrados. Y además, se insiste en que las actuaciones de los funcionarios que forman parte de la Administración Pública

---

620 *Ibídem*

621 SANTOFIMIO GAMBOA, J. (2010). *Op. Citato.* p. 153.

tienen el deber de hacerlo de conformidad con la normativa prevista en el ordenamiento jurídico.

Dicho precedente administrativo no puede derivarse, únicamente, de la continuidad o iteración constante de actividades administrativas. Puede depender como señala Ticas Navarro[622]de la forma en cómo se puede manifestar. Y es a través de dos facultades: las regladas y las discrecionales. Y ubica, además, el precedente administrativo dentro de los precedentes no normativos. Para su concreción se requiere, entonces, de una reiteración y también que tenga permanencia en el tiempo. Adicionalmente, que haya sido creado conforme con los dictámenes concurrentes de los elementos esenciales, ya descritos. Esto es importante para el establecimiento del precedente administrativo.

Principios que Sustentan el Precedente Administrativo

A pesar de que ya se han enunciado con anterioridad los principios configurativos del precedente administrativo, se considera necesario incorporar una información un tanto más detallada de tales principios. De conformidad con los planteamientos de Díez-Picaso[623] son tres los principios que fundamentan, que soportan el carácter vinculante del precedente administrativo dentro de la actividad administrativa. Ellos son: (a) el principio de igualdad, (b) el principio de seguridad jurídica y (c) el principio de buena fe.

En cuanto al principio de igualdad ante la Ley, éste se traduce en la necesidad de que se otorgue un mismo trato a los administrados; a través de este principio se vincula a todos los poderes públicos, especialmente a la administración en la aplicación del Derecho. En primer lugar, se hace mención a la igualdad como valor. En ese tenor, Pérez Luño[624] afirma: "La igualdad consiste en que la ley es igual para todos, lo mismo

[622] TICAS NAVARRO, A. (2014). *Op. Citato.*
[623] DÍEZ-PICASO, L. (1982). *Op. Citato.* p. 10.
[624] PÉREZ LUÑO, A. (2007). *Dimensiones de la igualdad* (2a. ed.). Madrid: Dykinson. p. 20

si protege que si se castiga". En la jurisprudencia comparada se ha encontrado una distinción entre una igualdad formal y una igualdad material. Así se encuentra en la Sentencia No. C-472/92, de la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia[625], con ponencia del Magistrado Luis Sarmiento Buitrago, en la que expone lo siguiente:

> Existe, pues, un principio general de igualdad entre las personas, cuyo carácter no puede tomarse como absoluto, ya que el supuesto del cual se parte no es el de la plena identidad entre los individuos (igualdad de hecho), de suyo imposible, sino el de una esencia común perfectamente compatible con la natural diversidad de caracteres, propiedades, ventajas y defectos de cada uno y con las distintas circunstancias en medio de las cuales actúan.

Por su parte, Brewer Carías[626] dentro de los límites al poder discrecional incluye la igualdad, en los siguientes términos: "El acto por más discrecional que pueda ser, no puede ser atentatorio del principio de la igualdad, que es un principio constitucional". En este caso preciso, se hace referencia al dictado del acto administrativo, pero, se puede aplicar, según el criterio de quien elabora esta investigación, a la asunción del precedente administrativo.

En segundo lugar, ya vinculado con la igualdad ante la ley, Pérez Luño[627] refiere que ella: …"[es el resultado o] producto histórico de la confluencia de la tradición iusnaturalista democrática en la que la reivindicación de la igualdad como principio o valor de la convivencia política solía ir asociada con la reivindicación de la libertad"… En esta misma dimensión la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia[628] de Costa Rica estableció el siguiente criterio:

---

[625] Corte Constitucional de Colombia (1992). Sentencia No. C-472/92, de fecha 23 de julio de 1992. [Sentencia en Línea] Recuperada el 20 de marzo de 2016. Disponible: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-472-92.htm

[626] BREWER CARÍAS, A. (2008). Introducción al régimen de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. p. 46.

[627] *Ibídem*

[628] Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (1994). Sentencia de la Sala Constitucional N° 2531-94, Exp.No.4624-M-93, de fecha 31 de mayo de 1994. [Sentencia en Línea] Recuperada el 21 de noviembre de 2015. Disponible: http://sitios2.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/1994/2531-94.htm

> El principio de igualdad garantiza un tratamiento igual a aquellos que se encuentran objetivamente en situaciones o condiciones iguales, lo que justifica que ante condiciones diferentes pueda haber trato distinto, no implicando con ello, violación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En Venezuela, este principio de igualdad e encuentra consagrado en el Artículo 21 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela[629], y posee varias manifestaciones en las que ha de aplicarse este principio de igualdad.

> Artículo 21.- Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia:
>
> 1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.
> 2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que, por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.
> 3. Sólo se dará el trato oficial de ciudadano o ciudadana, salvo las fórmulas diplomáticas.
> 4. No se reconocen títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias.

Este principio, en el contexto venezolano, se ha erigido en la pulsión progresiva de los derechos humanos; y bajo la clasificación de igualdad formal e igualdad material, se denota que la igualdad formal se consagra en el numeral 1 del Artículo 21, citado, mientras que cuando se hace referencia a la igualdad material, se encuentra en el numeral 2 de este mismo Artículo. Ahora bien, hay que afirmar que, en determinadas situaciones del proceso socializador, habrá momentos en que, por ejemplo, en lo que se refiere a la discriminación, que, en principio, es una violación al principio de igualdad, puede generarse una discriminación positiva. Al respecto, Urteaga[630] indica:

---

[629] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999, con Enmienda en 2009). Gaceta Oficial Nº 5908 extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009. *Artículo 21.*

[630] URTEAGA, E. (2009). Las políticas de discriminación positiva. En *Revista de Estudios Políticos*Universidad del País Vasco (nueva época) ISSN: 0048-7694, Núm. 146, Madrid, octubre-

> La discriminación positiva aparece, en primer lugar, en el marco del derecho comunitario, como un instrumento de lucha contra las discriminaciones. Este derecho, que defiende el respeto del principio de igualdad de tratamiento entre los sexos, ha acabado admitiendo explícitamente la validez de las medidas de discriminación positiva.

De modo que lo que se quiere significar es que no necesariamente, las expresiones, siempre van a tener una carga negativa y de violación a la normativa, puesto que, en algún momento, y con una connotación diferente, el mismo vocablo puede llegar a otorgar una significación de valor positivo, para las personas.

En lo que respecta al principio de seguridad jurídica, según Ossorio[631], se ha de entender como:

> …el fundamento para la "aplicación objetiva de la ley, de tal modo que las personas saben en cada momento cuáles son sus derechos y sus obligaciones, sin que el capricho, la torpeza y la mala voluntad de los gobernantes puedan causar perjuicio".

Esta expresión concita la idea de que los administrados tienen plena conciencia, certeza y convencimiento de cómo habrán de actuar por ante la administración en un futuro. Asimismo, se afirma la convicción de cuáles son las relaciones que podrán establecer con la Administración. Además, concita a que la Administración se comporte y actúe, con respecto a los administrados, con lealtad, con honradez y rectitud. Bajo este principio no le asalta la duda al administrado de que se generen actuaciones de la Administración que tengan un cariz caprichoso o que sus funcionarios actúen de mala voluntad.

En cuanto al principio de buena fe, conviene sólo iterar que es un principio que determina la ejercitación de unos derechos y de unas obligaciones conforme con unos requerimientos de orden moral y social. La atención y aplicación de este principio, junto con el de seguridad jurídica, permitirá que haya una prescindencia de vicios

---

diciembre (2009), (págs. 181-213). Recuperado el 15 de marzo de 2016. Disponible: Dialnet-LasPoliticasDeDiscriminacionPositiva-3091251.pdf p. 187.

631 OSSORIO, M. (2002). *Op. Citato.* p. 902.

administrativos producto de la desviación de poder, o que, en el peor de los casos, se produzcan actos de corrupción. Todo ello se excluye cuando se toman en cuenta estos dos principios.

Hay otros principios que fundamenta el precedente administrativo y sobre la base de dar una oportuna y pertinente explicación se van a tomar aquellos que han sido desarrollados por Díez-Picaso[632]. Dichos principios son: (a) de interdicción de la arbitrariedad y (b) de buena administración. Sostiene que con estos dos principios se rescatan dos caracteres básicos de los precedentes administrativos: (a) la similitud que debe existir entre el caso presente y el pasado para su aplicación, al cual podemos denominar un carácter objetivo, y (b) que estas resoluciones provengan de la misma institución que ha decidido los casos en el pasado, es decir, un carácter subjetivo en función de la entidad.

Según el mismo Díez-Picaso[633], el precedente administrativo siempre se le ha otorgado mucha similaridad con la costumbre, en razón de que se aplica reiteradamente, no obstante, no puede considerarse en sí mismo una costumbre. "El precedente administrativo es, por tanto, aquella actuación pasada de la Administración que, de algún modo, condiciona sus actuaciones presentes exigiéndoles un contenido similar para casos similares".

Tal criterio se soporta también en lo expuesto por Guilabert Martínez (*Apud* Torres Valdivia) quien señala:

> El precedente administrativo: Es un modo de actuar de la Administración que se reitera en el tiempo y se consolida como tal. No es vinculante en cuanto que la Administración puede, en un momento determinado, separarse del mismo. No tiene eficacia vinculante ni para los ciudadanos, ni para la Administración. No obstante, el precedente sí que tiene cierta eficacia vinculante ya que, si la Administración decide separarse del

[632] DÍEZ-PICASO, L. (1982). *Op. Citato.* p. 10.
[633] *Ibídem*

precedente, deberá motivarlo[634].

Se ha de destacar dentro de esta definición el criterio que funda el carácter no vinculatorio para la administración del precedente administrativo. Pero, este razonamiento no es decisorio, ni es pacífico y constante en la doctrina y en la propuesta del mismo autor, puesto que, como se lee, *in fine*, …"tiene cierta eficacia vinculante". Cabe entonces, aseverar que la doctrina es vacilante en otorgar una afirmación rotunda al respecto. Empero, puede valorarse que lo vinculatorio no está en la aplicación en casos similares, sino en que, para no acogerlos, esto es, para separarse de la aplicación, ha de proporcionar argumentos de dicha decisión.

Esta dubitación puede valorarse en el siguiente sentido: (a) por un lado, se asume como no vinculante en cuanto la Administración no está obligada a seguir y acatar decisiones que haya proferido con anterioridad. Por tanto, podrá establecer un nuevo criterio, que se convierte en un nuevo precedente; (b) por el otro lado, lo vinculante se establece en tanto y cuanto si ha habido una decisión sobre un caso, que en el presente tiene mucha similitud con las condiciones con las que fue resuelto, pero en razón de alguna circunstancia particular y especial no lo asume, entonces, si tiene que razonar y motivar por qué no lo toma en cuenta, y profiere una nueva decisión, que se aparta del precedente anterior.

En esta formalización de la fuerza vinculatoria o no del precedente administrativo, se aviene necesario receptar el planteamiento de Espinosa de Rueda[635] quien expresa:

> …quiere decir que, si bien la Administración puede separarse, en sus actos, del criterio seguido en actuaciones precedentes, deben ser explicadas las razones tenidas en cuenta y que aconsejen el cambio de criterio, de manera que pueda comprobarse si se ha producido o no arbitrariedad.

---

[634] TORRES VALDIVIA, C. (2012). *Resolución de Alcaldía* Nº 039-2012-MDVY. [Resolución en Línea] Recuperada el 17 de agosto de 2015. Disponible: http://zonasegura.seace.gob.pe/mon/docs/procesos/2012/000421/1946522/770916375rad80074.doc

[635] ESPINOSA DE RUEDA, M. (s.f.). *Op. Citato.* p. 8.

Ahora bien, en aras de poder fundamentar aún más los criterios doctrinales mediante los cuales se afirma un carácter vinculante del precedente administrativo con respecto a la Administración; en ese sentido se aviene como importante hacer referencia al planteamiento Díez-Picaso[636] quien sostiene:

> Para justificar que el precedente también vincula a la Administración en estas hipótesis, hay que acudir a los principios de seguridad jurídica y buena fe. Con sus actuaciones precedentes, la Administración crea una apariencia jurídica y suscita una confianza en los administrados que no puede violar impunemente.

Como se valora en lo expuesto, se subsumen como elementos integrativos de la vinculación del precedente administrativo con la Administración, los principios que, entre otros, lo fundamentan, y se determinan como el principio de seguridad jurídica y el principio de buena fe. Pero, no sólo ello, sino que, por el contrario, requiere de otras condiciones formales que le otorgan la cualidad de ser vinculantes.

De esta mirada, Laos Delgado[637] sostiene que los precedentes administrativos siempre:

> Deben estar contenidos en un acto administrativo, es decir, en un acto de la autoridad concreto, específico, que cree, modifique, extinga o interprete derechos de un particular; no se puede establecer en un acto reglamentario que determina una actividad abstracta y general. Mientras el primero solo vincula al particular y a la autoridad, el segundo vincula a un número indeterminado de personas.

De lo expuesto, se deriva la siguiente explicación: en primer lugar, debe ser parte integrativa de un acto administrativo. En segundo lugar, se funda en conductas administrativas que se orientan a crear, modificar, extinguir y, sobre todo, se relieva la interpretación de derechos de un particular. En tercer lugar, no se corresponde con un acto de carácter reglamentario, sino que tiene que ser un acto administrativo de efectos

---

636 DÍEZ-PICASO, L. (1982). *Op. Citato.* p. 13.

637 LAOS DELGADO, P. (2012). *Precedente Administrativo*. [Documento en Línea] Recuperado el 24 de agosto de 2015. Disponible: http://www.cartalegal.com/2012/05/precedentes-administrativos.htmlp. 1.

particulares, pues siendo éste la concreción de la manifestación de la Administración Pública, entonces, se establece la relación vinculatoria entre el particular y la Administración. Y es que el acto administrativo, tal como lo señala Díez-Picaso[638]: …"es la forma más peculiar de actuación administrativa en régimen de Derecho público, a causa de su unilateralidad y su ejecutividad".

Dos características necesarias para la materialización del acto administrativo: la unilateralidad y su ejecutividad. De alguna manera, entonces, a partir de estas notas propias del acto administrativo, hay la conveniencia de realizar una distinción entre el acto administrativo y el precedente administrativo, pues, la doctrina es vacilante y según un sector de la doctrina, no se le ha de considerar acto administrativo en sí mismo. En cambio, otro sector de la doctrina transita, como se verá luego, hacia la consideración de ser el precedente administrativo un acto administrativo. Algunas notas en torno a esta posición antipódica se presentan a continuación.

Como se dijo antes para un sector de la doctrina se le distancia del acto administrativo y se le confiere un estatuto propio y singular. Afirmará Díez-Picaso[639]: …"el precedente administrativo es una institución jurídica unitaria y tecnificable"…; es concebido, entonces, como un modo de manifestarse la Administración; y, además, ha sido considerado, el precedente administrativo como una modalidad de la costumbre; desde este presupuesto, puede decirse que hay una distinción entre el precedente administrativo y el acto administrativo. Y otra nota que puede ser diferenciadora es que el precedente administrativo va a ser una manifestación de la potestad discrecional de la Administración.

En esta misma óptica, el mismo Díez-Picaso[640] sostiene: …"cuando hablamos del precedente administrativo, aludimos por definición a relaciones jurídicas distintas. Es evidente que nos referimos a lo que sucedió en un caso anterior, en una relación jurídica precedente.". Se sustenta la distinción en que el fundamento del precedente es

[638] DÍEZ-PICASO, L. (1982). *Op. Citato.* p. 31.
[639] DÍEZ-PICASO, L. (1982). *Op. Citato.* p. 7
[640] DÍEZ-PICASO, L. (1982). *Op. Citato.* p. 15

una relación jurídico-administrativa anterior. En cambio, el acto administrativo se valora como el verdadero medio-modo de manifestación de la Administración Pública.

Al respecto, señala Gordillo[641] señala: "Acto Administrativo es toda declaración unilateral de voluntad realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma inmediata".

Ahora bien, en lo que respecta a la cualidad vinculatoria del precedente administrativo, Ortiz Díaz (*Apud* Arrouy[642]) indica que:

> …el precedente administrativo sólo es vinculante en el caso de actuaciones discrecionales de la administración y se basa en el principio de igualdad de los administrados ante la administración pública, la necesidad de que se trate igualmente a los que se encuentran en la misma situación.

Se incluye, en esta definición, un criterio que va a representar una intención especial, particular y propia de la Administración Pública. Este criterio es la potestad discrecional que le está atribuida. Potestad en la que, conforme con Ortiz Díaz[643]: …"no hay ausencia de preceptos jurídicos, sino atribución por el Derecho de una libertad de apreciación". Y la potestad discrecional es la facultad que le ha sido atribuida a la Administración consistente en la libertad de decidir acerca de los elementos o condiciones que puede seleccionar para ejercer su función administrativa. Tal potestad le es conferida por el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, como se anunció *supra* otro sector de la doctrina sostiene que el precedente administrativo tiene que ser considerado como un acto administrativo por su intención centrada en solventar casos personales, específicos, singulares e

---

[641] GORDILLO, A. (2007). *Tratado de Derecho administrativo: El acto administrativo.* Volumen 3. p. 143.

[642] ARROUY, P. (2009). Fuentes del derecho administrativo. La costumbre y el precedente administrativo a la luz del principio republicano de gobierno. [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de agosto de 2015. Disponible: http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/ctp/rt/printerFriendly/1190/1210 p. 1.

[643] ORTIZ DÍAZ, J. (1957). El Precedente Administrativo. En *Revista de Administración Pública* Nº 24 (pp. 75 – 116) [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de octubre de 2015. Disponible: http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/142763

individuales. En este tenor, Laos Delgado[644]:

> Los precedentes administrativos son los actos administrativos que al resolver sobre casos particulares interpretan de modo expreso y con carácter general la legislación. Se define también como la cualidad que adquieren los actos administrativos resolutivos y que para asuntos particulares contienen interpretaciones o razonamientos jurídicos de proyección general.

Se declara y se afirma, desde esta visión, la concepción propia en que el precedente administrativo, como un acto administrativo, que deviene de la actividad propia de la Administración. Incluso, como se lee, se le otorga una cualificación importante, en razón de que, a través de un acto administrativo de esta naturaleza (precedente administrativo) como institución jurídica, la Administración tiene la capacidad para decidir o resolver un asunto rápidamente.

Morón Urbina (*Apud* Ticas Navarro[645]) ha sido uno de los doctrinarios que más ha profundizado en la visión de la doctrina del precedente administrativo. En esa mirada expone: "El precedente administrativo es aquel acto administrativo firme que dictado para un caso concreto, pero que, por su contenido, tiene aptitud para condicionar las resoluciones futuras de las mismas entidades, exigiéndoles seguir su contenido similar para casos similares". Se ratifica que es un acto administrativo en razón de la concreción de voluntad de la Administración Pública en el ejercicio, como ha sido explicitado, de una potestad administrativa.

El mismo Ticas Navarro[646] ha desarrollado su propia concepción acerca del precedente administrativo en los siguientes términos:

> Es aquel acto administrativo firme dictado en un caso concreto, que vincula al órgano que lo emitió a mantener el criterio decisorio, y fundamentar sus actos posteriores en casos similares, excepto cuando este sea ilegal o esté suficientemente motivado y fundamentado conforme a los principios constitucionales de igualdad, seguridad jurídica y prohibición de la

[644] LAOS DELGADO, P. (2012). *Precedente Administrativo*. [Documento en Línea] Recuperado el 24 de agosto de 2015. Disponible: http://www.cartalegal.com/2012/05/precedentes-administrativos.html p. 1.
[645] TICAS NAVARRO, A. (2014). *Op. Citato.* pp. 48-49
[646] TICAS NAVARRO, A. (2014). *Op. Citato.* pp. 54.

arbitrariedad.

De la expresión anterior se deriva lo siguiente: (a) es definitivamente un acto administrativo; (b) se dicta para un caso concreto; (c) necesariamente, vincula al órgano que profiere dicho acto, en cuanto a que debe sostener el mismo criterio, para resolver casos posteriores. En relación con la vinculación Ortiz Ortiz (*Apud* Mesen Montoya[647]) refiere:

> El precedente vincula por adaptación del acto al hecho motivo, que exige un determinado contenido en la resolución una vez decidido el primer caso. Este puede ser uno y no varios. Es necesario, por ello, reservar el precedente al campo de los actos administrativos de acción o gestión, con efecto directo sobre la necesidad pública en juego y sobre la situación jurídica del administrado.

Unas puntualizaciones de la información presentada. En primer lugar, lo vinculatorio se establece respecto del motivo que ha permitido que se profiere el precedente administrativo. En segundo lugar, dicho precedente administrativo tiene adscripción en los actos administrativos, fundamentalmente de aquellos actos que se ubican en el campo de la gestión. Ahora bien, es importante resaltar la opinión de Díez Sastre (*Apud* Cairampoma Arroyo[648]), quien señala: …"el precedente administrativo no necesita de la reiteración para adquirir su autoridad, debido a que el precedente cuenta con valor en sí mismo". Con esta apreciación, puede tenerse como criterio contrario a otros razonamientos doctrinales que derivan el precedente administrativo, como una modalidad de la costumbre, por su repetición constante.

Por tanto, se asume que la ligazón del precedente administrativo es propia y particular y, sobre esa base, no requiere ninguna iteración para que fundamentar ese

---

[647] MESEN MONTOYA, J. (2004). *Opinión Jurídica: 107 – J*. De fecha: 31 de agosto de 2004. [Opinión Jurídica en Línea] Recuperado el 02 de diciembre de 2015. Disponible: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=12733&strTipM=T p. 1.

[648] CAIRAMPOMA ARROYO, A. (2014). La regulación de los precedentes administrativos en el ordenamiento jurídico peruano. En *Revista PUCP. N° 73, 2014* (pp. 483-504) [Artículo en Línea] Recuperado el 02 de diciembre de 2015. Disponible: http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/viewFile/11316/11825 p. 487.

talante vinculatorio con el órgano que lo ha proferido.

Ahora bien, en la legislación peruana se le otorga una observancia obligatoria por parte de la Administración Pública, siempre y cuando, de conformidad con lo expuesto por Laos Delgado[649], se cumplan los siguientes requisitos:

- Los criterios de interpretación no deberán ser modificados, excepto si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general.
- Dichos actos deberán ser publicados conforme a ley.
- Una nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuera la más favorable a los administrados.
- Esta institución debe diferenciarse de la práctica administrativa, que es la costumbre, que en forma reiterada realizan las autoridades bajo determinados criterios.

Lo expuesto hace énfasis en la interpretación que ha de hacer la autoridad administrativa respecto de situaciones que hayan sido valoradas en ocasiones anteriores y a las cuales se les haya dado una solución igualitaria, tanto de hecho como de Derecho.

A partir de estas aseveraciones, aún más, cabe preguntar ¿Cuándo está la Administración pública vinculada y obligada por sus precedentes administrativos?

En esta idea, Ortiz Díaz (en Díez-Picaso[650]) ha señalado como requisitos para que el precedente administrativo tenga carácter vinculante dos asuntos importantes: la identidad del sujeto administrativo e identidad de las circunstancias. Esto es una identidad subjetiva y una identidad objetiva.

Con respecto a la primera, la identidad subjetiva, el mismo Ortiz Díaz (*Apud* Díez-Picaso) expresa:

> Para poder considerar vinculante al precedente administrativo, es necesario que tanto la actuación constitutiva de precedente como aquélla con respecto a la cual dicho precedente se alega procedan de la misma Administración pública. No contraviene ningún principio general del Derecho quien no

649 LAOS DELGADO, P. (2012). *Op. Citato.* p. 1.
650 DÍEZ-PICASO, L. (1982). *Op. Citato.* p. 19

actúa del mismo modo en que lo hizo otro sujeto[651].

Al socaire de lo expuesto, se retrotrae lo siguiente: no puede tomarse un precedente proferido por otra Administración; esto, en razón de que no hay contravención a ningún postulado jurídico si se actúa de manera distinta a como actuó otro sujeto de la Administración Pública. Distinto, si la misma Administración actúa de manera distinta a cómo ha venido actuando, se contraviene la disposición de que para alejarse del criterio asumido anteriormente, ha de motivar dicha separación del criterio, que ella misma estableció.

Por su parte en lo que respecta a la identidad objetiva, el mismo autor Ortiz Díaz (*Apud* Díez-Picaso[652]) determina lo siguiente:

> Cuando se afirma que, para poder aplicar la doctrina del precedente, debe existir una identidad objetiva entre dos actuaciones de la Administración, se quiere decir que los elementos objetivos de ambas actuaciones han de ser similares. Estos elementos son el objeto en sentido estricto, la causa y la forma; pero, a los efectos que nos ocupan, no todos merecen la misma valoración.

Como se observa siempre va a estar presente la similitud entre dos actuaciones de la Administración. Se asume que ha de existir coincidencia en las circunstancias o presupuestos fácticos y paralelismo en las reglas de Derecho que ha de aplicar la Administración; ergo, no puede haber variación de criterio de manera inmotivada y según sea la interpretación o análisis de cada circunstancia que ha sido sometida para su conocimiento y decisión. Esto es, el objeto de la actuación ha de tener similaridad.

Se ratifica la idea iterada de que la Administración, como principio general que no está sujeta a sus precedentes; esto es, no está compelida en ningún momento a utilizar las mismas interpretaciones, sino que puede adoptar otras que considere sean aplicables a los casos particulares y concretos.

---

[651] *Ibídem*
[652] DÍEZ-PICASO, L. (1982). *Op. Citato.* p. 20

Conveniente y necesario señalar que esa libertad, para no acoger las interpretaciones precedentes, tiene sus demarcaciones limitativas. Al respecto, se pueden señalar algunos límites. En primer lugar, existe para el administrado, que invoca la aplicación de un precedente, el derecho a que se le otorgue el mismo tratamiento que el otorgado a otros casos similares. En segundo lugar, no puede apartarse de las interpretaciones precedentes, si está presente el interés público. Esto es, si se encuentra comprometido el interés público, que, en principio, se antepone al derecho individual, pero, para asumir esa posición ha de realizar una adecuada ponderación de todas las circunstancias fácticas y jurídicas, para decidir la no asunción del precedente administrativo.

Esta premisa señalada precedentemente, es importante tenerla muy en cuenta, puesto que no siempre se habrá de anteponer el interés público al interés particular, puesto que, si se acepta que siempre el interés público está dotado de una primacía permanente, puede hacer desaparecer al sujeto por completo, frente a la comunidad. Al respecto, Gordillo[653] afirma: …"la contraposición entre el interés público y el derecho individual es falsa si no redunda en mayores derechos y beneficios para los individuos de la comunidad.".

En tercer lugar, la interpretación nueva no tiene el carácter de retroactivo, salvo que dicha interpretación beneficie o sea más favorable a los administrados. En cuarto lugar, no está obligada a seguir sus precedentes administrativos, si sus interpretaciones pudieran llegar, incluso, a cercenar, modificar, extinguir derechos de los particulares y menos si pudiere llegar a vulnerar los principios de igualdad, seguridad jurídica y de buena fe, principios fundantes del precedente administrativo, puesto que entonces, si los llega a vulnerar no es legítimo ese proceder, dado que, tales principios, son la base ontológica del interés público y del interés individual.

En quinto lugar, en lo que concierne a la facultad otorgada a la Administración,

[653] GORDILLO, A. (s.f.). Capítulo XI: Servicios Públicos. En *Teoría General del Derecho Administrativo*. [Capítulo en Línea] Recuperado el 05 de diciembre de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo11.pdf p. 408.

en el Artículo 11, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, para modificar sus interpretaciones precedentes, dicha facultad no da derecho a la revisión de los actos definitivamente firmes dictados conforme con anteriores criterios.

En esa perspectiva, Ortiz Díaz (*Apud* Díez-Picaso[654]):

> Se dice que la Administración no está obligada a seguir sus precedentes y puede, por tanto, conculcar legítimamente los principios de igualdad, seguridad jurídica y buena fe, cuando así lo exija el interés público. Nos hallamos, pues, ante un límite a la aplicación de la doctrina del precedente. A mi juicio, es correcto, tanto por la necesaria flexibilidad administrativa, como porque el interés general debe prevalecer sobre los intereses particulares.

Como se lee, habrá momentos que imperará el interés general, sobre el particular; ello será así siempre y cuando se interprete adecuadamente que el interés público es la sumatoria de un conjunto mayoritario de intereses específicos, precisos y concretos de los individuos, pero que, además, son coincidentes. No va a implicar y a entenderse que la coincidencia tenga que ser con toda una colectividad que sea valorada como un conjunto numeroso de personas, que constituyen, lo que se denomina masa.

Como se interpreta, puede que exista la preponderancia del interés público, sobre el interés individual; es decir, tendrá preeminencia siempre y cuando dicha atribución de primacía del interés público, sobre el interés individual redunde en mayores derechos y más beneficios para los integrantes de una comunidad. Esto es, si un grupo de personas puede llegar a tener mayor favorecimiento con el acto administrativo, que, si se otorga a una persona, entonces, pudiera atenderse el interés público. No obstante, es preciso apuntar que no siempre se puede sacrificar el interés privado. Sin embargo, es criterio de Correa Fontecilla[655] que:

> Si bien el tema de «lo público» y «lo privado» aún no es materia resuelta,

---

[654]DÍEZ-PICASO, L. (1982). *Op. Citato.* p. 22.

[655] CORREA FONTECILLA, J. (s.f.). Algunas consideraciones sobre el interés público en la Política y el Derecho. En *Revista Española de Control Externo*. (pp. 135-161). [Artículo en Línea] Recuperado el 17 de marzo de 2016. Disponible: Dialnet-AlgunasConsideracionesSobreElInteresPublicoEnLaPol-2254414.pdf p. 149

> ello no impide que la noción de interés público evolucione hacia campos valorativos y principialistas, al consolidarse la apertura conceptual de la misión del Estado de «estar al servicio de la persona humana, que su finalidad es promover el bien común y fomentar el desarrollo sustentable y sostenible».

Como se puede leer, se presenta una dubitación acerca de cuál ha de ser la relación que se debe establecer entre el interés público y el interés privado. Empero, se debe ratificar que no siempre se habrá de sacrificar el interés privado, en favorecimiento al interés público.

En el recorrido investigativo, se acoge el planteamiento de Gordillo[656], en torno al favorecimiento de los integrantes de una comunidad, pues cuando se hace mención a ella, se ha de tener en cuenta que se hace referencia a:

> …una mayoría de individuos, no de la totalidad de los miembros de la sociedad; debe tratarse de intereses coincidentes lato sensu, esto es, homogéneos.". [Significa entonces, en sus mismas palabras que] El interés público no es el interés de un conjunto de habitantes tomados como masa; no es un bienestar general, omnipresente, una felicidad imprecisable; es sólo la suma de una mayoría de intereses individuales coincidentes…

Así las cosas, cuando se habla de comunidad, no ha de entenderse como un todo integrado, en el que no puede estar ausente, algún integrante, sino que por el contrario ha de valorarse en la vertiente de considerar un número mayoritario de integrantes que, como colectivo, debe tener prioridad sobre un interés individual.

Una perspectiva esclarecedora, en torno al influjo del precedente administrativo, en una dimensión del Derecho, la presenta Díez-Picaso[657] cuando expresa:

> La técnica del precedente sólo puede operar cuando la Administración actúa en régimen de Derecho público. Hemos visto cómo la doctrina del precedente sirve para controlar, en determinados casos, la discrecionalidad administrativa. Pues bien, esta discrecionalidad sólo existe, y puede, por tanto, llegar a ser ilegítimamente utilizada, en la medida en que la

[656] GORDILLO, A. (s.f.). *Op. Citato.* p. 408.
[657] DÍEZ-PICASO, L. (1982). *Op. Citato.* p. 34

> Administración goza de potestades exorbitantes del Derecho común; esto es, en la medida en que actúa como un poder público. Sólo las actuaciones exorbitantes de la Administración pueden ser arbitrarias.

Se significa, entonces, varios aspectos: (a) la aplicabilidad del precedente administrativo, en la actuación de la Administración Pública, exclusivamente se acunará su eficacia en el Derecho Público; (b) tiene como finalidad, en ciertos casos, ser un límite, erigirse como control de la discrecionalidad administrativa; (c) con ese límite se pueden evitar actos desmesurados de parte de la Administración.

Así pues, con base en estos presupuestos, puede colegirse que el precedente administrativo tiene gran valor en el actuar de la Administración. En esta óptica, ahora se presenta, a partir de los planteamientos de García de Enterría (*Apud* Díez-Picaso[658]) en relación con la aplicación de los precedentes administrativos a otras formas de actuación de la Administración Pública. En ese tenor, sostiene lo siguiente:

> De todo este análisis puede extraerse una conclusión: la doctrina del precedente administrativo solamente puede ser aplicada a las actuaciones unilaterales de la Administración sometidas al Derecho público. No es aplicable a los reglamentos, porque son normas jurídicas. No es aplicable a las actuaciones bilaterales, porque no puede considerarse agraviado quien ha consentido. No es aplicable a las actuaciones de Derecho privado, porque no son exorbitantes.

Se preponderan varios aspectos: (a) la unilateralidad de actuación de la Administración; (b) ubicación en el Derecho Público, no el Derecho Privado; (c) los precedentes no pueden ser aplicados a los reglamentos. Estos se convierten en normas jurídicas de alcance general, por su nivel de abstracción, normas que están sujetas a concretarse una vez verificado el supuesto de hecho. A su vez, los reglamentos se incluyen en el ordenamiento jurídico y, por tanto, su formación es totalmente distinta a los precedentes administrativos.

Necesario centrar la atención, en la idea expuesta en el aspecto "c" en cuanto se hace mención que los precedentes administrativos no han de ser aplicados a los

[658] DÍEZ-PICASO, L. (1982). *Op. Citato.* p. 34

reglamentos, por cuanto estos (los reglamentos) son normas jurídicas; tal planteamiento ha de ser controvertido, con el siguiente argumento: los precedentes administrativos, dado que se han valorado como actos administrativos con efectos particulares, son normas jurídicas individualizadas. Por tanto, en determinados casos si los reglamentos pudieran normar de manera exorbitante una disposición legal, se podría aplicar, como límite a esa discrecionalidad reglamentaria, los criterios de un precedente administrativo que se haya aplicado con anterioridad.

Tal puntualización es apoyada por el mismo Díez-Picaso[659], quien, a partir de la doctrina del precedente administrativo, en cuanto ha de ser entendido como pulsión que fundamenta una pretensión, va a plantear la siguiente idea:

> Cuando se dice que la Administración ha violado un precedente vinculante, un precedente del cual no puede legítimamente apartarse, lo que se está haciendo es una alegación para fundar una pretensión. Lo que se trata de afirmar mediante esta alegación es que la actuación administrativa que se ha separado indebidamente del precedente constituye una infracción del ordenamiento jurídico. Y ello porque [con tal decisión] conculca los principios generales del Derecho que sirven de fundamento a la doctrina del precedente y que vinculan a la Administración.

En la expresión se derivan, por interpretación, de quien elabora este ejercicio intelectivo, los siguientes criterios: (a) hay una violación de la Administración a un precedente, es posible, si se aparta de él sin motivación alguna; por tanto, se incurre en una ilegalidad; o más grave, una infracción constitucional, si lo afectado es el derecho a la igualdad ante la ley; (b) cuando abandona el criterio establecido previamente, de modo indebido, puede dar origen unos alegatos por parte de los particulares; (c) estos alegatos constituirán argumentos que permiten invocar una pretensión, puesto que se supone se han vulnerado principios en los que se sustenta el precedente administrativo, sin que hubiese primacía del interés público, sobre el interés individual.

Una vez hecho este recorrido, por los diferentes aspectos constitutivos de la temática, se da por concluida la disertación sobre la costumbre administrativa, como

[659] DÍEZ-PICASO, L. (1982). *Op. Citato.* p. 38.

figura jurídica, en función de los "Actos sujetos a Condición" o "Actos Condición", que se materializa, con una de sus modalidades de manifestación administrativa: el precedente administrativo. Con respecto a los actos condición, Sayagués Laso[660] apunta lo siguiente: "Los actos condición tienen por objeto poner a una persona en una situación jurídica general pre-existente. La situación jurídica general existe desde antes y con prescindencia del acto-condición, pero éste lo hace aplicable al interesado.". Esto implica que, sobre la base de proferir actos administrativos condicionados, lo que hace es atribuir una situación jurídica que ha sido pre-constituida con anterioridad.

Ahora, se intenta dar una visión valorativa de la costumbre administrativa como figura jurídica. Por ello, se presentan algunas consideraciones con fundamento en el criterio de autores que han profundizado en su estudio y análisis correspondiente.

Una primera consideración se presenta con Geny (*Apud* Lares Martínez[661]) quien sostiene: …"es innecesario el reconocimiento judicial para que la costumbre tenga eficacia de norma jurídica.". Vale decir, se basta a sí misma para ordenar conductas y comportamientos en una comunidad que la haya valorado, aceptado y asumido el carácter obligatorio.

Por eso, el mismo Geny (*Apud* Lares Martínez[662]) apostilla: "La costumbre no es creada por las sentencias de los tribunales. Para que ella exista y pueda regir determinadas situaciones, bastan la repetición de los usos uniformes y la convicción de su obligatoriedad.". Se asume el carácter social que, en principio, tiene, como valoración fundante, la costumbre; pues ella se origina en la multiplicidad de relaciones en el tejido social donde se establecen disposiciones para normar el comportamiento de los integrantes de la comunidad.

[660]SAYAGUÉS LASO, E. (1963). *Tratado de Derecho Administrativo* (3a. ed.). Tomo I. Montevideo, Uruguay: Talleres Gráficos Barreiro y Ramos. p. 27.
[661]LARES MARTÍNEZ, E. (2010). *Manual de Derecho Administrativo* (13a. ed.). Caracas: Exlibris. p. 111.
[662] *Ibídem*

Por su parte, Maurer[663] realiza la siguiente aseveración:

> En la actualidad la costumbre juega tan sólo un papel menor. Ello se debe, en primer término, a la abundancia de normas jurídicas escritas, pero también a la rapidez con la que cambian las circunstancias y a la diversidad de modos de pensar existentes en una sociedad plural, lo que no es precisamente propicio para la costumbre, basada en prolongados períodos de tiempo (sic) y en la coincidencia jurídica. (…) La costumbre está presente en todos los ámbitos jurídicos. El derecho (sic) administrativo (sic), a causa de sus abundantes lagunas, ofrece incluso especiales posibilidades.

Como se percibe son posiciones divergentes, en cuanto a la preponderancia de la costumbre que, en este caso, es muy poca, dentro del Derecho alemán. No obstante, aprecia que, a pesar del menor influjo de la costumbre en la regulación de determinadas conductas, empero, su presencia es importante en todos los ámbitos jurídicos.

Una puntualización acerca de la costumbre en el Derecho administrativo se encuentra con Lares Martínez[664], que afirma meridanamente:

> …en el derecho (sic) administrativo (sic), el mayor valor de la costumbre se halla en la influencia ejercida por ella sobre el legislador. La costumbre es fuente de derecho (sic) administrativo (sic), observa el maestro argentino Bielsa, "como precedente de la ley misma, que determina por consagrarla formalmente". El influjo ejercido por la costumbre sobre la ley escrita puede traducirse ya en la sanción de nuevas leyes, ya en la derogación o modificación de las existentes.

Desde este criterio se asume, entonces, la trascendencia de la costumbre dentro del ámbito del Derecho Administrativo; ergo, se ratifica la condición que se le está atribuyendo de ser una figura jurídica. Quizá se aviene oportuno informar que el doctrinario Sayagués Laso[665], no incluyó a la costumbre, como una de las fuentes del Derecho Administrativo. Pero, por el contrario, va a preponderar la jurisprudencia y la

---

[663] MAURER, H. (2012). *Derecho Administrativo Alemán*. Capítulo I. México: Universidad Autónoma de México. [Libro en Línea] Recuperado el 05 de diciembre de 2015. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3143 y el desarrollo del capítulo disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3143/5.pdf p. 75.

[664] LARES MARTÍNEZ, E. (2010). *Op. Citato.* p. 112.

[665] SAYAGUÉS LASO, E. (1963). *Op. Citato*. 144.

doctrina como fuentes del Derecho; así las cosas, puede afirmarse que su planteamiento se orienta en el sentido siguiente:

> Numerosas teorías y conceptos que hoy día son pilares básicos del derecho (sic) administrativo (sic), han sido elaborados exclusivamente por la jurisprudencia y la doctrina, con prescindencia del legislador, el cual muchas veces se ha limitado tiempo después, a recoger en la ley las soluciones así creadas.

En torno a la costumbre, también se encuentra el criterio de Biasco[666] quien señala: "La costumbre no es fuente en el Derecho Interno". Por su parte, Fernández Correa[667] refiere como fuente a los hechos, y dentro de ellos, se incluye la costumbre. Su opinión se expresa así: "Cuando hablamos de los hechos como fuente de producción jurídica hablamos, concretamente de la costumbre". Por tanto, se considera como fuente-hecho, según los doctrinarios.

En esa idea, el mismo Biasco[668] apostilla lo siguiente: "[Se considera como "Fuente-hecho: [a] la costumbre, mediante la cual la regla adquiere fuerza normativa en virtud de la observancia que recibe parte de la generalidad de los asociados, convencidos de que se ajusta a derecho". Igualmente, Fernández Correa[669] apunta:

> Los seres humanos siempre han buscado la justicia y la previsibilidad en sus acciones. Cuando alguien hace o no hace algo tiene que tener una razonable certeza en cuanto a cuáles serán las consecuencias de su accionar o de su omisión (certeza o seguridad jurídica). (…) [Por tanto, desde esta perspectiva] en algunos países se desarrolla la costumbre como fuente de producción jurídica. Su sustento lógico es claro: si a) han existido en el pasado casos iguales resueltos en determinado sentido; b) es lógico que podamos esperar que casos similares, en el futuro, se resuelvan igual.

Como se aprecia, si bien, no está aceptada la costumbre como fuente del

---

[666] BIASCO, E. (s.f.). *Apuntes sobre las fuentes del Derecho.* [Documento en Línea] Recuperado el 05 de diciembre de 2015. Disponible: http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/426589/mod_folder/content/0/Derecho%20Administrativo/FUENTES%20DEL%20DERECHO.pdf?forcedownload=1 p. 1.

[667] FERNÁNDEZ CORREA, A. (2013). *Las fuentes del Derecho y el Ordenamiento Jurídico.* [Blog en Línea] Recuperado el 05 de diciembre de 2015. Disponible: http://introduccionderechosociologia-uruguay.blogspot.com/2013/05/repartido-3-las-fuentes-del-derecho-y.html p.1.

[668] BIASCO, E. (s.f.). *Op. Citato.* p. 4.

[669] FERNÁNDEZ CORREA, A. (2013). *Op. Citato.* p.1.

Derecho Administrativo uruguayo, empero, si se le valora como fuente de producción jurídica. Un criterio parecido se aprecia en Alemania y en esa idea Maurer[670] manifiesta:

> En el Derecho Alemán, por ejemplo, "Se discute especialmente si también la costumbre constituye una "ley" a los efectos de la reserva de ley. La respuesta es afirmativa en lo que respecta a la costumbre preconstitucional, que sigue teniendo vigencia (…) pero negativa en relación con la costumbre postconstitucional.

De todo lo expuesto, se deriva que hay visiones distintas acerca del tratamiento hacia el valoramiento de la costumbre, que incluso, como en el caso mostrado, se consideran costumbres preconstitucionales. De modo que la doctrina no es pacífica y constante y como refiere el mismo Biasco[671] "[Hay] Fuentes capaces de producir sólo "normas innovadoras", [como] la costumbre. [Además, reafirma] La costumbre es una fuente subordinada a la ley.".

Y una particular apreciación es la de Maurer[672]:

> La costumbre tiene, por lo común, el rango jerárquico de la ley formal, pero también puede tener el rango del derecho constitucional ("costumbre constitucional") o de las ordenanzas (observancia). Hay costumbres, pues, de todos los niveles jerárquicos (con excepción del reglamentario). Y en correspondencia con su respectiva calificación, se determina la primacía para los casos de colisión.

En el planteamiento se determina que, al menos en el Ordenamiento Jurídico alemán, se ubica a la costumbre en el mismo nivel jerárquico de una ley formal. Bielsa (*Apud* Ortiz Ortiz[673]), al respecto, expresa: …"la costumbre es derecho que vive en la conciencia jurídica del pueblo, dice que «más precisamente por costumbre jurídico-administrativa debe entenderse aquel «derecho» que surge espontáneo en la actividad; [y] La costumbre es un derecho no escrito".

---

[670] MAURER, H. (2012). *Op. Citato.* p. 76.
[671] BIASCO, E. (s.f.). *Op. Citato.* p. 4.
[672] MAURER, H. (2012). *Op. Citato.* p. 86.
[673] ORTIZ ORTIZ, José (s.f.). *Op. Citato.* p. 77.

Con todas las apreciaciones presentadas y consideradas como fundantes se reafirman dos cosas: (a) la costumbre administrativa es una figura o institución jurídica importante dentro de la actuación de la Administración Pública; (b) la costumbre, doctrinariamente, es considerada como una fuente del Derecho Administrativo, en el sentido que se convierte en precedente de la ley misma, y ésta termina por consagrarla formalmente.

CAPÍTULO V

LOS ÓRGANOS DE CO-GOBIERNO UNIVERSITARIO EN CUANTO MEDIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DEL ESTADO, BAJO SU TALANTE SERVICIAL O VICARIAL

PRELIMINAR

Una particularidad específica de la Administración Pública es la que concierne a la imposibilidad de poder asumir, desde la centralidad, con todas sus facultades, con la resolución de las plurales situaciones planteadas por parte de los ciudadanos organizados o no, pero que exigen la satisfacción de los derechos, bien sean colectivos, bien sean individuales. Por tanto, se hace necesario la asignación de competencias a otros entes y de estos a los órganos, a los fines de que puedan coadyuvar en el cumplimiento de ese cometido.

Ello, como es lógico, va a dar posibilidad de que se creen entes y dentro de ellos los órganos administrativos estatales, con el fin de ser partícipes directos en la realización de los fines del Estado. En lo sucesivo se empleará la expresión ente para hacer referencia a la Universidad y se atribuirá la palabra órgano a las distintas dependencias que forman parte de la Universidad; bien se trate de especificar: Consejo Universitario, Consejo de Facultad, Consejo de Escuela, Consejo de Núcleo o Consejo de Departamento. La atribución de creación de los entes está prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública[674], y la creación

[674] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). Decreto N° 1.424, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria: 6.147 de fecha 17 de noviembre de 2014. *Artículo 29*

se dará siempre que exista la necesidad para un mejor cumplimiento de los fines estatales. Asimismo, establece que los entes descentralizados funcionalmente serán de tipos: (a) entes descentralizados funcionalmente con forma de Derecho Privado y (b) entes descentralizados funcionalmente con forma de Derecho Público.

En lo que respecta a estos últimos, en el mismo Artículo 29, numeral 2, establece lo siguiente:

> (*omissis*)
> 2. Entes descentralizados funcionalmente con forma de derecho público: estarán conformados por aquellas personas jurídicas creadas y regidas por normas de derecho público y que podrán tener atribuido el ejercicio de potestades públicas.

Con base en este presupuesto, antes de desarrollar brevemente lo relativo a cuáles son los entes estatales descentralizados con forma de Derecho Público, conviene presentar una definición acerca de lo que la doctrina considera como ente.

En esa perspectiva, en cuanto al vocablo ente, no considerado desde el matiz filosófico, sino como institución u organismo, puede valorarse como una persona jurídica pública, que puede ser territorial o no, y que, ineluctablemente, ha de formar parte de la Administración Pública. En relación con esa visión, Ruano Borrella[675] expresa: "Ente Administrativo puede considerarse aquel sujeto de carácter público con personalidad y capacidad jurídica propias". En tanto que en la Ley Orgánica de la Administración Pública[676] se lee, en el Artículo 29, numeral 2, lo siguiente: "Entes descentralizados funcionalmente con forma de derecho público: estarán conformados por aquellas personas jurídicas creadas y regidas por normas de derecho público y que podrán tener atribuido el ejercicio de potestades públicas". En cuanto a la

---

675 RUANO BORRELLA, J. (1986). Los entes administrativos. Su personalidad jurídica, capacidad, bienes y actuación respecto a ellos, inscripción de dichos bienes. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*. Núm. 577, noviembre - diciembre 1986. [Artículo en Línea] Recuperado el 10 de septiembre de 2015. Disponible: http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/entes-personalidad-respecto-dichos-331892 p.1.

676 Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). Decreto 1.424 publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria: 6.147 de fecha 17 de noviembre de 2014. *Artículo* 29,2

descentralización puede incluirse el criterio de Lares Martínez[677], en los siguientes términos: "En el sistema de descentralización, numerosos asuntos que interesan particularmente a una persona pública menor son resueltos, no por el Estado central, sino por la propia entidad pública menor"…

Así las cosas, presentadas estas perspectivas definicionales, se va a establecer, ahora, una elicitación desde la asunción de los entes estatales funcionalmente descentralizados. Ello en virtud de que estos responden, en su creación, a una atribución facultativa de los titulares de la potestad organizativa. Como se percibe de lo expuesto, se hace referencia a una descentralización funcional. Al respecto, Caballero Ortiz[678] ha señalado: "El Derecho Administrativo conoce además otro tipo de descentralización, la llamada, utilizando la terminología francesa, descentralización por servicios, calificada también como funcional técnica o especial".

Así pues, dado que se hace referencia a la descentralización funcional, entonces, hay que asumir, con fundamento en la disposición normativa de la LOAP (Artículo 29), lo expresado por Araujo-Juárez[679]:

> Dentro de los entes descentralizados funcionalmente con forma de Derecho Público, se distinguen entre:
> - Entes institucionales donde el *substratum* es el patrimonio o complejo de bienes afectados únicamente a la consecución de fin de interés público (…)
> - Los entes corporativos en los que lo determinante es la cualidad de miembro y precisamente son constituidos por personas entre las cuales hay coincidencia, solidaridad o comunidad de intereses (por ejemplo, las universidades oficiales y las academias nacionales).
> - Entes asociativos que están configurados en la forma de sociedades comerciales…

Ahora bien, estos entes surgen como necesidad para la Administración Pública

---

677 LARES MARTÍNEZ, E. (2010). *Manual de Derecho Administrativo* (13a. ed.). Caracas: Exlibris. p. 445.

678 CABALLERO ORTIZ, J. (1981). *La descentralización funcional.* [Artículo en Línea] Recuperado el 10 de septiembre de 2015. Disponible: http://ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/8/rdpub_1981_8_5-25.pdfp. 5

679 ARAUJO-JUÁREZ, J. (2013). *Derecho Administrativo.* Caracas: Paredes. p. 230.

de poder satisfacer los intereses y necesidades de los ciudadanos. En virtud de ello y para generar su creación la Administración Pública posee dos figuras mediante las cuales agiliza la distribución de las competencias. Dentro de ellas, se cuenta a la descentralización como proceso de transferencia de cierta cuota de poder, que está atribuido al gobierno central, y lo traslada a otras personas jurídicas distintas a ese poder centralizador del Estado. Dicha transferencia está materializada en: funciones, competencias y recursos que son atribuidos a los entes estatales creados, mediante las disposiciones que se incluyen en el ordenamiento jurídico correspondiente. Y al respecto Araujo-Juárez (*Apud* Castro Díaz[680]) expresa:

> La doctrina sostiene que el nacimiento de un ente descentralizado de naturaleza fundacional o institucional con sustrato real, se produce cuando la voluntad fundadora del Estado adscribe un patrimonio para el cumplimiento de un fin o cometido estatal y organiza los medios personales y materiales necesarios para asegurar el cumplimiento de ese fin.

Interesa destacar que para el nacimiento de un ente descentralizado tiene particular importancia la conformación de un patrimonio que le permita cumplir con la teleología que dio origen a su creación. En cuanto a la descentralización Gordillo[681] sostiene: "La descentralización aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituida por órganos propios que expresan la voluntad del ente". Esta apreciación establece la condición esencial de los entes, tienen personalidad jurídica propia, con lo cual se le atribuye todo tipo de responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones.

A tal efecto, la Universidad Nacional Autónoma de México refiere:

> La descentralización alude a un sistema propenso a transferir de un

[680] CASTRO DÍAZ, R. (2013). *El recurso jerárquico impropio ¿control de tutela o control jerárquico?* [Trabajo de Grado de Especialización en Derecho Administrativo en Línea] Recuperado el 18 de enero de 2016. Disponible: http://saber.ucv.ve/jspui/bitstream/123456789/9308/1/T026800010844-0-ramoncastro_finalpublicacion-000.pdf p. 18.

[681] GORDILLO, A. (s.f.). *Capítulo XIV: Clasificación de los entes públicos.* [Capítulo en Línea] Recuperado el 09 de septiembre de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloXIV.pdf p. XIV-1

> determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, en favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía del centro[682].

En la referencia precedente se puede establecer la amplitud que conlleva el proceso descentralizador. Dicho proceso contempla: (a) la toma de decisiones a otro centro; (b) se transfieren no solo funciones, sino que también implican facultades, funciones y la realización de ciertas actividades administrativas inherentes a su competencia pública; (c) se transfieren recursos; y (d) se destaca la importancia de cierto grado de subordinación respecto del poder estatal, pero se valora la no vinculación jerárquica con respecto al poder centralizador.

Se destaca, de lo expuesto, las variadas dimensiones que se desarrollan a partir de la descentralización funcional subsumidas en la operatividad de los entes estatales funcionalmente descentralizados.

Características de los Entes Estatales Descentralizados

Así las cosas, se presentan las características de los entes estatales descentralizados, sean empresas del Estado, Universidades Autónomas u otros entes, cuya condición es la autosuficiencia o el ente que, en principio, ha de bastarse a sí mismo; esto es, suministrarse sus propios recursos. En ese tenor, y con apoyo en Gordillo[683] se señalan las siguientes notas:

a. "Tienen personalidad jurídica propia; esto es, pueden actuar por sí mismos, en nombre propio, estando en juicio como actores o demandados, celebrando contratos en su nombre".

Esto es, los entes asumen una serie de obligaciones, de cuyo cumplimiento se deriva un tipo de responsabilidad legal, tanto para sí misma, como frente a terceros.

---

[682] Universidad Nacional Autónoma de México (s.f.). *Descentralización Administrativa*. [Documento en Línea] Recuperado el 09 de septiembre de 2015. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/6.pdf

[683] GORDILLO, A. (s.f.). *Op. Citato.* p. XIV-2

Son obligaciones y derechos atribuidos por el ordenamiento jurídico.

Una segunda característica, según el mismo Gordillo[684] es la siguiente:

> b. Cuentan o han contado con una asignación legal de recursos, o sea, que tienen por ley la percepción de algún impuesto o tasa, o reciben sus fondos regularmente del presupuesto general, o por fin, los han recibido en el momento de su creación, aunque después se manejen exclusivamente con los ingresos obtenidos de su actividad.

Con base en lo expuesto, surge la necesidad de valorar la atribución que ha de hacerse a dichos entes. Los recursos asignados deben corresponderse con aquellos que son regulados por el ordenamiento jurídico. Son determinados, a través de algún o algunos tipos de tributo: (a) impuestos; (b) tasas; (c) contribuciones especiales, (d) aportes parafiscales, estos de acuerdo con la doctrina se son considerados tributos, que se establecen a favor de entes públicos, de modo que puedan asegurar su financiación autónoma. Dentro de los entes se incluye, a aquellos que están destinados a proporcionar seguridad social. Por ejemplo, se puede mencionar al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) y (e) podrían también obtener recursos mediante la incorporación de una partida del presupuesto general de la República o del Ente territorial del cual dependan.

Una tercera característica que distingue a los entes descentralizados, de conformidad con el mismo Gordillo[685] es la siguiente:

> c. Su patrimonio es estatal; o, dicho de otra manera, estas entidades son de "propiedad" del Estado, en el sentido de que el Estado central puede eventualmente suprimir el ente y establecer el destino de sus fondos como desee, disponiendo de ellos como propios. Si bien, pues, el ente aparece formalmente como el "propietario" de sus propios bienes, en rigor de verdad, por la razón preindicada, resulta serlo el Estado general. Ésta es, al mismo tiempo, la nota distintiva entre las entidades estatales y no estatales; en las últimas, como es obvio, el Estado no puede disponer de los fondos como le plazca en caso de disolución, sino que ellos deben reintegrarse a sus respectivos propietarios.

[684] GORDILLO, A. (s.f.). *Op. Citato.* p. XIV-2
[685] GORDILLO, A. (s.f.). *Op. Citato.* p. XIV-3

Se determina de lo señalado precedentemente, el hecho de que si un ente ha sido creado para apoyar en el cumplimiento de los fines estatales, no significa que se han adquirido de manera permanente su condición y que estarán carentes de vigilancia o del control de tutela; por el contrario, tiene que existir el control permanente del Estado sobre ellos, pues como refiere Lares Martínez[686] "El control de tutela comprende el conjunto de potestades de inspección, vigilancia y fiscalización que pueden ejercer las autoridades supremas del Estado, dentro de los términos fijados por la ley, sobre las entidades descentralizadas"; de tal suerte que, en algún momento, dadas las circunstancias pueden dejar de existir por disposición del mismo Estado. Significa que todo ente ha de tener un patrimonio y en función de esta dotación patrimonial, que, si bien puede ser generado por el mismo ente, no obstante, cuenta con el apoyo y respaldo del Estado para su funcionamiento.

Además, con respecto al patrimonio hay que afirmar que se concibe como el conjunto de relaciones jurídicas, que se establece entre los derechos y los deberes que acompaña a una persona, siempre que sean susceptibles de una valoración económica. En palabras de Messineo (*Apud* Silva Castro[687]): "El patrimonio no es un conjunto de objetos o de cosas, sino un conjunto de relaciones: derechos y obligaciones"; mientras que para Betti (en Silva Castro[688]) "El patrimonio es el conjunto de las posiciones jurídicas activas apoyadas en un sujeto". Así las cosas, en esta mirada se valora lo relacional jurídico, desde una óptica utilitaria y crematística.

Al respecto, Alba[689] expresará:

> El patrimonio es el conjunto de valores pecuniarios (es decir pertenecientes al dinero en efectivo) positivo o negativo, perteneciente a la misma persona. Económicamente el patrimonio es la diferencia entre el pasivo y el activo. El patrimonio es un concepto principalmente monetario, por lo tanto, (sic)

686 LARES MARTÍNEZ, E. (2010). *Op. Citato*. p. 446.

687 SILVA CASTRO, K. (s.f.). *Separación de patrimonios.* [Documento en Línea] Recuperado el 14 de enero de 2016. Disponible:http://www.teleley.com/articulos/art_silva.pdf p. 1.

688 *Ibídem*

689 ALBA, C. (2014). *Persona en el Derecho colombiano.* [Presentación en Línea] Recuperada el 09 de septiembre de 2015. Disponible: https://prezi.com/iy9vb4r0xymu/persona-en-el-derecho-colombiano/

puede ser objeto de negociaciones jurídicas.

Con respecto a la distinción que varios doctrinarios hacen entre personalidad jurídica y el patrimonio que es atribuido a los entes descentralizados, se aviene pertinente la apreciación que hace Villegas Basavilbaso (*Apud* Gordillo[690]):

> No creemos que además de tener personalidad jurídica deban tener "patrimonio" pues el tener personalidad jurídica (o sea, el ser sujeto de derecho) supone necesariamente contar con un patrimonio, ya que patrimonio no es sino un conjunto de derechos y deberes, que sigue siendo tal incluso aunque su titular tenga un pasivo. Por ello, al afirmar que el ente debe tener personalidad jurídica, ya está incluido el que también tendrá un patrimonio, en sentido jurídico.

Es un criterio interesante proporcionado por el autor citado, puesto que asevera la concurrencia del patrimonio, cuando ya se ha establecido la personalidad jurídica del ente. Esto es, el patrimonio es una derivación lógica y consustancial de la personalidad jurídica.

Otra característica, tomada de Gordillo[691] es la que refiere que los entes:

> d. Tienen facultad de administrarse a sí mismos. [Esto se comprende como] la competencia para resolver sus problemas, sin recurrir a la administración central más que en los casos expresamente previstos. Con todo, hay una permanente oscilación entre la tendencia legislativa a liberarlas de los controles de la administración central y la inclinación del P.E. [Poder Ejecutivo] a someterlas a sus "controles de legalidad."

Se determina en esta nota que, muy a pesar de la atribución administrativa por sí mismos, existe una controversia entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo (P.E.), puesto que éste tiende a mantener un estricto y riguroso control de la administración del ente, mientras que desde la legislación se concede cierta liberalidad para avanzar en la administración y, por ello, en algunos casos, se crean las normas de administración y funcionamiento propios del ente.

Por otra parte, también existe la tendencia a valorar la acción contralora del

[690] GORDILLO, A. (s.f.). *Op. Citato.* pp. XIV-2/XIV-3
[691] GORDILLO, A. (s.f.). *Op. Citato.* p. XIV-3

Estado, a través del Poder Ejecutivo, porque se señala que los entes no pueden constituirse como Estado, dentro del Estado. *Id est,* no puede el ente estar sobre los postulados estatales o erigirse en una administración al margen del ordenamiento jurídico del Estado. Creemos que, sin tener una relación jerárquica, empero, en aras del principio de colaboración entre los poderes del Estado para la realización de los fines que le son propios, prima, por un lado, la tutela fundada en la vinculación que se da entre el ente y la Administración Central, y, por el otro lado, hay la necesidad de control, vigilancia e inspección de las actuaciones del ente descentralizado funcionalmente.

Lo expuesto tiene correspondencia con lo que está prescrito en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública[692], en el Artículo 119: "Todo ente descentralizado funcionalmente se adscribirá a un determinado órgano o ente de la Administración Pública, a los efectos del ejercicio del control correspondiente".

Una quinta característica, acerca de los entes, referida por Gordillo[693] es la siguiente:

> e) Son creados por el Estado. Se ha discutido si podían ser creadas por decreto, pero la ley de contabilidad ya establecía que debían serlo por ley excepto las empresas del Estado que por autorización legal expresa podían ser creadas por decreto.

Es, entonces, una creación atribuida al Estado, derivada de su *potestas* organizativa. Asimismo, se observa la existencia de una discusión doctrinaria, que está relacionada con la idea de si el fundamento normativo ha de ser la Ley o ha de ser un decreto. En Venezuela, la atribución de creación de entes está consagrada en la Constitución y prescrita en la Ley Reguladora de la Administración Pública, específicamente en el Artículo 29. "Los titulares de la potestad organizativa podrán

---

[692] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). Gaceta Oficial Extraordinaria: 6.147 de fecha 17 de noviembre de 2014. *Artículo 29*

[693] GORDILLO, A. (s.f.). *Op. Citato.* p. XIV-3

crear entes descentralizados funcionalmente cuando el mejor cumplimiento de los fines del Estado así lo requiera".

De modo que, en primera instancia, la facultad es, por un lado, constitucional y, por el otro, legal. En segunda instancia, la concreción del acto creador de un ente deberá atender los requisitos que han sido establecidos en el Artículo 16 de LOAP[694]; al mismo tiempo se tiene la opción de crear un a través de un Decreto dictado por el Presidente de la República, previa opinión de un ente de la Administración Pública. Un ejemplo de la creación de un ente mediante decreto, es el de la Universidad Bolivariana de Venezuela, fue fundada, mediante decreto Presidencial Nº 2.517, de fecha 18 de julio de 2003, previa opinión del CNU, que resolvió aprobar la UBV, mediante acta 114, de fecha 1 de julio de 2003, a los fines de ser una alternativa para los estudios de nivel de educación universitaria.

La última característica de los entes descentralizados, que desarrolla Gordillo[695], está referida a la teleología de los entes, en los siguientes términos:

> f) Fin. Hay aquí duda respecto a si puede agregarse como característica de las entidades estatales descentralizadas el que éstas persigan un fin público, por oposición a comercial o industrial. En efecto, históricamente el Estado no se ha limitado a realizar sus clásicas actividades públicas administrativas, sino que también invadió en su momento este otro tipo de tareas, algunas de las cuales no han sido nuevamente privatizadas o, a la inversa, han sido reestatizadas.

Esencialmente, de acuerdo con la necesidad que tenga el Estado para el fortalecimiento de la capacidad estatal en la atención de los intereses y necesidades de los ciudadanos, surge el fundamento para la creación del ente. De modo que, según sea la intención de ejecución eficaz en el ejercicio de la función de gobierno, los entes pueden para crearse para varios fines. Así se tendrán entes con fines educativos, fines sociales, fines económicos, fines contralores. Son, en este caso fines públicos, pero

---

694 Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). Gaceta Oficial Extraordinaria: 6.147 de fecha 17 de noviembre de 2014. *Artículo 16*

695 GORDILLO, A. (s.f.). *Op. Citato.* p. XIV-3

que, tal como se lee, también pueden establecerse para fines comerciales o industriales. Empero, lo importante es dar continuidad de manera eficaz, transparente y célere a la acción del Estado en los administrados. Se trata entonces, de acercar, de manera veraz y efectiva, el poder al ciudadano o el ciudadano al poder.

Así las cosas, cuando se habla de entes públicos estatales han de adscribirse a ellos, aquellas entidades que son total e íntegramente estatales, y consecuencialmente, tendrán que ser entidades públicas. Desde esta consideración se deriva la posibilidad de explanar la consideración sobre los entes públicos, cuyo fin es, exclusivamente, público, cuando realizan una actividad administrativa.

Como se podrá valorar de seguidas, en cuanto a la realización de la función administrativa pública, a partir de la concepción de Gordillo[696], los entes se clasifican en dos grandes grupos: (a) aquellos que realizan una actividad administrativa típica, que persiguen un "fin público," en la terminología usual; y (b) aquellos que realizan una actividad comercial o industrial.

En tanto que, Araujo-Juárez[697], sobre la base de los entes descentralizados funcionalmente, elaboró la siguiente taxonomía:

> …"(i) entes descentralizados funcionalmente con forma de Derecho Público de naturaleza fundacional [que son creados, según Caballero Ortiz[698]"por una ley, bien sea nacional, estatal u ordenanza municipal"] (institutos autónomos); y (ii) entes descentralizados funcionalmente con forma de Derecho privado de naturaleza societaria, fundacional o asociativa (empresas, fundaciones y asociaciones del Estado)".

Éstas pues, son las formas jurídicas incluidas por el autor dentro de la Administración Pública descentralizada funcionalmente.

---

696 GORDILLO, A. (s.f.). *Op. Citato.* p. XIV-14

697 ARAUJO-JUÁREZ, J. (2007). *Derecho Administrativo.* Parte general. Caracas: Paredes. p. 300.

698 CABALLERO ORTIZ, J. (2008). Algunos comentarios sobre la descentralización funcional en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública. REVISTA DERECHO PÚBLICO Nº 115/2008. (pp. 169-174). [Artículo en Línea] Recuperado el 12 de marzo de 2016. Disponible:http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/115/rdpub_2008_115_169-174.pdf p. 171.

Ahora bien, Gordillo[699] en función de los entes que forman parte del primer grupo (esto es, los que realizan una actividad administrativa típica) propone una clasificación en tres subgrupos a saber:

1. Entidades estatales administrativas con competencia general.
2. Entidades estatales administrativas con competencia especial.
3. Autoridades administrativas independientes.

En función de esta categorización, de acuerdo con la doctrina, las Universidades se van a adscribir en el segundo subgrupo: son entidades estatales administrativas con competencia especial. Una descripción de dichas entidades la realiza el mismo Gordillo[700] en los términos que se expresan:

> Se trata de los llamados entes autárquicos "institucionales," que prestan un servicio o un conjunto de servicios determinados, careciendo de la competencia genérica que caracteriza a las municipalidades. Ejemplos: Universidades nacionales.

Así, entonces, las universidades nacionales forman parte de los entes que se denominan "entes autárquicos". La autarquía deriva del vocablo griego *αὐτάρκεια* con el significado de autosuficiencia. Ésta, la autosuficiencia, es una condición de bastarse a sí mismo. Por tanto, según Gordillo[701]:

> Autarquía significa exclusivamente que un ente determinado tiene capacidad para administrarse a sí mismo; (…) la autarquía no puede concebirse como mera capacidad de administrarse a sí mismo, sin poder dictarse norma alguna, sino que comprende siempre, necesariamente, el dictado de normas para reglar el propio funcionamiento.

Como bien se expresa, la recursividad que tiene un ente autárquico se traduce en que puede auto-administrarse, pero para ello requiere de otra condición esencial: la autonomía. Ésta consiste en que el ente tiene la facultad para dictarse su propia

---

699 GORDILLO, A. (s.f.). *Ibídem.*

700 GORDILLO, A. (s.f.). *Ibídem.*

701 GORDILLO, A. (s.f.). Capítulo VI: Entes Públicos. *En Teoría General del Derecho Administrativo*. [Capítulo en Línea] Recuperado el 22 de septiembre de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo06.pdf p. 185

normativa, siempre que las normas sean congruentes con las disposiciones normativas que propone el ente superior y, como es lógico, no sea contrario al ordenamiento jurídico estatal.

Así las cosas, los "entes autárquicos," realizan una actividad de tipo administrativo clásico; tienen personalidad jurídica propia, persiguen un "fin público" y se rigen íntegra y plenamente por el Derecho Público.

La Descentralización Funcional como Proceso Creativo de las Universidades

Una primera elaboración teórica se orienta a valorar el proceso de descentralización administrativa. Luego, se hará unas precisiones de la descentralización funcional, como proceso que permite la creación de diversos entes y, entre ellos, las universidades.

Con respecto a la descentralización administrativa, Martínez de Tortolero[702] sostiene: "La Descentralización Administrativa se entiende como la creación de entes subordinados a las personas públicas territoriales, en los cuales se descargan funciones administrativas propias de éstas, a los fines de una mayor agilidad en la gestión". Como se precisa, en esta definición se valora tanto la descentralización administrativa territorial, como la funcional. El contenido cardinal se centra en que la gestión administrativa sea mucho más ágil, más eficiente, más célere en el cumplimiento de los fines estatales.

En esta idea, Carrillo Artiles[703] manifiesta: "La figura de la descentralización

[702] MARTÍNEZ DE TORTOLERO, E. (s.f.). La transferencia de competencias: claves de la descentralización. En *Revista FACES de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Carabobo*. Recuperado el día 25 de septiembre de 2015. Disponible: http://servicio.bc.uc.edu.ve/faces/revista/a12n20/12-20-4.pdf p.1.

[703] CARRILLO ARTILES, C. (2008). El particular estado federal venezolano y la descentralización administrativa en Venezuela. Gaceta Jurídica Nº 3. Universidad de Santander (UDES) julio-diciembre 2008. Bucaramanga, Colombia. [Artículo en Línea] Recuperado el 27 de septiembre de 2015. Disponible:http://www.carrilloartiles.tv/wp-content/uploads/descentralizacion_admin.pdf pp. 5-6.

puede darse de contenido político entre entes u órbitas territoriales, o de sustrato administrativo, ya sea territorial o funcional, siendo un rasgo típico de su conceptualización" … La focalización se mantiene en la doble vertiente de la descentralización: la territorial y la funcional. Funciones que se transfieren a los entes que sean creados como entidades subordinadas y en quienes se descargan variadas y específicas funciones de carácter administrativo.

Así lo plantea Linares Benzo (*Apud* Carrillo Artiles[704]):

> …la creación de entes subordinados a las personas públicas territoriales, en los cuales se descargan funciones administrativas propias de éstas a los fines de una mayor agilidad en la gestión. De esta noción es importante retener la idea de que la descentralización administrativa, por su propia naturaleza, solo supone la transmisión de potestades administrativas a los entes descentralizados, y nunca funciones que se resuelvan en acto de rango legal.

Importante, la apreciación *in fine* de la expresión expuesta: la descentralización administrativa tiene como punto focal y como pulsión particular el traspaso de potestades administrativas destinadas a apoyar la gestión estatal. No le serán conferidas algunas funciones que estén orientadas a resolver actos de carácter legal. Es decir, no se subsumen, en esa transferencia, entre otras las funciones políticas.

Martínez de Tortolero[705] señala de manera fehaciente: "La conclusión fundamental a la que podemos llegar es, que el proceso de descentralización constituye el eje básico de la profundización democrática, entendiendo ésta como la aproximación del ciudadano a los centros de decisión político-administrativo". Todo proceso descentralizador tiene como intención esencial el fortalecimiento y profundización del carácter democrático, en cuanto, cada día, el ser humano, como ciudadano, tiene mayor cercanía con aquellas instituciones responsables de las decisiones administrativas.

Brewer Carías sostiene: ..."la descentralización es el instrumento para lograr la

[704] *Ibídem.*
[705] MARTÍNEZ DE TORTOLERO, E. (s.f.). *Op. Citato.* p.1.

participación política; y la participación es actualmente la única vía para que nuestra democracia se perfeccione."[706]. Como se ha visto, la acción descentralizadora es concebida como proceso, instrumento, medio, hecho, acción o acto. Son variaciones terminológicas que informan sobre la descentralización, desde la visión y valoración que le confieren los doctrinarios y estudiosos de este asunto temático. Importa destacar que, para estos efectos indagatorios, se asume como un proceso.

Tal consideración, como proceso, se deriva del hecho de establecer una secuencia de fases o pasos para que se concrete en los términos previstos en la Ley. De modo que la descentralización tiene como punto de materialización la transferencia. Un vocablo que está relacionado con la concesión de una facultad, el otorgamiento de una parte del dominio administrativo o la cesión de un derecho, a un tercero. Es despojarse de una cuota de poder, con la intención firme de que haya un apoyo en la realización de las tareas propias del centro de poder, para el fortalecimiento de la democracia y el acercamiento de los ciudadanos a los centros responsables de las decisiones políticas.

Martínez de Tortolero[707] sostiene, con respecto a la transferencia, lo que sigue:

> La Transferencia es quizás el elemento más arduo de todo el proceso descentralizador, se asume casi como un acto de despojo, de pérdida de poder, de debilidad, en lugar de considerarlo como una contribución al fortalecimiento del espíritu democrático de la nación, como un acercamiento de la colectividad, social y comunitaria, a los centros de decisión política, que no son otros que los que tienen que ver con su propia vida cotidiana de ciudadanos.

Se colige, entonces, que la entrega, el traspaso o la transferencia se erige como el punto medular del proceso descentralizador. Si no se materializan las transferencias, aunque exista la normativa, no se podrá afirmar que existe verdaderamente un proceso descentralizador. Empero, otro aspecto importante en este proceso es la atribución de la personalidad jurídica al ente y también se otorga una autonomía orgánica, de acuerdo

[706] BREWER-CARÍAS, A. (1994). *Informe Sobre la Descentralización en Venezuela*. Caracas Arte. p. 21.
[707] MARTÍNEZ DE TORTOLERO, E. (s.f.). *Op. Citato.*

con la normativa imperante en cada Estado.

De acuerdo con Fernández Ruiz[708]:

> La descentralización administrativa es una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se le otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.

Desde esta consideración, hay que destacar lo siguiente: (a) personalidad jurídica; (b) autonomía orgánica y (c) realización de actividades administrativas; todos estos aspectos son básicos en el proceso descentralizador. Estos principios fundantes sirven, entonces, para señalar que ellos son parte constitutiva de toda universidad, en cuanto ente creado por el Estado, para gestionar la educación pública de nivel superior, de manera autónoma.

Y como refiere el mismo Fernández Ruiz[709]: "Las universidades (…) a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura"… Esto implica que el hecho de tener atribuida la función gubernativa por sí mismas es una característica vinculada a la autonomía universitaria.

La Universidad una Institución Primigenia *in tempore*

La teleología de las universidades, a través del tiempo, se ha centrado, por una parte, en la formación del ser humano en forma integral. Un ser humano que se valora como un ente bio-psico-ergo-social-espiritual que posee características propias y específicas que lo diferencian de seres de otra especie y de los de su misma especie, con quienes interactúa y se relaciona permanentemente en un contexto social.

---

[708]FERNÁNDEZ RUIZ, J. (s.f.). Naturaleza Jurídica de la Universidad Pública. [Artículo en Línea] Recuperada el 09 de septiembre de 2015. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/14/art/art11.pdfp. 351.

[709]FERNÁNDEZ RUIZ, J. (s.f.). *Op. Citato.* p. 361.

De modo que este ser humano va a estar vinculado a la generación de conocimiento científico, y, por otra parte, su punto focal ha de estar consustanciado con la difusión de ese conocimiento que ha generado en esta sociedad del conocimiento o también la sociedad del aprendizaje cooperativo y socializado. Denominada también por, Tünnermann Bernheim[710] como: …"sociedad del conocimiento permanente".

La formación integral del ser humano puede ser definida con apoyo en Rincón[711] como:

> …el proceso continuo, permanente y participativo que busca desarrollar armónica y coherentemente todas y cada una de las dimensiones del ser humano (ética, espiritual, cognitiva, afectiva, comunicativa, estética, corporal, y socio-política), a fin de lograr su realización plena en la sociedad. Es decir, vemos el ser humano como uno y a la vez pluridimensional, bien diverso como el cuerpo humano y a la vez plenamente integrado y articulado en una unidad.

Con base en estas consideraciones, toda universidad ha de propender a alcanzar ese propósito concretado en la formación del ser humano. Por supuesto, hay que reconocer que las universidades, en sus inicios, no fueron concebidas con una idea, con una concepción predeterminada, sino que, en el tiempo fueron evolucionando, hasta alcanzar el estatus que hoy les asiste; en la actualidad poseen plurales características, valores, principios, objetivos y metas que la diferencian en lo académico, en lo administrativo y en lo funcional de otras instituciones.

Así las cosas, la Universidad se convierte en una entidad que, en función de desarrollar la función orientativa y la guiatura educativa, así como responsabilizarse de todo lo relacionado con lo cultural y lo científico, ha de estar a disposición de la

---

[710] TÜNNERMANN BERNHEIM, C. (2008). La autonomía universitaria en el contexto actual. *Universidades* Volumen LVIII, ISSN 0041-8935 (enero-abril2008) (pp. 19-46). [Artículo en línea] Recuperado el 26 de agosto de 2015. Disponible: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37312909004 p. 19.

[711] RINCÓN, L. (2008) ¿Qué entendemos por formación Integral? En *el perfil del estudiante que pretendemos formar en una institución educativa ignaciana*. Jornadas para Docentes 2008. Universidad Católica de Córdoba. [Documento en Línea] Recuperado el 02 de octubre de 2015. Disponible: http://www2.ucc.edu.ar/portalucc/archivos/File/VRMU/Mision_VRMU/formacion integral.pdf p.1.

sociedad, y una de sus formas jurídico públicas de expresión, en la actualidad, es el Estado. En cuanto a la vertiente científica, Ortega y Gasset[712]sostiene: …"en la universidad se cultiva la ciencia, se investiga y se enseña a ello". Todo ello pues, forma parte de la misión que han de cumplir las universidades, en atención a los retos y desafíos que le impone la sociedad actual.

Un apunte histórico sobre la Universidad se establece alrededor del Siglo XIII, fundamentalmente, en Europa, pero que tuvo como punto fundante a las instituciones académicas que se establecieron, antiguamente, en las Catedrales, con el propósito de formar al clericato, sobre las Sagradas Escrituras. Esto es, a los integrantes del Clero, en tanto son seres humanos a quienes se les ha conferido las órdenes sagradas dentro de las iglesias católicas. Un aporte, en este sentido, lo otorga Buchbinder[713] del siguiente modo:

> En las principales ciudades europeas desde principios del siglo XII aparecieron maestros y estudiantes que provenían de lugares muy distintos y que acudían allí para enseñar o aprender, en forma independiente. Para esto, los maestros debían obtener previamente un permiso de las autoridades eclesiásticas que conservaban por entonces el monopolio de la enseñanza.

Ante esta circunstancia social, tanto los alumnos, como los maestros con la intención de tener cierta garantía sobre el ejercicio de esta actividad, decidieron agruparse con el propósito de impulsar la defensa de sus derechos y poder presentar peticiones ante las autoridades correspondientes relacionada con el derecho a la instrucción, entre otros derechos.

Hubo necesidad de avanzar en la lucha por consolidar los derechos, pero la dominación imperante, con carácter eclesial, se erigía en una especie de cortapisa para

---

712 ORTEGA Y GASSET, J. (2001). *Misión de la Universidad.* [Documento en Línea] Recuperado el 03 de octubre de 2015. Disponible: http://www.esi2.us.es/~fabio/mision.pdf p. 3.

713 BUCHBINDER, P. (s.f.). La universidad: breve introducción a su evolución histórica. En *Universidad Nacional del Litoral i UNLVIRTUAL* [Artículo en Línea] Recuperado el 19 de marzo de 2016. Disponible: http://www.unlvirtual.edu.ar/wp-content/recursos/La_universidad_breve_evolucion_historica.pdf p.1

lograrlo. Por ello, tal como lo refiere Buchbinder[714]:

> A finales del siglo XVIII y principios del XIX las universidades experimentaron procesos de transformación. Desde entonces comenzaron a desprenderse en forma definitiva de la influencia de la Iglesia, se subordinaron a las autoridades civiles y se adecuaron a los cambios derivados del desarrollo de las ciencias y de las necesidades del estado.

Necesario señalar que las universidades nacieron y se fueron consolidando aún antes de la formación del Estado Moderno, como un proceso de transformación del estudio de la ciencia y de las artes liberales. Y las universidades, según Peset Reig[715]: …"son el lugar en donde se organizan y estructuran escuelas y núcleos de personas que se agrupan en favor o en contra de determinados saberes". En relación con el Estado Moderno, Arlotti[716] sostiene:

> La etapa inicial del desarrollo de los Estados modernos ocupa los siglos XV a XVII; pero, los grandes cambios que abren camino para darle el lugar de preeminencia política, social y cultural que guarda hasta nuestros días, hay que ir a buscarlos en el siglo XVI.

Así entonces, se colige que la universidad ha trascendido en el tiempo, muy a pesar de los intentos de diferentes regímenes por socavar su presencia en la sociedad y han disminuido, al menos en el país, la autonomía, que constitucionalmente le ha sido atribuida, en sus diferentes manifestaciones. De modo que hay conveniencia y necesidad de apoyar a las universidades, para que, desde su dinámica y su estructuración, nuevas formas de concebir y construir saberes que sean útiles, significativos y con la posibilidad de generar la transformación social que se requiere.

---

[714] BUCHBINDER, P. (s.f.). *Op. Citato.* p. 2

[715] PESET REIG, M. (s.f.). Historia de las universidades, historia de las ciencias. (pp. 103 – 117). Recuperado el 19 de marzo de 2016. Disponible: http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo8901.pdf 107.

[716] ARLOTTI, R. (2007). La formación del estado moderno. Acotaciones desde la transdisciplinariedad. En *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja".* Año I, número 1, invierno 2007. (pp. 216-227). Facultad de Derecho, de la Universidad de Buenos Aires. [Artículo en Línea] Recuperado el 19 de marzo de 2016. Disponible: http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R0001A001_0010_miscelanea.pdf p. 217.

La Autonomía Universitaria

La autonomía se ha convertido en un principio de altísimo valor para la Universidad. Dicho valor sustenta o determina, su contenido fundamental, en garantizar el posicionamiento crítico de la comunidad universitaria, sobre todo de los futuros profesionales, ante la generación del conocimiento, que se deriva del estudio y la investigación permanente.

Ahora bien, hay que decir, en torno al vocablo autonomía que en la actualidad la doctrina no es pacífica en cuanto a la significación que se le ha de otorgar a la expresión autonomía. Así las cosas, con respecto a este planteamiento se va a mencionar a Moles Caubet[717], quien sostiene que dicho término: …"hoy en día es equívoco, y admite denominar a una diversidad de entes referentes a diversos órdenes". Asimismo, en esta perspectiva, Leguina Villa y Ortega Álvarez[718] sostienen:

> Sin duda, en el concepto jurídico de autonomía se dan ambigüedades y confusiones e incluso en la doctrina se ha tratado sobre las similitudes y disparidades que la acercan o la alejan de otros conceptos como son la autarquía, el autogobierno o ***self government***, la autodeterminación…

Se deriva entonces, de lo formulado precedentemente, que tal disparidad se debe a que su origen está dado, etimológicamente, en la cultura griega bajo la expresión siguiente: αὐτονομία, compuesta de *αὐτος* (por sí mismo) y *νόμος* (ley, norma). Por tanto, cuando se profundiza más en tal acepción, entonces, puede valorarse lo polisémico del vocablo. En esta perspectiva, desde la valoración etimológica, se le otorga la significación de una facultad o potestad para darse las normas, las leyes, por sí mismo. De ello, cómo es lógico, se puede leer, podrían emerger otras conceptuaciones que conducen a afirmar que, efectivamente, hay ambigüedad y cierta confusión en la apreciación del voquible.

---

[717] MOLES CAUBET, A. (1971). El concepto de autonomía universitaria**.** En *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal, Caracas, Venezuela*. p. 13.

[718] LEGUINA VILLA, J. y ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1982). Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria. *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA).* Nº 35, 1982. p. 549.

Unas reflexiones sobre el principio de autonomía, a partir de Santi Romano, realiza Giannini (*Apud* Rodríguez García[719]) en los siguientes términos:

> 1º La autonomía representa **un poder limitado.**
> 2º La autonomía radica en un **poder de autonormación** que no acaba simplemente en la capacidad de dictar normas, sino que es base de un ordenamiento propio y característico que se integra en el ordenamiento general del Estado.
> 3º La autonomía organizativa **deviene del poder de organizarse** o auto-organizarse, disponiendo lo que denominan los administrativistas figuras jurídicas subjetivas: un conjunto de órganos -unipersonales, colegiados, deliberantes, ejecutivos, disciplinarios, consultivos o contralores-oficinas, departamentos, cátedras, dependencias, etc. (como ejemplo en materia de Universidades), con sus correlativas competencias y relaciones de jerarquía y subordinación.
> 4º La autonomía conlleva capacidad de actuar con perfil ejecutivo, también denominada autonomía administrativa. Pudiéndose, entonces, elegir entre varias opciones para precisar políticas propias de la acción, lo cual también complementa a la competencia normativa.

Se ratifica la limitación que tiene la autonomía. No ha de ser entendida la autonomía como goce de manera absoluta, ilimitada, sino que existirá alguna normativa que orienta la razón y ser de la autonomía o principios constitucionales que tienen preeminencia. Tal nota es aplicable a la autonomía universitaria. Ahora, a través del tiempo, se ha procurado dar un valoramiento a la autonomía, como principio. Y en ese sentido, Stuart Mill (*Apud* Zepeda Sánchez): …"reivindica la importancia de la autonomía, porque considera que la ausencia de coerción es la condición imprescindible para que el hombre pueda buscar su valor máximo que sería la utilidad para un mayor número"[720]. En lo que respecta a la autonomía universitaria, la limitación se va a centrar en que la actuación de las autoridades de las universidades debe estar acorde con el ordenamiento vigente. Con ello, se quiere significar que las acciones desarrolladas no han de entrar en contradicción con la norma suprema y con

[719] RODRÍGUEZ GARCÍA, N. (s.f.). Constitución y Autonomía universitaria. [Documento en Línea] Recuperado el 02 de octubre de 2015. Disponible: http://xa.yimg.com/kq/groups/9509988/1376570438/name/CONSTITUCION+Y+AUTONOMIA+UNIVERSITARI1.doc. p. 3.

[720] ZEPEDA SÁNCHEZ, Y (s.f.). Portafolio de evidencias de la materia ética y valores. *Autonomía y Heteronomía.* [Portafolio en Línea] Recuperado el 20 de enero de 2016. Disponible: https://sites.google.com/site/zepedasanchezyamile17/home/autonomia-y-heteronomia

las leyes que rigen la materia.

Ahora bien, a pesar de esa limitación, se ha de buscar que la autonomía universitaria tenga un mayor valoramiento y con la nota de respetabilidad, por todos los demás entes y autoridades del Poder Público. En esa dirección Leguina Villa y Ortega Álvarez[721] refieren: …"[se hace necesario que] la autonomía ascienda a la categoría de 'principio estructural básico de nuestro ordenamiento constitucional'". Por ello, la autonomía universitaria, ha de estar consagrada en la *norma normarum.* De allí que cuando se trata de la autonomía universitaria, en Venezuela, afirmarse que aparece de manera expresa en el Artículo 109, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela[722] y así se lee:

> Artículo 109. El Estado reconocerá la autonomía universitaria como principio y jerarquía que permite a los profesores (…) estudiantes, (…), [y] egresados (…) de la comunidad dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación. **Las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley.** Se consagra la autonomía universitaria para planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión. Se establece la inviolabilidad del recinto universitario… [Resaltado incorporado]

De la norma mencionada se deriva la siguiente precisión: la autonomía es un principio fundamental que la Constitución otorga a las Universidades. Además, como refiere Moles Caubet[723]: "La más sencilla idea de autonomía, (…) es de poder jurídico característico atribuido por la norma". Necesario destacar que la autonomía es una forma muy característica del proceso de organización estatal, con inclinación o intención descentralizadora o, también puede ser base para la desconcentración, que puede ser adoptada, tanto por el Estado como por cualquier otra entidad de carácter jurídica.

---

721 LEGUINA VILLA, J. y ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1982). *Ibídem*.

722 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, con Enmienda en 2009). Gaceta Oficial Nº 5908 extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009.

723 MOLES CAUBET, Antonio. ***El concepto de autonomía universitaria*.** Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal, Caracas, 1971. Págs. 13 y ss.

Ahora bien, es importante la apreciación que ofrece Rodríguez García[724] respecto de que:

> Las organizaciones universitarias pueden ser sometidas a estimaciones de rendimiento pero es necesario estar claros en las siguientes premisas: la primera, la Universidad autónoma no es una estructura neutra, adaptable y adoptable a capricho, sin tener en cuenta al ambiente social y político que la rodea, y que ella cumple una función crítica y formativa; la segunda, que cualquier intento de enjuiciar la institución debe partir de la identificación de sus *valores específicos* frente a otras consideraciones generales que pueden resultar antivalores trapaceros.

Al socaire de lo afirmado, se puede inferir lo siguiente: (a) las universidades necesariamente debe estar sometidas a una revisión en torno a lo que realiza y cuáles son los resultados; (b) la universidad debe ser parte integrativa de la sociedad en la que está inserta; (c) su rol fundamental se centra en desarrollar un espíritu crítico y contribuir con la formación de los seres humanos y (d) toda valoración que se haga sobre ella, ineludiblemente, tiene que estar sustentada en los valores singulares que son su fundamento y no ha de estar sustentada en criterios amplios o consideraciones dispares, producto de criterios subalternos de quienes someten a un proceso evaluativo la actividad universitaria.

En esta perspectiva, el mismo Rodríguez García[725] realiza una precisión acerca de cuál es la relación entre autonomía y el desarrollo del pensamiento crítico. Y expresa lo siguiente:

> …donde hay autonomía universitaria la Universidad está unida al cumplimiento de una función crítica como su contenido esencial, no puede concebirse de otra manera la búsqueda del conocimiento por medio de la investigación (científica, humanística y tecnológica) para el beneficio espiritual y material de una Nación como comunidad de cultura (CV, artículo [*sic*] 109).

---

[724] RODRÍGUEZ GARCÍA, N. (s.f.). Constitución y Autonomía universitaria. [Documento en Línea] Recuperado el 02 de octubre de 2015. Disponible: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fxa.yimg.com%2Fkq%2Fgroups%2F9509988%2F1376570438%2Fname%2FCONSTITUCION%2BY%2BAUTONOMIA%2BUNIVERSITARI1.doc p. 4.

[725] *Ibídem.*

Necesario ratificar que tal como expresa Chaves García[726]: "Autonomía significa la facultad de regirse por sí mismo o capacidad de actuación espontánea. Jurídicamente implica la capacidad de darse normas propias para su autogobierno". Y, por supuesto, dentro de ese principio autonómico las universidades tienen la altísima responsabilidad de contribuir con la prestación de ese servicio público: la educación universitaria, a través de sus funciones esenciales: docencia, investigación y extensión. Ha de ser un estudio permanente por parte de los profesores y de quienes serán los futuros profesionales que atenderán los requerimientos del Estado, según sea el proyecto de nación.

Así las cosas, una institución universitaria ha de sustentar toda la creación cognitiva en su autonomía. Y a ese principio autonómico, se une el valor preciado de la libertad. Unos doctrinarios que han desarrollado esta idea se presentan de inmediato. Toro[727] indica: "La autonomía solo es un valor agregado, si existen maneras amplias e inquietantes de ejercerla, por lo cual los currículos, los planes de estudio y los métodos pedagógicos deben diseñarse para que, en efecto, se pueda hacer un uso generoso de la libertad". En esta mirada, el valor de mayor relevancia es la libertad y, entonces, la autonomía es sucedánea como característica y también como valor. De ahí que Altuve[728], manifiesta:

> La autonomía universitaria es tan antigua como la expresión de libertad, que los universitarios reclaman en cada ocasión que es mancillada bajo diversos pretextos. La libertad se debe ejercer democráticamente, sin más limitaciones que las expresas en las leyes y normas que rigen sobre la materia.

Como se puede leer, tienen la autonomía y la libertad su historicidad; vale decir, han sido cultivadas desde una época pretérita y aún hoy siguen siendo estimadas en

---

[726] CHAVES GARCÍA, J. (1991). *La Universidad Pública Española: Configuración actual y régimen jurídico de su profesorado*. Oviedo, España: Universidad de Oviedo. p. 24.

[727] TORO, J. (2004). La autonomía, el propósito de la educación. En *Revista de Estudios Sociales.* (pp. 119-124) [Artículo en Línea] Recuperado el 20 de enero de 2016. Disponible: res.uniandes.edu.co/pdf/descargar.php?f=./data/Revista_No...pdf p. 123.

[728] ALTUVE, J. (2008). Autonomía Universitaria. *En Actualidad Contable* FACES Año 11 Nº 17, Julio-Diciembre 2008. Mérida. Venezuela. (pp. 5-10). [Artículo en Línea] Recuperado el 20 de enero de 2016. Disponible: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/26618/1/articulo1.pdfp. 1

alto grado. En esta misma orientación, Rodríguez García[729] sostiene:

> Autonomía universitaria significa, ante nada, libertad, como símbolo, como emblema, como razón fundamental del ser universitario, de la Universidad misma. Libertad de los docentes e investigadores para discutir los conocimientos recibidos e impartidos, continuar sin límites la investigación, y explicar mediante interpretaciones propias, no necesariamente reiterativas de lo establecido, la ciencia y el conocimiento. Consiste, por ello, en libertad científica y su acrecentamiento en el proceso pedagógico.

Se prepondera, como se lee, la libertad en diferentes asuntos: (a) la discusión abierta y concienciada de los conocimientos que se reciben, que se imparten y que se producen. Sobre todo, se trata de ser generadores de conocimiento y no se ha centrar tanto en ser reproductores de conocimientos. Esa es la esencia de la autonomía de cátedra; (b) realizar sin limitación alguna la investigación en todas las áreas del conocimiento y (c) ese criterio libertario, ha de tener un impacto favorable en el pensamiento pedagógico y, necesariamente, en el acto pedagógico que realiza el docente.

Hogaño, dentro de la autonomía, la universidad ha de tener en cuenta las diversas tendencias educativas del mundo, matizadas por las tensiones existentes que se suscitan por la asunción de diferentes paradigmas que concitan una manera plural y diversa de construir, difundir, proyectar y socializar el conocimiento, a través de la indagatoria permanente.

Refiere González Cuevas[730]:

> La autonomía universitaria, junto con la libertad académica, son condiciones para el ejercicio de la primera virtud intelectual: la libertad de indagación. Es además uno de los logros más apreciados de las universidades latinoamericanas. Faculta a las universidades a definir sus programas académicos, a solicitar a su personal y a gobernarse por sí mismas.

---

[729] RODRÍGUEZ GARCÍA, N. (s.f.). *Ibídem.*

[730] GONZÁLEZ CUEVAS, O. (s.f.). *El concepto de Universidad.* [Documento en Línea] Recuperado el 27 de septiembre de 2015. Disponible: http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista102_S2A1ES.pdf p. 1.

A partir de esta consideración, se valora la autonomía universitaria como la condición de independencia que adquiere la universidad; sobre todo, la atribuida en forma total a la universidad pública, tanto en lo político, como en lo administrativo, y, en cierta medida, en lo económico, en cuanto al proceso distributivo del presupuesto asignado. Se parte del principio de autonomía *iuris universitaria*, para auto-dirigirse y auto-gobernarse. Tal perspectiva originaria tiene importancia, puesto que el sustento jurídico es la esencia de la autonomía. Y, a su vez, se adscribe de la autonomía normativa, en virtud de que se establecen las distintas disposiciones que guiarán el funcionamiento gubernativo universitario.

Tal como lo refiere Jiménez[731]:

> El principio de autonomía *IRIS* (sic) UNIVERSITARIA sostiene que la universidad debe ser autónoma y auto-gobernada, que debe elegir sus propias autoridades sin injerencia del poder político, decidiendo sus propios estatutos y programas de estudio. La AU [Autonomía Universitaria] está fundada en la necesidad de evitar que los vaivenes del poder político se traduzcan en cambios arbitrarios de la vida y de las autoridades universitarias.

Es de impretermitible cumplimiento, según la doctrina, la no injerencia del poder político, a través de sus diversas manifestaciones, en cualesquiera de las actividades propias de su condición autónoma. Verbo y gracia, no se ha inmiscuir en la elección de las autoridades y de los órganos de cogobierno universitario. Asunto, que, al menos en Venezuela, hogaño, ha sido de gran preocupación, visto que ha habido abuso e injerencia por parte de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia en lo que al proceso eleccionario se refiere; hoy la mayoría de las universidades del país, aún no han podido renovar sus autoridades, en razón de que dicha sala ha ordenado a las comisiones electorales abstenerse de convocar a elecciones.

Así se tiene, como ilustración, el fallo de la Sala Electoral correspondiente al año 2011, cuando en una de sus decisiones declara: "*Se ORDENA a la Comisión*

[731] JIMÉNEZ, M. (2015). *Los dictadores y la autonomía.* [Documento en Línea] Recuperado el 04 de octubre de 2015. Disponible: http://convincente.com.ve/marlon-jimenezlos-dictadores-y-la-autonomia/ p. 1.

Electoral de la Universidad del Zulia (LUZ), suspender cualquier proceso electoral a celebrarse en esa Casa de Estudios, hasta tanto no se dicte el nuevo Reglamento de Elecciones Universitarias." [732] [Cursivas en el original]

Se valora que esa orden constituye un menoscabo a la autonomía universitaria, consagrada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Ahora bien, en función de ese elevado principio de autonomía universitaria, la Corte Constitucional de Colombia[733], en su debido momento, ha señalado, en relación con los entes universitarios (universidades), lo que sigue:

> Por regla general la universidad se rige por el principio de plena capacidad de decisión, lo cual implica un grado importante de acción libre de injerencia legislativa y judicial, necesaria para desarrollar un contenido académico que asegure un espacio independiente del conocimiento, la capacidad creativa y la investigación científica...

Criterio jurisprudencial que, en Venezuela, no ha sido asumido en su justa dimensión. Ello se afirma en razón de los distintos fallos recientes de la Sala Electoral, sentencia número 57 del 29 de marzo de 2012 y sentencia número 178 del 11 de diciembre de 2013. Igualmente, en Sentencia número 749, de la Sala Constitucional[734] se lee:

> *Se ORDENA a la Rectora de la Universidad del Zulia (LUZ), que en un lapso perentorio, que no podrá exceder de quince (15) días hábiles de la Universidad, contados a partir de la notificación del presente fallo, proceda a convocar al Consejo Universitario, para que ese órgano colegiado, dentro del lapso de treinta (30) días hábiles, reforme y publique el Reglamento de Elecciones de la Universidad del Zulia (LUZ), a fin de ajustar su contenido a las disposiciones de la vigente Ley Orgánica de Educación y a las consideraciones emitidas por esta Sala.* [Cursiva en el original]

---

[732] Tribunal Supremo de Justicia (2011) Sentencia de la Sala Electoral N° 134 de fecha 24 de noviembre de 2011. [Sentencia en Línea] Recuperada el 20 de enero de 2016. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/selec/noviembre/134-241111-2011-2011-000022.HTML

[733] Corte Constitucional de Colombia (1999). Sentencia 310-99. [Sentencia en Línea] Recuperada el 04 de octubre de 2015. Disponible: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/t-310-99.htm

[734] Tribunal Supremo de Justicia (2014) Sala Constitucional Sentencia N° 749, de fecha 16 de junio de 2016. [Sentencia en Línea] Recuperada el 20 de enero de 2016. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/165874-749-16614-2014-14-0445.HTML

Con estas decisiones y otros fallos, se puede valorar que existe una vulneración al principio de autonomía universitaria, por parte de uno de los órganos del poder público en la vida democrática y autónoma de las universidades.

Por supuesto, hay que valorar que no puede existir una autonomía universitaria, desvinculada de las políticas educativas estatales. Por ello, se considera importante y preponderante el planteamiento de la misma Corte Constitucional de Colombia[735]:

> La autonomía universitaria no es soberanía educativa, pues si bien otorga un margen amplio de discrecionalidad a la institución superior le impide la arbitrariedad, como quiera que: "únicamente las actuaciones legítimas de los centros de educación superior se encuentran amparadas por la protección constitucional".

Se afirma fervientemente la imposibilidad de la existencia de una soberanía educativa exorbitante, incontrolada, por parte de las universidades. Vale argüir, no ha de homologarse los vocablos autonomía y soberanía. La autonomía universitaria tiene sus límites. Pero, desafortunadamente, en función de esa limitación que se cierne sobre la autonomía, como se ha expresado antes, el Poder Público ha menoscabado la esfera de la autonomía gubernativa de las universidades.

El Tribunal Supremo de Justicia, a través de sus Salas Constitucional y Electoral, ha admitido variados recursos de nulidad, y, en efecto, han declarado nulos artículos específicos de los Reglamentos de Elecciones, por los que se rige el proceso eleccionario de las universidades, tanto autónomas, como experimentales. De éstas (de las universidades experimentales) puede afirmarse que la autonomía también está garantizada, pero con mayores límites, pues dependen, en muchos casos, de criterios establecidos por el órgano rector de la educación superior o universitaria.

En esa perspectiva, de atentar e irrespetar la autonomía universitaria, se tiene como evidencia el hecho de que los resultados de comicios electorales, organizados y dirigidos por las comisiones electorales, conforme con las normas dadas en sus

[735] Corte Constitucional de Colombia (1999). Sentencia 310-99. [Sentencia en Línea] Recuperada el 04 de octubre de 2015. Disponible:http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/t-310-99.htm

reglamentos, como potestad normativa, han sido anulados y ordenado su repetición, por razones inapropiadas, poco claras, controversiales; con ello se puede afirmar que el control no es necesariamente antijurídico.

Claro que ese control se ha realizado bajo la argumentación de la participación igualitaria de todos los integrantes de la comunidad universitaria, en la elección de las autoridades rectorales y decanales, en atención a una Ley Orgánica de Educación, cuyo espectro legal al sector universitario, es discutido.

De vuelta a la autonomía universitaria, en la perspectiva ideal, hay que afirmar que existe una orientación referida a los elementos que son imprescindibles para que ella realmente tenga su valor en el mundo jurídico. En esta dimensión de alcanzar la autonomía universitaria, Leguina Villa y Ortega Álvarez (*Apud* Chaves García[736]) refieren que se requiere la presencia concurrente de los siguientes aspectos:

1. Existencia de la institución
2. Establecimiento de órganos representativos de la comunidad universitaria encargados de gestionar los intereses que le son propios.
3. Atribución de potestades instrumentales de orden administrativo: reglamentaria, organizativa, de personal, disciplinaria, financiera y de programación.
4. Ausencia de controles de oportunidad, ni genéricos o indeterminados de legalidad. Sí resultarían posibles los controles específicos de legalidad en materias que afecten a los intereses generales.

Bajo la convicción de pervivencia de estos puntos establecidos, también se hace necesario considerar cuáles son los fines de la autonomía universitaria. En esa propuesta la jurisprudencia ha valorado como principal finalidad de la autonomía el hecho de garantir que la formación del ser humano, tanto en lo académico, como en la construcción de saberes, y la libertad de pensamiento se produzca y se desarrolle de manera libre. Además, mediante la autonomía universitaria se garantiza que no se produzcan injerencias, ni posibles interferencias por parte del poder público, en cualesquiera de las actividades que se promuevan al interno de la universidad. Sean

[736] CHAVES GARCÍA, J. (1991).*Op. Citato*. p. 25.

éstas, en expresión de Ruiz Calderón[737], una aplicación de alguno de los tipos de autonomías: académica, normativa, gubernamental, administrativa, económica, financiera, teleológica o territorial.

En la revisión del ordenamiento jurídico en la Ley de Universidades[738], en el Artículo 9 establece que la tipología de la autonomía es la siguiente:

> 1. Autonomía organizativa, en virtud de la cual podrán dictar sus normas internas.
> 2. Autonomía académica, para planificar, organizar y realizar los programas de investigación, docentes y de extensión que fueren necesario para el cumplimiento de sus fines;
> 3. Autonomía administrativa, para elegir y nombrar sus autoridades y designar su personal docente, de investigación y administrativo;
> 4. Autonomía económica y financiera, para organizar y administrar su patrimonio.

Desde esta óptica, conforme con la aplicación de la autonomía, en sus diferentes dimensiones, las instituciones universitarias desarrollan programas de formación profesional en plurales áreas del conocimiento. Hoy más que nunca, en el mundo globalizado, y los avances de la ciencia se hace mucho más evidente la necesidad otorgar diversas opciones de profesionalización.

A su vez, hay que referir que la autonomía universitaria tiene su reglamentación en el Artículo 5 del respectivo Reglamento Parcial de la Ley de Universidades[739] de 1967, que, aunque es anterior a la ley de Universidades de 1971, sigue vigente. Esta vigencia se deriva de una circunstancia particular: el Reglamento Parcial de la Ley de Universidades[740] de 1971, no lo derogó; ello se debe a que las regulaciones establecidas en este reglamento de 1971 se centraron en normar otros asuntos como la

---

[737] RUIZ CALDERÓN, H. (2001) La autonomía universitaria un concepto complejo. En *Como en botica*. Un espacio para el debate, el pensamiento crítico y por el placer de escribir. [Blog en Línea] Recuperado el 10 de octubre de 2015. Disponible: http://comoenboticadehumberto.blogspot.com/2011/06/la-autonomia-universitaria-un-concepto.html

[738] Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial N° 1.429 (Extraordinaria) de fecha 8 de septiembre de 1970. *Artículo 9.*

[739] Reglamento parcial de la ley de universidades (1967). Gaceta Oficial Nº 28.262 de fecha 17 de febrero de 1967. Artículo 5

[740] Reglamento parcial de la ley de universidades (1971). Gaceta Oficial No. 29.559 de fecha 01 de septiembre de 1971.

reorganización de la universidad, las elecciones universitarias y las modificaciones a la estructura académica. Así las cosas, el Artículo 5 del Reglamento de 1967 determina lo siguiente:

> Artículo 5.- Las Universidades son autónomas en cuanto a su propio gobierno, en sus actividades docentes, de investigación, académicas, culturales y administrativas, de acuerdo con lo previsto en la Ley.

Como quiera que lo prescrito en la norma precedente, se vincula con la Ley de Universidades que regula a las Universidades venezolanas, se hará un inciso respecto de las Universidades autónomas venezolanas. Entre ellas se encuentran: la Universidad Central de Venezuela (UCV), la Universidad de Los Andes (ULA), la Universidad de Carabobo (UC), la Universidad de Oriente (UDO) y La Universidad del Zulia (LUZ). También hay Universidades Nacionales Experimentales, que de acuerdo con la Ley de Universidades[741], Artículo 10: …"gozan de autonomía dentro de las condiciones especiales requeridas por la experimentación educativa, su organización y funcionamiento se establecen por Reglamento Ejecutivo". En este caso, las universidades experimentales y también las privadas tienen un grado de autonomía que le es conferida reglamentariamente.

Así entonces, con fundamento en lo expuesto, puede afirmarse con Morles, Medina Rubio y Álvarez Bedoya lo siguiente: "Las universidades autónomas constituyen el grupo de instituciones de educación superior más antiguas, de mayor tradición académica y mayor número de estudiantes"[742]. Y sobre esa base de la antigüedad, se erige con mucho vigor en la universidad su autonomía. Una cualidad que le genera independencia en varias esferas: política, académica, administrativa y económica, como aspectos fundamentales de la autonomía.

Rodríguez García refiere:

---

[741] Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial N° 1.429 (Extraordinaria) de fecha 8 de septiembre de 1970. *Artículo 10.*

[742] MORLES SÁNCHEZ, V., MEDINA RUBIO, E. y ALVAREZ BEDOYA, N. (2003). *La educación superior en Venezuela*. Informe 2002 IESALC-UNESCO Caracas. [Informe en Línea] Recuperado el 10 de octubre de 2015. Disponible:http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001315/131594s.pdf

> La autonomía universitaria estuvo instituida entre nosotros como una autonomía derivada de la ley, con los objetivos y finalidades de garantizar la creación y difusión del saber mediante la investigación y la enseñanza, completando la formación iniciada en los ciclos educacionales anteriores[743].

Incuestionablemente, la autonomía universitaria tiene, en principio, su disposición reguladora *ex lege*, empero, su fundamento tendría que ser en la norma suprema. Así lo expresa el mismo Rodríguez García[744]:

> Hoy las Universidades**,** *ex Constitutione***,** gozan de una autonomía catalogada dentro de los derechos fundamentales y las libertades públicas, como consecuencia [directa de la consagración constitucional de la autonomía], con las protecciones y garantías que para tales derechos prevé la misma Constitución.

De hecho, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela[745], en el Artículo 109 reconoce y, a partir de ese reconocimiento, consagra la autonomía universitaria como principio y jerarquía constitucionales, para que las universidades se puedan dedicar a la búsqueda del conocimiento.

Asimismo, consagra que las universidades autónomas podrán darse: (a) su normativa de gobierno; (b) igualmente, normas relativas a su funcionamiento; (c) las disposiciones para la administración eficiente de su patrimonio; patrimonio que le corresponde por la adquisición de la personalidad jurídica. Necesario, valorar que esta administración patrimonial tiene que estar sometida al control y vigilancia que se han establecido en la ley; (d) de la misma manera, consagra la autonomía universitaria de carácter académico para que las instituciones universitarias puedan planificar, organizar, elaborar y actualizar sus programas de investigación, docencia y extensión.

En esta perspectiva, a través de su evolución histórica, las universidades fueron establecidas no sin que tuvieran distanciamientos y presiones societales y,

---

[743] RODRÍGUEZ GARCÍA, N. (s.f.). *Op. Citato*. p. 15.
[744] RODRÍGUEZ GARCÍA, N. (s.f.). *Op. Citato*. p. 20.
[745] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999, con Enmienda en 2009). Gaceta Oficial Nº 5908 extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009.

desafortunadamente, también de otros poderes, que han pretendido socavar el principio autonómico de tan inveterada institución cultivadora y guardián del conocimiento. Así lo expresa Tünnermann Bernheim[746]:

> El desenvolvimiento histórico de la universidad nos muestra, desde sus orígenes, la tensión que ha existido entre la autonomía de la comunidad universitaria, como institución con fines propios, y las fuerzas sociales, principalmente los poderes públicos y religiosos, deseosos de controlarla.

Actualmente, se hace más evidente, al menos, en Venezuela el menoscabo de la autonomía universitaria, mediante diferentes acciones gubernamentales. La autonomía ha de ser respetada sobre la base de la libertad que le ha sido reconocida *ex eo die quo*[747]fue creada como institución multidisciplinaria dedicada a la investigación y a la formación del ser humano, mediante la atención a la educación superior o universitaria. Institución que, a pesar de todos los embates, ha perdurado en el tiempo.

Imponderable, en la transformación de la Universidad, la influencia que ha tenido el movimiento que históricamente se ha denominado reforma de Córdoba; movimiento que se dio en la provincia de Córdoba en Argentina. Un levantamiento estudiantil que se gestó a finales de 1917, como protesta y en contra de la ordenanza dada por las autoridades de la Universidad de Córdoba, mediante la cual suprimían el internado en las Clínicas. El 31 de marzo de 1918, ante la negativa de las autoridades de valorar y analizar las peticiones hechas por los estudiantes, el movimiento estudiantil radicalizó sus acciones y se declararon en huelga general.

Tal situación impactó en la sociedad, y visto el agravamiento y profundización de las propuestas, el gobierno intervino la universidad y el 15 de junio de 1918, triunfó el movimiento, que pasó a la historia, como ya se expresó, bajo el nombre de Reforma de Córdoba. Dicha reforma universitaria permitió que se generara una amplia tendencia del activismo estudiantil, que fue impactando en las universidades de la región. De allí surgieron diversas agrupaciones con plurales orientaciones ideológicas conocidas

---

[746] TÜNNERMANN BERNHEIM, C. (2008). *Op. Citato.* p. 21

[747] Traducción: [*ex eo die quo* = desde el día en que]

como movimientos *reformistas*.

En lo puntual y basilar de sus peticiones se encontraban los siguientes principios: la autonomía universitaria, el cogobierno estudiantil, la extensión universitaria, los concursos de oposición para el ingreso de los profesores y la regularidad y periodicidad de las cátedras. Por ello, Tünnermann Bernheim[748] afirma:

> El concepto de autonomía sustentado por el movimiento reformista [de Córdoba] era muy amplio: implicaba el reconocimiento del derecho de la comunidad universitaria a elegir sus propias autoridades, sin interferencias extrañas; la libertad de cátedra; la designación de los profesores mediante procedimientos puramente académicos que garantizaran su idoneidad; la dirección y gobierno de la institución por sus propios órganos directivos; la aprobación de planes y programas de estudio; elaboración y aprobación del presupuesto universitario…

Así las cosas, emerge el principio autonómico de las universidades, con una visión organizativa trascendente y pertinente en el marco societal en el que se encuentra inserta. Y su verdadero propósito se orienta al desarrollo de la construcción del conocimiento, la profundización de la investigación plural, el respeto a las ideas diversas y a la libertad de cátedra. Expresión concreta del fin de la autonomía universitaria la propone Rodríguez García[749]quien sostiene:

> La autonomía universitaria tiene como fin esencial que la Universidad, como figura jurídico-organizativa, por medio de su comunidad -profesores, estudiantes y egresados- se dedique a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación.

Dentro de la autonomía se incluye una libertad académica, que tiene como base el reconocimiento que le ha otorgado el Estado, a través de la normativa que regula la materia educativa. Por ello, con respecto a la libertad, en una visión amplia, Medina

[748] TÜNNERMANN BERNHEIM, C. (2008). *Op. Citato.* pp. 24-25.
[749] RODRÍGUEZ GARCÍA, N. (s.f.). *Op. Citato*. p. 20.

Echavarría (*Apud* Tünnermann Bernheim[750]) expresa:

> La verdadera autonomía deriva del ámbito de libertad reconocida a la universidad por el Estado por razón de que acepta la autoridad que ésta posee ya por sí misma. En este sentido, perdura la autonomía espiritual de la universidad aún allí donde se ha convertido en miembro uniforme de la actividad administrativa del Estado.

De esta concepción se ha desarrollado el sentido de la universidad como: "una comunidad de intereses espirituales", tal como fue incorporado en la Ley de Universidades[751], y el Reglamento Parcial de la Ley de Universidades[752] de 1967.

Ahora bien, necesario atender el planteamiento de Tünnermann Bernheim[753] con respecto a que la autonomía no ha de significar la configuración insular de la universidad, puesto que como afirma:

> …la autonomía no implica aislamiento sino presencia en el ámbito nacional e internacional, fortalecimiento de nuestros valores culturales y de nuestra identidad como naciones, pero abiertas al diálogo intercultural y a la comunidad académica internacional. Sólo siendo instituciones libres y responsables las universidades pueden ser las interlocutoras por excelencia de ese respetuoso y fructífero diálogo internacional.

Hay una visión integracionista de la universidad en los espacios y contextos donde está inserta; por ello su misión dentro de la comunidad académica, regional, nacional o internacional ha de ser pulsión para lograr la excelencia formativa y para propiciar intercambios con todos los plurales actores de la vida social e intelectual. De ahí que, en la condición libertaria que, dentro de la autonomía universitaria, le ha sido conferida, los autores González Pérez y Guadarrama López[754] refieren:

---

[750] TÜNNERMANN BERNHEIM, C. (2008). *Ibídem.* pp. 21-22.

[751] Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial N° 1.429 (Extraordinaria) de fecha 8 de septiembre de 1970. *Artículo 9.*

[752] Reglamento parcial de la ley de universidades (1967). Gaceta Oficial Nº 28.262 de fecha 17 de febrero de 1967. Artículo 5.

[753] TÜNNERMANN BERNHEIM, C. (2008). *Op. citato.* p. 44.

[754] GONZÁLEZ PÉREZ, L. y GUADARRAMA LÓPEZ, E. (2009). *Autonomía Universitaria y Universidad Pública*. El Autogobierno Universitario. [Artículo en Línea] Recuperado el 12 de octubre de 2015. Disponible: http://www.abogadogeneral.unam.mx/PDFS/autonomia.pdfp. 36

> …la autonomía universitaria se convierte en el instrumento otorgado por la Constitución para que cumplan con la función constitucional asignada, de proveer a los estudiantes universitarios de una educación de calidad, basada en criterios científicos y de búsqueda de la verdad, ajenos a dogmas e ideologías…

Esta visión amplia de la acción y ejecutoria de las políticas públicas, por parte de la universidad, está atribuida mediante una serie de facultades que son esenciales para lograr una educación de calidad y un desarrollo del conocimiento; aunado a ello se le exige la respectiva socialización, a través de las potestades que, de modo enunciativo, se presentan con los autores ya mencionados.

Por eso, González Pérez y Guadarrama López[755] sostienen que las potestades son: (a) autogobierno; (b) autogestión administrativa; (c) autoorganización académica y (d) autonormación. Ellas son unas facultades que son valoradas como inherentes al principio de autonomía.

Es, por demás, imponderable reconocer que la atribución de la facultad para decidir, como parte de la autonomía universitaria, está subordinada, sujeta o sometida a los principios que la Constitución confiere a toda actuación y que consecuencialmente es atribuida a todo órgano del Estado. Un conferimiento que ha de ser entendido no de manera amplia, sino en función de las especificidades que ha desarrollar, y en el caso de las universidades tiene su fundamento de estructuración y organización en desarrollar el sistema educativo correspondiente, en atención al sistema que procura el Estado, a través de sus políticas educativas, para el desarrollo de la ciudadanía. Tal consideración de supeditar las acciones educativas a las políticas públicas, es entendida, por algunos poderes públicos y en determinados regímenes, como el punto permisivo que le impulsa al poder público tener injerencia en la actuación y desempeño libre de las universidades autónomas.

Sobre la base de lo expuesto, tal como lo expresan González Pérez y

[755] GONZÁLEZ PÉREZ, L. y GUADARRAMA LÓPEZ, E. (2009). *Op. Citato.* p. 37

Guadarrama López[756]:

> - A las universidades se les reconoce autonomía de actuación, pero no soberanía ni extraterritorialidad. Esto significa que su actuar deba estar enmarcado dentro del orden jurídico nacional.
> (*omissis*)
> - Que las autoridades universitarias sólo pueden conocer y resolver de asuntos en los que la Legislación Universitaria les reconozca expresamente facultades de actuación y de decisión, y
> - Que las autoridades universitarias tienen reconocida la facultad discrecional en su actuar, esto es, que todos sus actos deben estar fundados y motivados jurídicamente.

Con respecto a la facultad discrecional para actuar, habría que señalar que si se acoge *ad pedem litterae* la explicación doctrinal, pareciera no tener el sentido que al menos en Venezuela se otorga a tales expresiones.

Por ello, con apoyo en Arvelaiz Reyes[757] se expone lo subsecuente:

> Tradicionalmente la potestad discrecional ha sido definida por la doctrina como aquella facultad que otorga la Ley a la autoridad administrativa para elegir entre varias soluciones igualmente justas en un caso concreto. (…) La potestad discrecional encuentra justificación, como otras tantas de las facultades con que cuenta la Administración, en el interés que ella está llamada a satisfacer, es decir, el interés general.

Se aviene oportuno, sobre la base de lo expuesto incluir una distinción entre facultades regladas y discrecionales. Al respecto, se sigue la elaboración realizada por Gordillo del siguiente modo: "La primera distinción entre facultad reglada o discrecional tiene íntima relación con que se haya lesionado un derecho subjetivo o un interés legítimo, según veremos en las páginas siguientes"[758]. Y, en ese tenor, el TSJ

---

[756] GONZÁLEZ PÉREZ, L. y GUADARRAMA LÓPEZ, E. (2009). *Op. Citato.* pp. 52-53

[757] ARVELAIZ REYES, B. (1997). Discrecionalidad administrativa. En *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.* N| 103. Universidad Central de Venezuela. (pp. 360-392). [Artículo en Línea] Recuperado el 20 de enero de 2016. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/103/rucv_1997_103_359-392.pdf p. 303.

[758] GORDILLO, A. (s.f.). *Capítulo X*: Clasificación jurídica de la función administrativa. [Capítulo en Línea] Recuperado el 22 de octubre de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloX.pdf p. X-11

[Sentencia CPCA, del 01.06.2000] (*Apud* Araujo Juárez[759]) indica:

> La potestad administrativa será, en cambio, discrecional, cuando el ordenamiento jurídico le otorgue a la Administración Pública cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa, o hacerla de una u otra manera.

De modo que la facultad discrecional de actuar de las universidades no siempre y en todos los casos, serán discrecionales, puesto que habrá actuaciones que son regladas. Habrá un sometimiento al ordenamiento jurídico imperante. Significa que habrá necesidad de atender las disposiciones precisas que regulan unas potestades de la Administración Pública. Potestades que adquieren la adjetivación de potestades regladas. Éstas de acuerdo con el criterio de Gordillo[760] son entendidas como:

> Las facultades de un órgano administrativo están regladas cuando una norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta determinada que el particular debe seguir, o sea cuando el orden jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que el órgano debe hacer en un caso concreto.

Por su parte, Araujo-Juárez[761] respecto de las potestades regladas sostiene:

> La potestad administrativa de un órgano o ente administrativo será reglada, cuando la norma jurídica predetermina en forma completa las condiciones de su ejercicio, o sea, cuando el ordenamiento jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que el órgano o ente administrativo debe hacer en un caso concreto.

Significa, de acuerdo con este posicionamiento, que es necesario que exista una disposición normativa establecida; por tanto, evidentemente tiene que entenderse y asumirse que las autoridades universitarias, a los efectos de emitir ciertos actos administrativos, no pueden apartarse de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

Como se ha anunciado precedentemente la Administración Pública tendrá también actuaciones discrecionales. Todo este desarrollo teórico expuesto tiene como

---

759 ARAUJO-JUÁREZ, J. (2007). *Derecho Administrativo.* Parte General. Caracas: Paredes. p. 115.
760 GORDILLO, A. (s.f.). *Op. Citato.* p. X-11
761 ARAUJO-JUÁREZ, J. (2007). *Op Citato*. p. 115.

finalidad dar cuenta de la importancia que, en el contexto universitario, tiene la autonomía universitaria, a los fines de dictar actos administrativos que tengan efectos jurídicos válidos para los integrantes de la comunidad universitaria. Tales dictados no pueden, de ningún modo, socavar o violentar el ordenamiento jurídico vigente y particularmente la normativa establecida por el Derecho Administrativo.

Personalidad Jurídica de las Universidades

Antes de considerar el aspecto singular de la personalidad jurídica de las universidades, brevemente, con apoyo en Moles Caubet[762], se presenta una aproximación eidética de la personalidad en términos generales, en el siguiente planteamiento: "La personalidad es algo más que un derecho potencial a adquirir toda clase de derechos, obligaciones y responsabilidades, pues el hombre, por serlo, desde su nacimiento e inclusive desde su concepción tiene asegurada una suma de derechos efectivos".

Desde esta óptica es importante plantear una idea acerca de la personalidad jurídica que propone Gordillo[763]: "La personalidad jurídica, por lo mismo que es un mero concepto, es impotente para producir por su propia virtualidad efecto material alguno: Ella es tan sólo una idea, y como idea que es, es insusceptible de tener relaciones causales". Esto es, en la personalidad jurídica, en esa relación que se produce entre el ser humano, individuo y en esa idea, en esa abstracción, no tendrá cabida la causalidad. Así entonces, la personalidad jurídica es una característica que otorga el Derecho, aunado al otorgamiento de variados derechos, y, por supuesto, de manera correlativa y en la misma proporción, una suma de obligaciones.

---

[762] MOLES CAUBET, A. (1991). La personalidad jurídica del Estado. En *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.* N| 81. (pp. 11-50). [Artículo en Línea] Recuperado el 12 de octubre de 2015. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/81/rucv_1991_81_11-50.pdf p. 17.

[763] GORDILLO, A. (s.f.). La personalidad Jurídica. Capítulo I. Tomo 5: *Introducción al Derecho Administrativo.* [Capítulo en Línea] Recuperado el 09 de septiembre de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo5/01/01-capitulo1.pdf p. IADA-I-2

Con respecto a las universidades en relación con la Administración Pública, debe indicarse que ellas (las universidades) surgen como parte de una de las formas de descentralización: la administrativa. Así la descentralización administrativa se erige en una orientación organizativa de la Administración Pública. En virtud de ello, una de las maneras de materializar la figura descentralizadora, es crear personas jurídicas de Derecho Público. Su creación le va a otorgar personalidad jurídica a los efectos de realizar actividades administrativas en un determinado servicio público, con el propósito de contribuir con la carga que le compete al Estado.

Así, con ese propósito, se crean las universidades, como entes corporativos descentralizados, y se les confiere la responsabilidad de administrar y organizar el sistema educativo de nivel superior. A su vez, se les otorga personalidad jurídica, a los fines de que puedan contraer obligaciones, tener derechos y realizar actividades que generan responsabilidad frente a terceros y también frente a sí misma. Al respecto, Medina Pabón[764] afirma:

> Se entiende por personalidad jurídica o personería jurídica aquella por la que se reconoce a una persona, entidad, asociación o empresa, con capacidad suficiente para contraer obligaciones y realizar actividades que generan plena responsabilidad jurídica, frente a sí mismos y frente a terceros.

Implica *per se* la existencia en la institución, en este caso, de una aptitud que le permite adquirir derechos y contraer obligaciones por sí misma. Además, de manera concomitante contrae una responsabilidad jurídica, con fundamento en la realización de las actividades que le han sido atribuidas. Por su parte, Gordillo[765] asiente: "La personalidad jurídica es, pues, parte de una noción más integral de cualquier ente, y sólo constituye un rasgo distintivo del mismo, no la sustancia principal". Es importante este criterio, puesto que se ha de valorar no como la sustancia principal, sino como una

[764] MEDINA PABÓN, J. (2011). *Derecho civil. Aproximación al Derecho*. Derecho de Personas. Bogotá: Universidad del Rosario. p. 575.

[765] GORDILLO, A. (s.f.). Capítulo I: La personalidad jurídica. En *Introducción al Derecho Administrativo*. [Capítulo en Línea] Recuperado el 09 de septiembre de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo5/01/01-capitulo1.pdf p. IADA-I-2.

particularidad que la va a distinguir en el contexto administrativo. Ahora, con respecto a que no se debe valorar la personalidad jurídica como sustancia principal; quiere expresar que no se está estableciendo que ella va a ser lo esencial o lo que la hace ser ente en sí mismo; por el contrario, la personalidad jurídica forma parte de un conjunto de características que, conjugadas, constituyen el ente.

Así las cosas, con respecto a la personalidad jurídica de las universidades, la Procuraduría General de la República (*Apud* Hernández Mendible[766]) ha expresado: "La personalidad jurídica que poseen las universidades les ha sido atribuida por el ordenamiento jurídico". De modo que es imponderable reconocer que la personalidad jurídica tiene fundamento en el Derecho positivo. Y, en este tenor, Moles Caubet (*Apud* Hernández Mendible[767]) sostiene: "Las universidades son personas jurídicas, entendiendo por tales los 'entes ideales que sirven como forma jurídica de unificación y concentración de derechos, obligaciones y potestades, para el perseguimiento potenciado de intereses humanos encaminado a la consecución de determinados fines'".

Esos "entes ideales", que son las universidades se han constituido y convertido, a través del tiempo, en los espacios académicos en donde se producen y se debaten ideas. Además, día a día están comprometidas con el desarrollo de un país, a partir del hacer científico y humanístico, como producto de la investigación continua y la transformación en los procesos formativos de los seres humanos.

Ahora, ¿cómo obtienen la personalidad jurídica las universidades? A los efectos de otorgar un criterio responsivo, necesariamente, hay que acudir a la Ley de Universidades[768] pues en ella se prescribe, específicamente, en el Artículo 8 lo

---

[766] HERNÁNDEZ MENDIBLE, V. (1993). La naturaleza jurídica de las universidades. En *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello*. N. 48. (pp. 390-422). [Artículo en Línea] Recuperado el 12 de octubre de 2015. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCAB/48/UCAB_1993_48_419-389.pdf p. 395.

[767] HERNÁNDEZ MENDIBLE, V. (1993). *Ibídem.*

[768] Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial N° 1.429 (Extraordinaria) de fecha 8 de septiembre de1970

siguiente: (*omissis*) "Las Universidades Nacionales adquirirán personalidad jurídica con la publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela del Decreto Ejecutivo por el cual se crean". (*omissis*)

Tal norma orienta el modo en que se le atribuye derechos y obligaciones a las universidades. Y tal otorgamiento se hace con el propósito de que puedan cumplir la finalidad que le ha sido encomendada.

Por ello, Plana Plana[769] sostiene:

> (*omissis*) La atribución de personalidad constituye a las universidades en sujetos de derecho, en entes susceptibles de ser titulares de derechos y obligaciones. La condición pública deriva de su creación por un ente administrativo (…); de la finalidad del interés general que persigue, gestión del servicio público de la educación superior y de la consiguiente atribución de poderes exorbitantes y sometimiento al Derecho público. (*omissis*)

En esta orientación, el sometimiento de las universidades al Derecho Público, ha sido ratificado por la jurisprudencia patria; a través de ella, se ha determinado la competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos, para conocer de las demandas incoadas contra las universidades. Conveniente, entonces, en función de esta proposición, incluir una disertación breve acerca de los actos de autoridad. Ello en razón de estar considerados como entes que emiten actos de esta naturaleza.

Un criterio en esta perspectiva ha sido una particularidad en la jurisprudencia patria, cuando en el 2002 la Sala Política Administrativa del TSJ[770] incluyó la siguiente consideración:

> ***…la consagración de los actos de autoridad, es una de las formas a través de la cual la jurisdicción contencioso-administrativa ha contribuido al afianzamiento del Estado de Derecho y al control de la arbitrariedad de***

[769] PLANA PLANA, J. (1999). Órganos de gobierno de las Universidades Públicas. En *Revista Española de Educación Comparada*, Nº 5 (pp. 59-101) [Artículo en Línea] Recuperado el 13 de octubre de 2015. Disponible: www.sc.ehu.es/sfwseec/reec/reec05/reec0504.pdf pp. 9-10

[770] Tribunal Supremo de Justicia (2002). *Sentencia de la Sala Política Administrativa N° 00017 de fecha 16 de enero de 2002.* [Sentencia en Línea] Recuperada el 23 de enero de 2016. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/enero/00017-160102-0735%20.HTM

> ***los entes dotados de poder, capaz de incidir sobre la esfera jurídica de otros sujetos.*** [Resaltado en el texto original]

De modo que, en atención al principio de la universalidad del control sobre actividades y actos administrativos, que se erigen como una garantía de la expresión concreta del principio de legalidad, se aprecia que todos los actos administrativos han de ser sometidos, o quizá bajo un criterio facultativo, podría decirse con Brewer-Carías[771] que: …"pueden ser sometidos a control judicial ante los órganos de la Jurisdicción contencioso administrativa, por contrariedad a derecho"… Así las cosas, Ramos González[772]afirmará:

> Será objeto de control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa la actividad administrativa desplegada por los entes u órganos (…) lo cual incluye actos de efectos generales y particulares, actuaciones bilaterales, vías de hecho, silencio administrativo, prestación de servicios públicos, omisión de cumplimiento de obligaciones y, en general, cualquier situación que pueda afectar los derechos o intereses públicos o privados.

Con esta apreciación se puede valorar la importancia que tiene para el mundo jurídico, la actuación de los diferentes entes que fueron determinados en el Artículo 7 de la LOJCA[773] y consecuencialmente van a surgir a partir de esa actividad administrativa los actos de autoridad. En esta orientación la doctrina ha tenido el criterio correspondiente sobre los actos de autoridad. Y, en ese tenor, se encuentra Useche[774] quien expresa:

> La tesis sustantiva se ha hecho aún más amplia con la admisión de los actos de autoridad [una] denominación que alude a los dictados por sujetos que, en modo alguno, no constituyen administraciones públicas tradicionales, pero que tienen por ley el poder de incidir sobre la esfera jurídica de otros,

---

771 BREWER-CARÍAS, A.R. (2014). Introducción general al régimen de la jurisdicción contencioso administrativa. En *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa* (2a.ed.). Colección Textos Legislativos N° 47. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. p. 27.

772 RAMOS GONZÁLEZ, E. (2013). *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.* Comentada. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia. Fundación Gaceta Forense, Ediciones y Publicaciones. p. 94.

773 Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2010). Gaceta Oficial N° 39.447 publicada en fecha 16 de junio de 2010.

774 USECHE, J. (s.f.). *Análisis jurisprudencial de los actos de autoridad de efectos particulares*. [Documento en Línea] Recuperado el 20 de enero de 2016. Disponible: http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc19/19-8.pdf p.3.

> afectando sus situaciones jurídicas tanto en sentido positivo como negativo; esto es, extinguiendo o degradando los derechos subjetivos a simples intereses, modificando su contenido, o creando cargas respecto a los mismos en forma autoritaria, es decir, con la coercibilidad necesaria para obtener sus fines.

Unas precisiones del texto incorporado precedentemente; en él se plantea: (a) los actos de autoridad son proferidos por la Administración Pública, un tanto dispar de la concepción de la Administración Pública clásica; (b) dichos actos impactan en la esfera jurídica, pues, generalmente, produce un efecto, bien positivo o negativo, sobre la situación jurídica de otros sujetos de Derecho.

Una orientación privatista, respecto de los actos de autoridad, la otorga Araujo-Juárez[775], quien sostiene la necesidad de un reconocimiento a los sujetos que se han podido constituir bajo del Derecho privado; al respecto, manifiesta:

> La teoría del acto de autoridad significa el reconocimiento de la existencia de sujetos constituidos bajo la forma de Derecho privado, calificados como entes de autoridad, ya que los mismos ejercen funciones públicas a través de actos públicos, en ejercicio de potestades públicas[70] o un servicio público,[71] o de la concurrencia de ambos,[72] conforme a las delegaciones que les hace la Ley, y que a los efectos del control se denominan actos de autoridad y, por lo tanto, sometidos a la justicia administrativa[776].

De lo expuesto, puede afirmar que los actos de autoridad se valoran como unas conductas o acciones que realizan los órganos gubernamentales, de talante público.

---

[775] ARAUJO-JUÁREZ, J. (s.f.). *Derecho administrativo venezolano*. Aproximación a su construcción científica. [Documento en Línea] Recuperado el 23 de enero de 2016. Disponible: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/POSTGRADO/boletines/derecho-admin/1_boletin/JOSE_ARAUJO_JUAREZ.pdf p. 27.

[776] Los superíndices incluidos en la cita textual de Araujo-Juárez, identificados como 70, 71 y 72, hacen referencia a las siguientes sentencias:

[70]"Véase Sentencia de la CSJ/SPA, de fecha 19 de mayo de 1988, caso Universidad Santa María; Sentencia de la CPCA, de fecha 26 de mayo de 1994, caso Banco Caracas Casa de Bolsa, en RDP N° 57-58, 1994, pp. 324 y ss; y
Sentencia de CPCA, de fecha 13 de marzo de 2003, caso Carlos Coromoto Bravo Barreto".

[71]"Véase Sentencia de la CSJ/SPA, de fecha 6 de mayo de 1993, caso Ruperto Machado".

[72]"Véase Sentencia de la CPCA, de fecha 24 de noviembre de 1986, caso María Josefina Bustamante c/ Universidad Católica Andrés Bello".

Esta información fue tomada de las notas a pie de páginas presentes en el texto: *Derecho administrativo venezolano*. Aproximación a su construcción científica, del mismo Araujo-Juárez.

Dichas actuaciones pueden impactar en la esfera de las personas de diferentes maneras: positiva, negativa u omisiva. La omisión de la administración afecta a las personas en su esfera jurídica subjetiva y tal conducta genera la necesidad de utilizar un mecanismo jurisdiccional como el recurso de abstención o carencia, pero para que se active la conducta omisiva, como refiere la doctrina, ha de recaer en una obligación legal especifica de actuar; de modo que se ha de establecer una vinculación a un supuesto de hecho, que esté expresamente establecido en una norma. Esto es, tiene que estar previsto en la ley.

Otra visión que se incluye, con respecto a los actos de autoridad, es la que ha sido expuesta por Berthélémy (*Apud* Ossorio[777]) quien sostiene: …"son actos de autoridad aquellos en virtud de los cuales la administración pública ordena o prohíbe, fundada en poder propio y legal, y comprendidos en la competencia de los tribunales administrativos". En tanto que en el Diccionario Jurídico[778] se lee la siguiente definición:

> …puede entenderse por acto de autoridad, cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o de hecho determinadas, que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente.

Se colige de lo doctrinario que los actos de autoridad derivan de un ente de la Administración Pública y puede generar una situación jurídica positiva o negativa, en la esfera jurídica de los administrados y consecuencialmente en sus derechos subjetivos. Por ello, es importante puntualizar sobre el principio del control universal, consagrado en el Artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela[779], como norma suprema, cuando indica: (*omissis*) "Los órganos de la

---

[777] OSSORIO, M. (2002). Actos de Autoridad. En *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales* (25a.ed.). Buenos Aires: Heliasta. p. 53.

[778] Diccionario Jurídico (s.f.). *Acto de Autoridad.* [Definición en Línea] Recuperada el 23 de enero de 2016. Disponible: http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=1409

[779] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999, con Enmienda en 2009). Gaceta Oficial Nº 5908 extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009.

jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho" (*omissis*). Asimismo, el principio de control universal, establecido como condicionante del régimen de la jurisdicción contencioso administrativa está regulado en la LOJCA[780] está orientado a preservar la garantía, como fundamento, el principio de legalidad y además, obedece a la necesidad de controlar la actividad de la Administración Pública y así fue prescrito en el Artículo 8. Con ello se funda el fuero contencioso administrativo para controlar los actos emanados de: …"los órganos de las personas jurídicas de derecho público o de las personas jurídicas estatales, según los casos",… tal como lo sostiene Brewer-Carías[781].

Ergo, se colige que el fuero es el contencioso administrativo. Ahora, en razón de que las universidades, por su naturaleza, comparten elementos con los institutos autónomos, entonces, las causas que contra ellas se incoen habrán de ser introducidas por ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Este planteamiento tiene como τέλος (telos) garantir la idoneidad del órgano juzgador y preservar la figura del Juez natural para resolver el fondo de lo solicitado y con atención a las características sustantivas de la materia controvertida; ello en resguardo del debido proceso.

Así las cosas, la Sala Político Administrativa, del Tribunal Supremo de Justicia[782] decide lo que sigue:

> (*omissis*) a pesar de la imposibilidad de su asimilación existencial, las Universidades participan de la naturaleza de los Institutos Autónomos en cuanto a sus componentes estructurales, tales como personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, y por tratarse de instituciones al servicio de la Nación (Artículo 2 de la Ley de Universidades), forman parte de la Administración Pública Nacional, y por ende, los intereses y recursos que manejan o disponen, interesa en definitiva

[780]Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2010). Gaceta Oficial N° 39.447 publicada en fecha 16 de junio de 2010.

[781]BREWER-CARÍAS, A.R. (2014). *Op. Citato.* p. 37.

[782] Tribunal Supremo de Justicia (2000). Sentencia Nª 01312 de la Sala Político Administrativa, Expediente Nº 6342 de fecha 13/06/2000. La naturaleza de las universidades (Institutos Autónomos). [Sentencia en Línea] Recuperada el 13 de octubre de 2015. Disponible:http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/junio/01312-130600-6342.HTM

> a la Nación, y por tanto, por participar de las notas principales de aquéllos Institutos, y por los intereses fundamentales nacionales que representan, se justifica, que a los fines de su protección jurisdiccional, se les extienda el fuero contencioso administrativo de que disfrutan los Institutos tradicionales, en el sentido de que sólo pueden las Universidades ser demandadas ante los Tribunales Contenciosos Administrativos, y así se declara.
> (*omissis*)

Se colige de este fallo, que las universidades: (a) tienen, por su naturaleza y sus elementos estructurales constitutivos, la misma consideración que los Institutos Autónomos; (b) gozan de personalidad jurídica propia; (c) indiscutible que su patrimonio, es totalmente distinto e independiente del Fisco Nacional; (d) son parte estructural de la Administración Pública Nacional; (e) en lo que respecta a su protección jurisdiccional tienen el privilegio de que sus causas han de ser conocidas por el contencioso administrativo.

A los efectos de afirmar el porqué de ese privilegio, se va a asumir el criterio de García Trevijano (*Apud* Manzanedo[783]) quien sostiene: "Privilegio, es, sencillamente, 'toda situación especial distinta del régimen general, sea favorable o desfavorable, aumente o restrinja la capacidad, ya suponga un «más» o un «menos» en la vida de la Administración'".

Así pues, es importante valorar de manera preponderante que las universidades, una vez atribuida la personalidad jurídica, son sujetos pasibles de derechos y obligaciones y han de responder a la teleología que le otorga la Ley, por ser una institución que se debe a los intereses de la Nación. Se colige, además, que la personalidad jurídica de las universidades ha de ser entendida como ese conjunto de características o cualidades que le son atribuidas para tener capacidad de obrar y de intervenir en los asuntos educativos estatales. Por tanto, es primordial que se tenga en

[783] MANZANEDO, J. (1965). GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio: Tratado de Derecho Administrativo, tomo I. Madrid, 1964. Editorial Revista de Derecho Privado. 1964, 508 páginas. En *Recensiones y noticias de libros.* [Recensión en Línea] Recuperado el 23 de enero de 2016. Disponible: http://www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=~aWQ9MjI0MDAmaWRlPTEwMzcmdXJsPTEmbmFtZT0xOTY1XzA0Nl80NDUuUERGJmZpbGU9MTk2NV8wNDZfNDQ1LlBERiZ0YWJsYT1BcnRpY3VsbyZjb250ZW50PWFwcGxpY2F0aW9uL3BkZg p. 445.

cuenta la correlación identificadora que la jurisprudencia patria ha hecho de las universidades con los institutos autónomos, para comprender la vinculación con el control de sus actos, en función del principio de control universal de la actividad de la Administración Pública.

Clasificación de los Derechos Universitarios

Dentro del contexto de la personalidad jurídica se encuentra la atribución de derechos que han de poseer quienes cumplen su función ductora de todas las plurales actividades que desarrollan todos los miembros de la comunidad universitaria. Así las cosas, con apoyo en González Pérez y Guadarrama López[784]se refiere: los derechos universitarios tienen la siguiente tipología: (a) los derechos universitarios que se consideran fundamentales; (b) los derechos universitarios que se valoran como sustantivos y (c) los derechos universitarios que pueden considerarse accesorios.

Una descripción de cada uno de ellos se presenta a continuación, a partir del criterio clasificador de los autores mencionados *supra*, González Pérez y Guadarrama López[785], quienes establecen como primer eslabón:

> a. **Derechos universitarios fundamentales**. Se refiere a derechos que son indisponibles para las autoridades universitarias e irrenunciables para los universitarios titulares. Se trata tanto de derechos que devienen del texto constitucional trasladados al ámbito universitario, como derechos inherentes a la calidad universitaria *per se*, es decir, son derechos esenciales a todo universitario. Aquí entran los derechos a la libertad de cátedra, a la libre investigación, a la información, a la igualdad, la libertad de expresión y manifestación de ideas, a la seguridad jurídica (legalidad, fundamentación y motivación, garantía de audiencia), de acceso a la justicia universitaria y de libre asociación.

Estos derechos son fundamentales, pudieran adjetivar como cardinales o esenciales porque están consagrados en la norma suprema; en tal sentido, ninguna autoridad universitaria puede atribuirse alguna potestad para conculcarlos,

[784] GONZÁLEZ PÉREZ, L. y GUADARRAMA LÓPEZ, E. (2009). *Op. citato.* pp. 68-69
[785] GONZÁLEZ PÉREZ, L. y GUADARRAMA LÓPEZ, E. (2009). *Ibídem*

quebrantarlos o abrogarlos *motu proprio*. Son entonces, derechos ínsitos a la vida universitaria y la de su comunidad universitaria; por tanto, son derechos integrativos de la condición de ser universitarios.

Una segunda vertiente de los derechos, en opinión de González Pérez y Guadarrama López[786] es:

> b. **Derechos universitarios sustantivos**. Se refiere a derechos que son indisponibles para las autoridades universitarias, pero pueden ser no ejercidos por los universitarios titulares. Se trata de derechos establecidos en la Legislación Universitaria, cuyo ejercicio requiere el cumplimiento de determinados requisitos. Las autoridades universitarias sólo pueden negar o desconocer su ejercicio cuando el titular no cumpla los requisitos expresamente establecidos en la legislación. Aquí entran los que se identifican como:
>
> - Derechos político-académicos: derechos de voto (a votar y ser votado para integrar órganos colegiados) y de participación en órganos colegiados;
> - Derechos académicos *strictu sensu*: derechos a la promoción académica, a la evaluación académica, a la definitividad académica, a la superación académica, y,
> - Derechos laborales, tanto individuales como colectivos.

Si bien, como se lee, tampoco pueden las autoridades universitarias disponer de dichos derechos, pues son derechos sustantivos, primordiales, ergo, son derechos constitucionales atribuidos a los universitarios; dichos derechos están vinculados tanto a los derechos políticos, a los derechos sociales, como a los derechos culturales y educativos; igualmente, van a ser afirmados por cada ley que rige la materia para garantir el ejercicio de los dichos derechos, mediante la exigencia y el reclamo para su goce y disfrute.

De no cumplirse tales requisitos para su ejercicio, inconcusamente, han de ser restringidos, negados o desconocidos por parte de las autoridades, pues de lo contrario, podrían incurrir, en principio, en una falta que le pudiera acarrear responsabilidad administrativa, civil, penal o disciplinaria, según fuere la gravedad de la omisión.

[786] GONZÁLEZ PÉREZ, L. y GUADARRAMA LÓPEZ, E. (2009). *Ibídem*

La tercera vertiente de los derechos universitarios, según González Pérez y Guadarrama López[787] se presenta de la siguiente manera:

> c. **Derechos universitarios accesorios**. Se refiere a derechos disponibles para las autoridades y pueden ser no ejercidos por los universitarios titulares. Se trata de derechos cuyo ejercicio depende de condiciones y circunstancias prácticas y operativas. Aquí entran los derechos de acceso a eventos culturales y artísticos y de acceso a eventos recreativos y deportivos.

Ahora bien, muy a pesar de que la doctrina considera que el acceso a la cultura o al deporte es una potestad de las autoridades, no obstante, en Venezuela, se consideran como bienes de rango constitucional. Por tanto, su disciplina y ejecución quedan más allá de lo desiderativo de las autoridades. No se han de considerar derechos accesorios, sino derechos constitucionalmente consagrados. Así se lee en el Artículo 98 de la CRBV[788]: Artículo 98.- "La creación cultural es libre. (*omissis*) El Estado reconocerá y protegerá la propiedad intelectual sobre las obras científicas, literarias y artísticas"… De modo que se ratifica que el acceso a la cultura y los eventos artísticos no es una discrecionalidad de las autoridades universitarias.

Tampoco, en Venezuela se pueden considerar como derechos accesorios, el acceso a los eventos recreativos y deportivos, puesto que son derechos que están consagrados en la *norma normarum*[789] en el Artículo 111 y así se lee: "Todas las personas tienen derecho al deporte y a la recreación como actividades que benefician la calidad de vida individual y colectiva"… Es entonces, una obligación para el Estado y para todos entes de la Administración Pública. Así las cosas, las autoridades de las universidades han de garantizar el acceso a esas actividades y deja de ser, de suyo, una potestad discrecional y unos derechos accesorios.

Ahora bien, se hace necesario afirmar que aún en este caso, en que el disfrute de esos derechos responde al desarrollo de una competencia y a unas habilidades

---

[787] GONZÁLEZ PÉREZ, L. y GUADARRAMA LÓPEZ, E. (2009). *Ibídem*

[788] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999, con Enmienda en 2009). Gaceta Oficial Nº 5908 extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009. *Artículo 98*

[789] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999, con Enmienda en 2009). Gaceta Oficial Nº 5908 extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009. *Artículo 111*.

específicas, no obstante, aún en este caso, pudieran verse implicados derechos constitucionales, como la igualdad de trato. De hecho en la *norma normarum*[790] venezolana, en la exposición de motivos se lee:

> …el Estado garantizará la atención integral de los deportistas sin discriminación alguna, así como el apoyo al deporte de alta competencia. Además, con el objeto de garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, el Estado promoverá la evaluación y regulación de las entidades deportivas del sector público y del sector privado, conforme a los mecanismos que prevea la ley, la cual también establecerá incentivos y estímulos a las personas y comunidades que promuevan a los atletas y desarrollen o financien planes, programas y actividades deportivas en el país.

Ahora bien, hay que sostener y precisar que el matiz característico y diferenciador de los derechos enunciados, con respecto a los tratados precedentemente, es la accesoriedad. Eso significa que el ejercicio de esta tercera clasificación está subordinado a condiciones y situaciones de carácter práctico y operativo. En tal sentido, tienen como característica singular que pueden ser aprovechados y ejercidos por miembros de la comunidad universitaria; empero, hay una nota de discrecionalidad, tanto para su ejercicio por parte de los integrantes de la comunidad universitaria, como para la concesión por parte de las autoridades, derivado de algunas restricciones exógenas que impiden su conferimiento.

Por ejemplo, se restringe la asistencia a eventos deportivos de integrantes de la comunidad universitaria para representar al ente, porque un presupuesto deficitario. Ahora bien, se ratifica la visión eidética de que estos derechos pueden ser disfrutados y gozados por voluntad y decisión de cada integrante de dicha comunidad universitaria. Sin embargo, como ha dejado expreso *supra* el acceso y la participación en eventos culturales, artísticos, recreativos y deportivos están garantizados como derechos constitucionales. De modo que sólo imperaría el criterio personal de los administrados en si acceden a ellos o no, pero no debe una restricción *auctoritas*.

---

[790] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999, con Enmienda en 2009). Gaceta Oficial Nº 5908 extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009

Órganos de cogobierno universitario

Se parte del criterio preconcebido de que la Universidad es un ente autónomo, pero que, a su vez, es cogobernado. A partir de este presupuesto de ser la universidad un ente pasible de cogobierno, significa que ha de haber la participación de todos los integrantes de la comunidad universitaria, en las decisiones de gobierno que impacten en el funcionamiento y desarrollo académico de la universidad. Sin embargo, se considera pertinente indicar que se requeriría una indagación mayor en virtud de la regulación constitucional y la legal (Ley Orgánica de Educación[791], LOE) y (Ley de Universidades[792]), dado que existe disenso, divergencia en cuanto a la forma en cómo debe estar integrada la comunidad universitaria.

Así las cosas, en la Ley de Universidades[793] en el Artículo 1 establece: "La Universidad es fundamentalmente una comunidad de intereses espirituales que reúne a **profesores y estudiantes** en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre" [Resaltado incorporado] En esta definición se circunscribe como comunidad universitaria a profesores y estudiantes.

Una mirada que se ha convertido actualmente en un asunto que concita controversia, a partir de la norma prescrita en la Ley Orgánica de Educación[794], cuyo contenido del Artículo 34, numeral 3, establece:

> Artículo 34.- (*omissis*)
> (*omissis*)
> 3. Elegir y nombrar sus autoridades con base en la democracia participativa, protagónica y de mandato revocable, para el ejercicio pleno y en igualdad de condiciones de los derechos políticos de **los y las integrantes de la comunidad universitaria, profesores y profesoras, estudiantes, personal administrativo, personal obrero y, los egresados y las egresadas** de acuerdo al Reglamento. Se elegirá un

[791] Ley Orgánica de Educación (2009). Gaceta Oficial Nº 5.929, publicada el 15 de agosto de 2009.
[792] Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial No. 1429, Extraordinario, del 8 de septiembre de 1970.
[793] Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial No. 1429, Extraordinario, del 8 de septiembre de 1970. *Artículo 1*.
[794] Ley Orgánica de Educación (2009). Gaceta Oficial Nº 5.929, publicada el 15 de agosto de 2009. *Artículo 34, numeral 3*.

> consejo contralor conformado por los y las integrantes de la comunidad universitaria. [Resaltado incorporado]
> (*omissis*)

Por su parte, en el texto constitucional en el Artículo 109 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela[795] se excluye al personal administrativo y al personal obrero, en razón del énfasis que otorga a la función que habrán de desarrollar, pues indica: (*omissis*) "permite a los profesores, (…) estudiantes, egresados (…) de su comunidad dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación". (*omissi*s)

Doctrinariamente, también se encuentra a Kandel[796] quien dentro de la estructura del gobierno universitario y como parte de la comunidad universitaria incluye a quienes forman parte del personal administrativo, pero no hace mención al personal obrero.

Como se percibe, de lo expuesto se hace necesario de seguir apuntando, mediante la indagatoria exhaustiva, a valorar la forma integrativa de la comunidad universitaria. Por tanto, mientras se sigue profundizando en este asunto, de manera provisional, se incluye el siguiente criterio de Calama Guerra[797]

> No son los hechos, no es la superficie lo que hay que transformar; es a la mujer y al hombre y empecemos por nosotras y nosotros mismos, entre todas y todos comencemos por crear un intelectual orgánico que sea capaz de debatir, confrontar, reafirmar, argumentar desde sus creencias y luchas; de ir construyendo desde la propia lucha social, fundamentos, principios, ideas, acciones, procesos que llevarán a construir y unir los saberes de la

---

[795] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999, con Enmienda en 2009). Gaceta Oficial Nº 5908 extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009. *Artículo 109*

[796] KANDEL, V. (2002) Formas de gobierno en la universidad pública: reflexiones sobre la colegiación y la democracia. En *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).* [Artículo en Línea] Recuperado el 15 de octubre de 2015. Disponible: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20110124083718/7Kendel.pdf

[797] CALAMA GUERRA, M. (2013). Universidad: Comunidad de intereses espirituales. En *Tribuna del Investigador*. Vol. 14, N° 1-2, año 2013, de la Asociación para el Progreso de la Investigación Universitaria (APIU), de la Universidad Central de Venezuela. (pp. 62-65) [Artículo en Línea] Recuperado el 23 de enero de 2016. Disponible: http://www.tribunadelinvestigador.com/ediciones/2013/1-2/?i=art12

humanidad.

De lo expuesto se deriva que los procesos transformativos han de impactar en el ser humano, de manera favorable y con la intención de formar un ente intelectivo con sentido crítico y muy reflexivo sobre el acontecer social, institucional, económico y político, para tener una mejor sociedad.

Ahora bien, dentro del funcionamiento, estructura dinamismo universitario, se aviene oportuno el momento para realizar un acto discursivo acerca del asunto Gobierno Universitario; al respecto, Paredes Manrique[798] señala: "El tema del **Gobierno Universitario** es, evidentemente, el punto central de cualquier ley universitaria; de hecho, la existencia de una ley se basa en la necesidad de normar el gobierno de las Universidades". Así entonces, cuando se habla de un gobierno universitario, necesariamente, debe hacerse la adscripción en un determinado tipo de gobierno, fundamentalmente, de carácter democrático. Pues, en esta perspectiva democrática, la participación de profesores, estudiantes y egresados en las decisiones importantes del acontecer universitario es esencial; pudiera decirse que es vital para el adecuado desarrollo de la actividad académica, administrativa, investigativa y de extensión.

A través de esa participación y como desarrollo de una forma de gobierno se logran, de manera más efectiva, los fines establecidos al interno de la misma universidad. Bajo esa premisa, Paredes Manrique[799] afirma:

> …el gobierno de las Universidades no deja de ser un instrumento para conseguir los fines de la Universidad y por tanto lo primordial es ponernos de acuerdo sobre cuáles son esos fines y luego intentar diseñar una forma de gobierno que nos de las mejores posibilidades de conseguirlos.

En esta perspectiva y con el mismo criterio hay que valorar el desarrollo del

---

[798] PAREDES MANRIQUE, M. (1998). Gobierno Universitario. En *Revista Anales.* V. 59, Nº 1, 1998. [Artículo en línea] Recuperado el 13 de octubre de 2015. Disponible: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/anales/v59_n1/gobiernou.htm p. 1.

[799] *Ibídem.*

proceso gubernativo de la universidad, como institución social; para ello, se requiere que exista una verdadera organización, una organización que se tenga como correlato los parámetros que le asiste a toda sociedad, para desarrollar una determinada forma de gobierno. En ese tenor, éste es el planteamiento de Paredes Manrique[800]:

> …la **Universidad es una institución social;** su existencia sólo tiene sentido dentro de una sociedad organizada, y [por eso] las atribuciones y privilegios de que goza, son concesiones de la sociedad organizada para que pueda cumplir mejor sus funciones. En tal sentido, la necesidad de determinar, aunque sea de manera general, su forma de gobierno, es un derecho de la Sociedad Organizada, vale decir del **Estado**.

Dentro de una sociedad organizada, y la universidad venezolana lo es, en razón de la presencia conjuntiva de seres humanos que comparten fines, y variadas conductas o comportamientos y una cultura institucional, que posibilita la formación de una estructuración de carácter político, se proponen orientaciones para alcanzar los objetivos planteados, mediante el desarrollo eficiente de sus funciones. Ello con el propósito de seguir preponderándola como comunidad de intereses espirituales que es una de sus características de fundación.

Y la Universidad es una comunidad plural, diversa, complejizada, porque está inserta en un contexto y en una dinámica social complicada; esta dinámica, a veces, es a su vez impredecible. Razón por la cual, Paredes Manrique[801] sostiene: "La Universidad es una realidad compleja, pero se ha hecho más compleja que lo necesario por intentar darle un gobierno supuestamente democrático, participativo y colegiado".

De esta realidad compleja y complejizante se establece una forma de gobierno, muy propio, al interno de las universidades. Por supuesto, siempre ha habido discrepancias, tanto en lo político, como en lo académico y administrativo de las formas de gobierno colegiado. En esta dimensión, Marquís plantea:

> En los análisis sobre el gobierno de las universidades la figura del rector suele concentrar la máxima atención, en particular respecto a los procesos

[800] PAREDES MANRIQUE, M. (1998). *Ibídem.*
[801] PAREDES MANRIQUE, M. (1998). *Ibídem.*

> para sus designaciones, el desarrollo de su gestión y la renovación y finalización de sus períodos. Por otra parte, siempre ha sido conflictivo el vínculo entre quienes ocupan cargos diferenciados en una escala jerárquica para los que cada uno ha sido electo en forma colegiada por diferentes sectores de la comunidad. El ejemplo habitual es el vínculo de los rectores con los decanos y de éstos con los jefes de departamento[802].

Se denota el criterio de la divergencia y los contrastes relacionales entre autoridades (rectorales y decanales) en cuanto a la forma eleccionaria; así las cosas, el Rector, es el elegido por toda la comunidad universitaria; mientras que los decanos de las facultades, su elección se sustenta en la comunidad que hace vida en dicha facultad. Por su parte, los jefes de departamento son elegidos, sólo por los profesores y alumnos que integran dicho departamento, pero no pueden desempeñar el cargo de consejero de facultad, si no fue electo para dicho cargo.

En algunas universidades, como la Universidad de Los Andes, producto de la elección y de la manera en cómo se relacionan, entre sí, esas diferencias no son tan marcadas que pudieran llegar a generar un punto conflictivo, que obstaculice la gestión de quienes ejercen el gobierno universitario. No obstante, si llegaren a surgir se acudiría a los órganos jurisdiccionales. De modo que, a todo evento, en circunstancias especiales que generasen una distorsión en las relaciones de trabajo y ejercicio de un gobierno universitario, se tendría, como control de tales situaciones, la vía jurisdiccional. Ello se enmarca dentro de la perspectiva democrática universitaria. De ahí que Kandel[803], al respecto, afirma:

> Reconocemos que la democracia universitaria puede remitir a muchos elementos (de libertad de cátedra, autonomía, ingreso irrestricto, igualdad en las condiciones de acceso y permanencia, gratuidad de los estudios, derecho a voto para la elección de autoridades, derecho a representar y ser representado, cogobierno, democratización de la vida universitaria en el marco de procesos de democratización política,…)…

En esa orientación, es bajo un principio de democracia colegiada y

---

[802] MARQUÍS, C. (2010). Sobre el gobierno universitario. En *Revista Gestión universitaria*. Vol. 02, Nº 3. [Artículo en Línea] Recuperado el 15 de octubre de 2015. Disponible: http://www.gestuniv.com.ar/gu_06/v2n3a2.htm

[803] KANDEL, V. (2002). *Op. Citato*. p. 2.

representativa, como forma de gobierno, en la que las decisiones se toman por mayoría del cuerpo colegiado. Y en esa dimensión, se hace evidente lo planteado por González Pérez y Guadarrama López[804]:

> La forma de gobierno universitario se sustenta en lo que se puede identificar como democracia universitaria, entendida como el privilegiar los méritos y el perfil académico en todos los procesos universitarios, tanto los individuales de promoción y definitividad académica, como los colectivos al designar a quienes habrán de dirigir o coordinar a la comunidad universitaria, sea la de una entidad académica (director de escuela, facultad o instituto) o de toda la universidad (Rector).

Es una visión importante para el progreso, transformación y valoramiento de la actividad académica y gubernativa de la universidad. En efecto los órganos de la universidad venezolana son: el Consejo Universitario, presidido por el Rector de la Universidad. Y de acuerdo con la Ley de Universidades[805] el Artículo 24 prescribe: "La autoridad suprema de cada Universidad reside en su Consejo Universitario, el cual ejercerá las funciones de gobierno por órgano del Rector, de los Vicerrectores y del Secretario, conforme a sus respectivas atribuciones".

También en el gobierno universitario se encuentran los consejos de facultad. Se ratifica que el consejo de la facultad es el órgano encargado, junto con el Decano, para llevar adelante el gobierno de la facultad. El Decano, así como los representantes profesorales y representantes estudiantiles al Consejo de Facultad, son elegidos en voto secreto y directo, en función de cada componente específico (bien profesores a sus representantes profesorales, bien los alumnos a sus representantes estudiantiles) para formar parte de este órgano, un cuerpo que es colegiado, y ya reunidos en Consejo de Facultad tienen la responsabilidad de tomar decisiones que impactan en el gobierno de cada facultad integrativa de la universidad.

En una jerarquía inferior están los consejos de departamento[806], cuya

---

[804] GONZÁLEZ PÉREZ, L. y GUADARRAMA LÓPEZ, E. (2009). *Op. Citato.* p. 21.

[805] Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial N° 1.429 (Extraordinaria) de fecha 8 de septiembre de 1970.

[806] Reglamento de funcionamiento de los Departamentos (2002). Artículo 1. El Departamento es la estructura académica primordial de la Facultad, que tiene a su cargo la integración de la docencia,

estructuración está dada de la siguiente manera: un jefe de departamento, los representantes profesorales y los representantes estudiantiles. Todos los cargos son sometidos a un proceso eleccionario[807].

Así entonces, el jefe del departamento es elegido en proceso eleccionario de segundo grado. En cambio, los demás consejeros, cuya integración se hace así: los representantes profesorales: Profesores de escalafón, Profesores Instructores, Representantes del Personal Especial (contratados y auxiliares docentes) y la representación estudiantil, en un total de dos (02). Una vez elegidos en un proceso de primer grado, formarán parte del consejo de departamento.

Así entonces, reunidos en los integrantes del Consejo de Departamento en consejo tienen la responsabilidad de tomar las decisiones, en su nivel de competencia, destinadas a orientar el funcionamiento del respectivo departamento. Las deliberaciones del Consejo de Departamento versarán exclusivamente sobre las materias previstas en el orden del día que haya sido aprobado por los integrantes del cuerpo y para que sus decisiones sean válidas se requerirá una votación no inferior a la mayoría absoluta de los miembros presentes con derecho a voto. Se tiene como punto importante que sólo se han de conocer solicitudes que hayan sido tramitadas por los canales regulares.

Esta estructuración de cuerpo colegiado[808], contribuye al fortalecimiento democrático[809] en el seno de la Universidad, sobre la base de lo dispuesto en la misma Ley de Universidades. Tal estructuración gubernativa en la universidad venezolana se va trasladando hasta órganos inferiores, como los Consejos de Facultades (CF)[810],

---

la investigación y la extensión. Estará constituido por el conjunto de Unidades docentes, de investigación y de extensión afines dentro de un área del conocimiento.

807 Reglamento para la elección de los integrantes de los Departamentos ULA. (2002). Artículo 18, del Capítulo III.

808 Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial N° 1.429 (Extraordinaria) de fecha 8 de septiembre de 1970. *Artículo 25*.

809 Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial N° 1.429 (Extraordinaria) de fecha 8 de septiembre de 1970. *Artículos 30*, 31 y 31

810 Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial N° 1.429 (Extraordinaria) de fecha 8 de septiembre de 1970. *Artículo 58*.

Consejos de Núcleo (CN)[811], así como el Consejo de Escuela(CE)[812]. A los efectos de la toma de decisiones, por parte del Consejo Universitario (CU), por ejemplo, el Consejo Universitario (CU) de la Universidad de Los Andes para su funcionamiento y sobre la base de la autonomía normativa universitaria tiene un Reglamento interno[813].

Asimismo, dentro de la estructura de gobierno de la Universidad se han creado diferentes núcleos universitarios[814], con el propósito de dirigir de manera mucho más cercana a la comunidad las actividades docentes y administrativas, con la intención de alcanzar la excelencia y la calidad educativa: …"dentro de un marco de justicia, bajo el imperio de la ley y el reconocimiento de los méritos individuales y de compromiso de la sociedad". (*omissis*); así está dispuesto en el Estatuto Orgánico del Núcleo "Dr. Pedro Rincón Gutiérrez" Táchira-Venezuela[815], de la Universidad de Los Andes..

En cuanto a la estructura de gobierno de las universidades, Kandel[816] sostiene:

> …la estructura de gobierno está conformada por cuerpos colegiados y unipersonales, que son elegidos a través de elecciones periódicas por los miembros de la comunidad universitaria. Estos cuerpos, que se conforman por representantes de los docentes, de los graduados, de los estudiantes y del personal administrativo, deben legislar sobre ese cuerpo laxo y heterogéneo, atendiendo a los diferentes asuntos sobre los que la universidad debe decidir a diario.

Se da una atribución, según se lee, de una facultad para legislar sobre el modo y manera de conducir cada órgano de la universidad, dentro del marco de las pautas fijadas por la ley especial, y allí están. Habrá disposiciones que permiten orientar el tratamiento que se la ha de otorgar al acontecer cotidiano, en el funcionamiento y

---

811 Estatuto Orgánico Universidad de Los Andes "Dr. Pedro Rincón Gutiérrez" Táchira-Venezuela. (2009).

812 Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial N° 1.429 (Extraordinaria) de fecha 8 de septiembre de 1970. *Artículo 70*

813 Reglamento Interno del Consejo Universitario, Universidad de Los Andes. Disponible: http://www2.ula.ve/cja/images/stories/cja/reglamento_consejo_universitario_ula.pdf

814 Universidad de Los Andes, Núcleo Universitario "Dr. Pedro Rincón Gutiérrez", Táchira-Venezuela (2009).

815 Universidad de Los Andes, Núcleo Universitario "Dr. Pedro Rincón Gutiérrez", Táchira-Venezuela (2009). *Estatuto Orgánico.* San Cristóbal, Táchira: Universidad de Los Andes. *Artículo 3*.

816 KANDEL, V. (2002). *Op. Citato.* p. 264.

administración de la universidad y la organización de las actividades que deben realizar los integrantes de la comunidad universitaria. De modo que la colegiatura es un principio mediante el cual se organiza el funcionamiento de una institución, para alcanzar de manera consensuada, o por mayoría, el logro de los objetivos planteados. Bajo este principio emerge el cuerpo u órgano colegiado, cuya constitución está dada por una pluralidad de personas, cuyo fin es el de coordinar, deliberar y decidir sobre asuntos que permitan el fortalecimiento institucional.

Así por ejemplo en lo que respecta a los órganos colegiados van a establecerse una serie de competencias que lo diferencian de las competencias de los órganos unipersonales, con lo cual se establece una distinción en cuanto a las responsabilidades y al impacto de las decisiones.

Como ilustración se puede hacer referencia a las competencias del Consejo Universitario, de acuerdo con la Ley de Universidades[817] Artículo 24: "La autoridad suprema de cada Universidad reside en su Consejo Universitario, el cual ejercerá funciones de gobierno por órgano del rector, de los Vicerrectores y del Secretario, conforme con sus respectivas atribuciones". Y las competencias atribuidas son las establecidas en el Artículo 26, de las cuales se pueden mencionar:

> Artículo 26.- Son atribuciones del Consejo Universitario:
> 1. Coordinar las labores de enseñanza y las de investigación y las demás actividades académicas de la Universidad.
> 2. Estimular y mantener las relaciones universitarias nacionales e internacionales.
> (*omissis*)
> 4. Discutir el Presupuesto de Rentas y Gastos de la Universidad, y decretarlo, previo el dictamen favorable del Consejo Nacional de Universidades. El presupuesto así aprobado entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial.
> (*omissis*)

En cambio, a modo de información, se exponen algunas de las competencias atribuidas a uno de los órganos unipersonales, de la Universidad, como son las

[817] Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial N° 1.429 (Extraordinaria) de fecha 8 de septiembre de 1970.*Artículo 24*

conferidas al Rector.

> Artículo 36.- Son atribuciones del Rector:
> 1. Cumplir y hacer cumplir en la respectiva Universidad las disposiciones emanadas del Consejo Nacional de Universidades.
> 2. Presidir el Consejo Universitario y ejecutar acuerdos.
> (*omissis*)
> 4. Expedir el nombramiento y ejecutar la remoción de los Decanos, Directores de Escuelas, Institutos y demás establecimientos universitarios; así como el nombramiento, el ascenso o remoción de los miembros del personal docente, de investigación y administrativo de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley y los Reglamentos.
> (*omissis)*

Y así se podría realizar una actividad descriptora de las diferentes competencias atribuidas a los órganos colegiados, que forman parte de la estructura de la Universidad, y contraponerlas con las competencias de los órganos unipersonales, pero, se parte de la idea, en que sobre la base de ilustraciones se puede interpretar que los órganos colegiados se comprende a aquellos, cuya titularidad recae sobre un conjunto de personas naturales, quienes tienen la misma responsabilidad desde una perspectiva de horizontalidad y sus voluntades se conjugan en la voluntad del órgano colegiado. Por su parte, los órganos unipersonales se caracterizan porque la titularidad y la responsabilidad recae sobre una y única persona natural.

Así las cosas, y con la intención de apuntar hacia el fortalecimiento institucional de las universidades, puede aseverarse con sustento en la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela[818] lo que se lee:

> …se dispone que las universidades autónomas se darán sus propias normas de gobierno, funcionamiento y administración, bajo el control y vigilancia que establezca la ley…

En la norma suprema se prevé, sobre la base de la autonomía, la responsabilidad que asume la universidad para desarrollar normativa que orienten el funcionamiento y administración, bajo el control y la tutela establecida en el ordenamiento jurídico. Todo

[818] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999, con Enmienda en 2009). Gaceta Oficial Nº 5908 extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009. *Exposición de motivos.*

ello, con el propósito de ser una institución fortalecida y establecida en la comunidad en donde está inserta, bajo un criterio de contribuir con la responsabilidad social del estado, desde lo educativo. Bajo esa premisa, las universidades diseñan planes de formación integral, tanto en lo académico, como en las demás actividades que cumplen los integrantes de la comunidad universitaria. Como refiere López Zárate[819]: "Las universidades son instituciones de la sociedad que cumplen con atender un conjunto de demandas e intereses de la sociedad: el cultivo del conocimiento, su transmisión y difusión".

Una orientación sobre el funcionamiento y el consecuente fortalecimiento institucional la otorga Bricall (*Apud* Universidad de Los Andes[820]): …"las universidades como cualquier organización empresarial, para cumplir con su misión deben controlar un conjunto de procesos propios de sus actividades, referidos a procesos estratégicos, misionales y de apoyo". Por su parte, Montaño (*Apud* Suárez-Núñez y López Canto[821]), acerca de la organización universitaria tiene:

> Una visión más actual (…) cuando se refiere a las conformaciones organizacionales universitarias, las cuales se derivan de la consideración de que los fines y los medios organizacionales serán únicos y claros o múltiples y ambiguos; con base en el manejo de las opciones que lo anterior representa se desarrollaron cuatro conformaciones ideales (modelos) de organización universitaria: la burocrática, la política, la colegiada y la anárquico-organizada…

Así las cosas, se colige que según sea el modelo de organización va a tener algunas implicaciones en la participación de los integrantes de la comunidad

---

819 LÓPEZ ZÁRATE, R. (2012). ¿Es el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) una moda? En *Revista de la Educación Superior.* Vol. XLI (3), No. 163, julio-septiembre de 2012 (pp. 91-114) [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista163_S2A1ES.pdf p. 107

820 Universidad de Los Andes, PLANDES, DSIA (2014). *Mapa de procesos de la Universidad de los Andes.* [Documento en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://www.ula.ve/images/pdf/institucion/gestion/mapa_de_procesos/mapa_de_procesos_ula.pdf p. 13

821 SUÁREZ-NÚÑEZ, T. y LÓPEZ CANTO, L. (2006). La organización académica de las universidades públicas: entre círculos y cuerpos. En *Revista Administración y Contaduría.* N° 218, enero-abril, 2016. [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://contaduriayadministracionunam.mx/enviar.php?type=2&id=294 p. 155.

universitaria. Todo tiene vinculación puesto que como expresa Martinic[822]:

> Los cambios sociales y culturales actuales redefinen la organización interna de sus procesos y las relaciones que sostienen con la sociedad. En efecto, el desarrollo de la sociedad del conocimiento plantea nuevas exigencias a las universidades e instituciones de ES [Educación Superior] afectando, entre otros, sus funciones, los procesos de gestión y los pedagógicos, y la vinculación del conocimiento que produce con la sociedad y sus comunidades, entre otros.

Como colofón de esta idea de fortalecimiento institucional se ha de valorar la importancia que tiene la integración de todos los participantes de la comunidad universitaria, a partir de la misión y la visión que oriente la acción universitaria. Por ello, es importante que se diseñen distintos programas integrales de formación universitaria que conjugue las plurales y diversas actividades universitarias, desde lo académico, lo administrativo, lo fabril y el marco institucional. Todas esas proposiciones permitirán elevar la calidad en las instituciones de educación universitaria que cada día que pasa es un imperativo, pues ha de valorarse el proceso transformativo desde y dentro del contexto societal y organizacional en el que se encuentran insertas como apoyo en la prestación del servicio educativo y en función de los retos que la sociedad, en permanente evolución le impone, y en atención a la dinámica del cognomento que le impele una nueva visión sobre los procesos investigativos.

Fines del Estado

Cuando se habla de fines, como vocablo, debe decirse que es una expresión multívoca. Así se le considera como un propósito, un objetivo o un motivo. Se puede entender a nuestro modo como la intención eidética que tiene, en este caso, el Estado para realizar y atender la satisfacción de los intereses y necesidades propias y la de los ciudadanos. Hay una tipología que la doctrina propone. En esa vía los determina así:

[822] MARTINIC, S. (2014). Nueva organización en las universidades e inclusión social. En *Revista Educación.* Vol. 7, N° 2. Montevideo. [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-74682014000200001& script=sci_arttext

(a) fines imprescindibles o primarios, cuyo cumplimiento es obligatorio, pues de lo contrario, perdería su razón de ser como Estado; (b) fines supletorios o secundarios, que son aquellos que pueden ser realizados por sí mismo, como Estado, o por particulares; empero el Estado en aras de tener el control del cumplimiento, reglamentará la forma de distribución y de participación ciudadana. Asimismo, establece mecanismos de vigilancia o control de la actuación de los particulares o instituciones privadas en la consecución de los fines que ha previsto obtener.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela[823] aparecen expresamente definidos los fines que son imprescindibles para el Estado. En el Artículo 3 se lee:

> Artículo 3. El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en esta Constitución. La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.

Una elicitación acerca de lo consagrado en la norma suprema, pasa por considerar, en un primer momento, la centralidad humana o si se quiere, con mayor precisión, el antropocentrismo constitucional. Luego, desde este centramiento, se asume la dignidad humana como fundamento transversal y trascendente en el Estado Democrático y Social, de Derecho y de Justicia, como está constituida Venezuela. El fundamento, en la valoración de la dignidad, humana son los Derechos Humanos. Éstos responden tanto a las necesidades de las personas, como de los grupos y de las sociedades. Su garantía está promovida por el ejercicio de la dignidad humana.

Los Derechos Humanos, tal como se expone en el documento del mismo nombre intitulado Derechos Humanos:

> …son derechos inherentes a todos los seres humanos, su universalidad

[823] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999, con Enmienda en 2009). Gaceta Oficial Nº 5908 extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009. *Artículo 3*.

> caracteriza el hecho de que todos somos distintos e iguales ante la ley, es decir, nadie tiene que renunciar a su identidad, forma de ser o de pensar para poder ejercer sus derechos. Estos Derechos deben ser reconocidos y garantizados por el Estado, por ello es que muchos se encuentran consagrados en normas jurídicas nacionales e internacionales, como la Constitución, Pactos, Tratados y Convenios Internacionales[824].

Un desglose del planteamiento conduce a tener las siguientes precisiones: (a) son derechos connaturales, ínsitos al ser humano; (b) su universalización conduce a valorar lo diferentes, pero al mismo tiempo y, por contrario que parezca, somos iguales ante la ley; (c) la diferenciación se da en cuanto a que se tienen características propias y específicas, como ente, que le hacen distintos a los demás seres de su misma especie. Hay diferencias de credo, de voces, de gustos, de opiniones, sexo, condición social, entre muchas otras singularidades, pero ante la norma hay igualdad; y (d) los Derechos Humanos han de ser reconocidos y garantidos por el Estado.

Por supuesto, no se puede desconocer que existe un sinnúmero de doctrinas relacionadas con los Derechos Humanos. El Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea)[825] indica: "Ya que se ha reconocido la diversidad de concepciones sobre los derechos humanos, hay que decir de entrada que todas tienen un punto de partida general: el valor de la dignidad que se le reconoce al ser humano". De ello se rescata y se destaca la dignidad como valor preponderante de la condición humana.

De esta perspectiva la Carta Magna venezolana[826], en su exposición de motivos el constituyente estableció lo que sigue:

> …la Constitución amplía conceptualmente la protección de los derechos humanos con una marcada influencia *ius naturalista*, a1 disponer que la

[824] DERECHOS HUMANOS (2011). *Los derechos humanos.* [Compilación en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://praxisjuridica.aprenderapensar.net/files/ 2011/02/ DERECHOS-HUMANOS.pdf

[825] Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea) (2008). Concepto y características de los derechos humanos. Serie "Tener derechos no basta", Nº 5. [Documento en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/tdnb_05.pdf p. 7

[826] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999, con Enmienda en 2009). Gaceta Oficial Nº 5908 extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009. *Exposición de motivos*.

> enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los 6 instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos.

Interesante destacar la vuelta al Derecho *ius naturalista* como fundamento constitucional sobre los Derechos Humanos, pero sobresaliente también la apreciación acerca de que la enunciación de los derechos y garantías, que se hace en el texto constitucional, no ha de tomarse como taxativo, no es *numerus clausus*, sino que por el contrario, se ubica en el criterio doctrinal de *numerus apertus* y acoge aún aquellos que son ínsitos a las personas, aunque no se encuentren expresos y especificados en los textos que se tienen como directrices protectorias de los Derechos Humanos.

En este aspecto finalmente, debe indicarse con Nikken (*Apud* Provea) que:

> La noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. El poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones cónsonas con la misma dignidad que le es consustancial[827].

Se tiene, entonces, como fin fundante, el respeto al ser humano, puesto que la persona se erige como parte vital, que requiere la atención del Estado. De allí que los ordenamientos jurídicos internacionales y en las constituciones se consagra el respeto a los Derechos Humanos. Necesariamente, bajo este criterio, se ha de respetar la dignidad de ese ser humano que participa en la vida democrática de un Estado. Derivada de esta consideración, la democracia se convierte en otro fin importante, puesto que su ejercicio se logra, mediante la participación popular, en la elección de sus gobernantes y los representantes a los distintos órganos estatales.

Igualmente, se consagran otros fines del Estado, que tienen como cometido tener una sociedad justa y amante de la paz. En la parte *in fine* del Artículo 3

[827] Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea) (2008). *Op. Citato.* p. 8.

constitucional se consagra que la Educación y el trabajo son los verdaderos procesos, mediante los cuales el Estado podrá alcanzar los fines previstos. En esa óptica de considerar que la educación es un proceso, que apoya el logro de dichos fines, el mismo Estado ha estructurado un sistema educativo coherente con las políticas estatales.

En esa dirección, la Ley Orgánica de Educación[828], en el Artículo 24 plantea:

> El Sistema Educativo es un conjunto orgánico y estructurado, conformado por subsistemas, niveles y modalidades, de acuerdo con las etapas del desarrollo humano. Se basa en los postulados de unidad, corresponsabilidad, interdependencia y flexibilidad. Integra políticas, planteles, servicios y comunidades para garantizar el proceso educativo y la formación permanente de la persona sin distingo de edad, con el respeto a sus capacidades, a la diversidad étnica, lingüística y cultural, atendiendo a las necesidades y potencialidades locales, regionales y nacionales.

En la misma Ley Orgánica de Educación[829] en el Artículo 15 se lee sobre cuál es el punto focal de la educación. En ese prisma se prescribe:

> Artículo 15. La educación, conforme a los principios y valores de la Constitución de la República y de la presente Ley, tiene como fines:
> 1. Desarrollar el potencial creativo de cada ser humano para el pleno ejercicio de su personalidad y ciudadanía, en una sociedad democrática basada en la valoración ética y social del trabajo liberador y en la participación activa, consciente, protagónica, responsable y solidaria, comprometida con los procesos de transformación social y consustanciada con los principios de soberanía y autodeterminación de los pueblos, con los valores de la identidad local, regional, nacional, con una visión indígena, afrodescendiente, latinoamericana, caribeña y universal.
> (*omissis*)

Asimismo, y con esa idea de apuntar al logro de los fines establecidos, mediante la educación, el mismo Estado plantea que ha de ejercerse el priorato, esto es, la rectoría del sistema educativo, a través de los distintos órganos que tienen competencia en materia educativa.

---

[828] Ley Orgánica de Educación (2009). Gaceta Oficial Nº 5.929 Extraordinario del 15 de agosto de 2009. *Artículo 24*.

[829] Ley Orgánica de Educación (2009). Gaceta Oficial Nº 5.929 Extraordinario del 15 de agosto de 2009. *Artículo 15*.

Así se lee en el Artículo 6 *ejusdem*[830]:

> Artículo 6.- El Estado, a través de los órganos nacionales con competencia en materia Educativa, ejercerá la rectoría en el Sistema Educativo. En consecuencia:
> (*omissis)*
> 2. Regula, supervisa y controla:
> (*omissis*)
> b. El funcionamiento del subsistema de educación universitaria en cuanto a la administración eficiente de su patrimonio y recursos económicos financieros asignados según la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal y sus normas de gobierno de acuerdo con el principio de la democracia participativa y protagónica, como derecho político de quienes integran la comunidad universitaria, sin menoscabo del ejercicio de la autonomía universitaria y la observancia de los principios y valores establecidos en la Constitución de la República y en la presente Ley.

Con base en este presupuesto, se le otorga una gran responsabilidad a la educación universitaria, en torno a la formación permanente de los ciudadanos. Ese proceso formativo ha de ser integral, orientado al desarrollo del sentido crítico. Un proceso que ha de centrarse en la producción del conocimiento científico, pero, a su vez, tiene el deber de difundirlo, socializarlo, confrontarlo, discutirlo y renovarlo, en consonancia con las nuevas tendencias, las tensiones, retos y desafíos que se le plantean a la educación en el mundo y es la base para la intervención ejecutiva en el subsistema en cuestión.

Talante Servicial o Vicarial de los Órganos de Cogobierno Universitario

Cuando se trata de atender las necesidades e intereses de los ciudadanos, inconcusamente, hay que partir de la idea fundante referida a que la Administración Pública está al servicio de las personas. Por tanto, ese criterio de servicio implica subordinación plena a la Ley y al Derecho. Empero, como se podrá determinar, en la práctica, ha habido situaciones que complejizan la actividad del particular frente a la

[830] Ley Orgánica de Educación (2009). Gaceta Oficial Nº 5.929 Extraordinario del 15 de agosto de 2009. *Artículo 6.*

Administración, puesto que, en oportunidades, se ve disminuido, o vulnerado en el ejercicio de sus derechos, porque la Ley le ha otorgado privilegios exorbitantes a la Administración, en detrimento de los intereses de los particulares.

No obstante, el planteamiento basilar es que bajo la condición vicarial y sujeción o subordinación de la Administración a la Ley y al Derecho, ésta, con su actividad administrativa, ha de servir a los intereses de los particulares. Además, bajo el principio de subordinación, como bien lo señala Hernández González[831]: …"no solo realza el carácter sub-legal de la actividad administrativa, sino que, además, imprime eficacia notable al principio de legalidad, tanto formal como material: la subordinación a la Ley y al Derecho (…) es plena". Igualmente, en función de este aserto, el mismo Hernández González[832] plantea que: …"no hay reducto alguno de la actividad administrativa que quede al margen de tal subordinación".

De las expresiones referidas se aviene la idea innegable de la existencia de una condición vicarial de la Administración Pública, a través de la actividad administrativa que desarrolla. Del mismo modo, hay que valorar que, sobre la base de reconocer el sentido vicarial, consecuencialmente, se tiene que otorgar el reconocimiento al principio de discrecionalidad de la Administración Pública, de lo cual se ha tratado *supra*.

Hernández González[833] asiente: "El propio Artículo 141, al aludir a la noción vicarial, reconoce implícitamente a la discrecionalidad como nota configuradora de la Administración, más aun tratándose de una *Administración Prestacional*"… Entonces, se ratifica para la Administración, la nota importante *ex lege* de ser vicaria, de tener ese talante servicial en función de los ciudadanos. Por ello, con fundamento en el criterio prestacional va a generar satisfacción para las personas que requieren de los servicios de la Administración Pública.

---

831 HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J. (2008). Algunas notas sobre los requisitos de validez de los actos administrativos. En *Actualización en Procedimiento Administrativo* (2a. ed.). Caracas: FUNEDA. p. 45.
832 *Ibídem*.
833 *Ibídem.*

Un aporte, en cuanto a la condición vicarial de la Administración, lo hace Brewer-Carías[834], bajo la siguiente consideración:

> [La Administración] siendo un instrumento del Estado, por su carácter vicarial o servicial, es evidente que la misma está necesariamente condicionada, en su concepción, organización y funcionamiento, por la propia concepción del Estado de la cual forme parte en un momento dado y en un país determinado, conforme al régimen político existente, y a la práctica política del gobierno que lo conduzca.

De modo que, ha de notarse que la visión o concepción que se tenga del Estado, servirá de fundamento para el modo de concebir la administración, así como su forma de organizarla y de vincular su funcionamiento, como la realización de los actos administrativos. Por ello, si se trata de una administración con talante prestacional, Hernández González[835] expresa: "A través del acto administrativo, la Administración prestacional lleva a cabo la satisfacción servicial de la procura existencial de los ciudadanos"… Y por supuesto, esa actividad prestacional, tiene que ser eficaz, tal como lo expresa Meilán Gil[836]:

> La Administración Pública ha de ser eficaz, en el cumplimiento de su misión de servir los intereses generales, predeterminados de acuerdo con la legitimidad constitucional. El término eficacia se emplea en un sentido amplio, sin entrar en su posible diferenciación con eficiencia. Su relación con la democracia se ilustra con supuesto que seguí de cerca hace muchos años.

Y esta idea se vincula con lo expuesto por el mismo Hernández González en un trabajo más reciente:

---

834 BREWER-CARÍAS, A.R. (2015). Los condicionantes políticos de la administración pública en la Venezuela contemporánea. Video conferencia dictada en las XIV Jornadas de Derecho Público, Universidad Monteávila, Caracas 5 de marzo de 2015. [Texto de Video Conferencia en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%201092.%20Brewer.%20LOS%20CONDICIONANTES%20POL%C3%ADTICOS%20DE%20LA%20ADMINISTRACI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA,%20U.%20Monte%C3%A1vila%20marzo%202015..pdf

835 HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J. (2008). *Op. Citato.* p. 47.

836 MEILÁN GIL, J. (2007). Administración pública para la democracia. En *Revista Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* (*AFDUDC*), 11, 2007, (pp. 493-506). [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://ruc.udc.es/bitstream/2183/2530/1/AD-11-31.pdf p. 502.

> El carácter vicarial de la Administración Pública como manifestación básica de la centralidad del ciudadano. La buena Administración y la gobernanza democrática. De lo anterior surge el denominado carácter vicarial de la Administración, cuya formulación teórica conecta directamente con la fundamentación liberal de las revoluciones de los siglos XVIII y XIX: la Administración no fue instituida para servir al poder sino para servir a los ciudadanos[837].

Ergo, si existe una buena administración, debe traer como efecto, la eficacia. Así entonces, se retoma con Minnicelli[838] esa capacidad, ese atributo que debe ser parte de la Administración Pública, y ésta no ha de perder su talante servicial; al respecto manifiesta: "Así, la eficacia retoma la idea del carácter 'vicarial' de la Administración Pública en relación con los administrados".

Por tanto, en razón de ese talante servicial, de ese carácter vicarial su actuación, y, singularmente, la concreción de su manifestación ha de ser célere, oportuna y, en cierto sentido, breve o como lo propone el mismo Hernández González[839]: "La Administración vicarial ha de ser, pues, una Administración ágil, simplificada".

Y como asiente Meilán Gil[840] con respecto a este asunto:

> La Administración Pública es un elemento necesario de la organización del Estado. En otras palabras, eso significa su carácter permanente y estable desde el punto de vista de su cometido constitucional dentro del Estado: servir con eficacia al interés general. Se trata de un poder público, pero subordinario o vicarial, que actúa, no sólo sometido al imperio del Derecho, sino también bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno.

---

[837] HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J. (2015). Eduardo García de Enterría y la renovación del derecho administrativo. Reflexiones desde la carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública. En *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* Nº 6/2015. [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2016/01/Eduardo-Garci_a-de-Enterri_a-y-la-renovacio_n.pdf p. 25.

[838] MINNICELLI, A. (2012). Principios generales y políticas públicas: Herramientas del Derecho Administrativo para optimizar la satisfacción de necesidades y universalizar los derechos humanos en un Estado Eficaz. [Tesis Doctoral] Recuperada el 24 de enero de 2016. Disponible: http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/121197/1/DDAFP_MinnicelliAlessandra_Tesis.pdf p. 36.

[839] HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J. (2008). *Op. Citato.* p. 47.

[840] MEILÁN GIL, J. (2007). *Op. Citato.* p. 500.

Empero, ha habido posiciones doctrinarias que expresan la conveniencia y pertinencia de realizar una reflexión, una revisión y una redefinición del Derecho Administrativo. Ello en razón de que las prescripciones normativas previstas en leyes específicas han conferido prerrogativas inusuales o exorbitantes a la Administración, y éstas, según Hernández H.[841], han de entenderse que:

> …las cláusulas exorbitantes son aquellas que constituyen expresiones de potestades o prerrogativas que le corresponden a la Administración en cuanto ella ejercita su capacidad para actuar en el campo del Derecho Público, para la satisfacción del interés público, se trata de cláusulas que insertas en un contrato de derecho común, resultarían inusuales o ilícitas por contrariar la libertad contractual.

Ello se corresponde con lo establecido en tesis estatutaria unilateral que, según Balbín Torres[842]: …"opone una tenaz resistencia al influjo del derecho del trabajo y mantiene las inusuales y excesivas prerrogativas que como empleadora le brinda un régimen de derecho administrativo". Ello, por consecuencia lógica, con base en lo dispuesto en el Derecho Administrativo, en la realización de contratos en la Administración Pública, ha ido constriñendo con más fuerza las aspiraciones de los ciudadanos.

En esta misma idea, Merizalde Carrillo[843] ha indicado:

> La doctrina define a estas potestades exorbitantes como aquellas estipulaciones legales del contrato del Estado que rompen con la igualdad dentro de un acuerdo de voluntad entre éste y un particular, para establecer una prerrogativa transitoria y unilateral a favor de la entidad pública contratante que se manifiesta mediante un acto administrativo.

De modo que se hace necesario que se inicie una profunda revisión al carácter

---

841 HERNÁNDEZ H. R. (s.f.). *Las prerrogativas de la administración*. [Documento en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://sitios2.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/documentos/revs_juds/rev_jud_86/05-Las%20prerrogativas%20de%20la%20administraci%F3n.htm p. 1.

842 BALBÍN TORRES, E. (2005). *Utilitarismo y negociación colectiva en la administración pública.* Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 222.

843 MERIZALDE CARRILLO, M. (2013). La naturaleza jurídica de la cláusula de caducidad en los contratos de hidrocarburos en el Ecuador. [Tesina en Línea] Recuperada el 24 de enero de 2016. Disponible: http://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/3042/1/109376.pdf p. 13.

servicial o vicario de la Administración Pública y, en ese tenor, Hernández González[844] expresa:

> Tal es el reto que, creemos, debe asumir nuestro Derecho administrativo: asumir su redefinición desde el carácter vicarial de la Administración postulado en el Artículo 141 constitucional, o sea, desde el Derecho centrado en el ciudadano. Tanto más resulta necesario este cambio en el contexto actual, en el cual la Ley ha convertido progresivamente al Derecho administrativo en un Derecho opresor de la libertad general del ciudadano, que ha empoderado a la Administración con indeterminadas e imprecisas facultades.

En esta sintonía los órganos de cogobierno universitario, que, en principio, fueron concebidos para generar la participación de los estudiantes, pero que luego, sobre la base de los procesos eleccionarios de los representantes profesores a los respectivos órganos, se convierten en *armóniums* gubernativos, dentro de la Universidad. Así las cosas, estos órganos de cogobierno han de asumir el talante servicial-vicarial, en razón de ser figuras de la administración pública, mediante la subsunción en el ente que es la Universidad.

En ese sentido, hay una misión que debe ser cumplida por la Universidad, ergo, por sus órganos integrativos, que ha sido prescrita en el Artículo 2 de la Ley de Universidades (LU[845]) y está orientada a la necesidad de: …"colaborar en la orientación de la vida del país"… Por supuesto, con base ese presupuesto y en función de cumplir con ese rol, también en el Artículo 3 de la LU[846], se establece: …"[todas] sus actividades se dirigirán a crear, asimilar y difundir el saber mediante la investigación y la enseñanza"… Todo ello a partir de ser concebida, en el Artículo 1 de la misma Ley de Universidades[847] como: …"fundamentalmente una comunidad de intereses espirituales"…

---

[844] HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J. (2013). Repensando al Derecho Administrativo venezolano. [Documento en Línea] Recuperado el 18 de octubre de 2015. Disponible: https://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Entendiendo%20al%20Derecho%20administrativo%20JIHG.pdf p. 16.

[845] Ley de Universidades (1970). Gaceta Extraordinaria Nº 1.429, extraordinaria, del 8 de septiembre de 1970. *Artículo 2*.

[846] Ley de Universidades (1970). *Artículo 3*.

[847] Ley de Universidades (1970). *Artículo 1*.

En esta perspectiva, hay que afirmar que se hace ineludible el contacto directo de la universidad con la sociedad, aunado a su inclusión permanente en la realidad circundante. Al respecto, Ortega y Gasset[848] refiere: "La Universidad tiene que estar también abierta a la plena actualidad; más aún: tiene que estar en medio de ella, sumergida en ella". Ese sumergimiento, inconcusamente, le va a permitir a la universidad determinar cuáles son los retos que le propone el conglomerado societal y establecer lineamientos de acción, a los efectos de poder dar respuesta a dichos desafíos.

Además, como afirma de Sousa Santos[849]:

> La universidad debe entender que la producción de conocimiento epistemológica y socialmente privilegiada y la formación de elites (sic) dejaron de tener el poder, por sí solos, de asegurar la legitimidad de la universidad a partir del momento en que ella perdió la hegemonía, inclusive en el desempeño de estas funciones, y tuvo que pasar a desempeñarse en un contexto competitivo.

Su inserción en el contexto en el que se encuentra, en una sociedad del conocimiento dinámico, complejo y transformador, ha de tener presente que forma parte de un bien público dependiente del Estado, pero como público que es, abierto a la intervención de un sinnúmero de actores con diversidad de roles por desempeñar. Y como tal ha de sujetarse a las políticas educativas planteadas o construidas por los distintos actores públicos, con preponderante rol por parte del Estado; a su vez, debe rendir cuentas sobre el proceso administrativo que desarrolla en aras de la consecución de la transformación de la sociedad y de la propia comunidad universitaria. Así, el mismo de Sousa Santos[850] lo afirma:

> La universidad es un bien público íntimamente ligado al proyecto de nación. El sentido público y cultural de este proyecto y su viabilidad, dependen de la capacidad nacional para negociar de manera calificada, la inserción de la universidad en los contextos de transnacionalización.

---

[848] ORTEGA Y GASSET, J. (2001). *Op. Citato.* p. 21.

[849] DE SOUSA SANTOS, B. (2007). *La Universidad en el siglo XXI*. Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad (4a. ed.). [Libro en Línea] Recuperado el 03 de octubre de 2015. Disponible: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/universidad_siglo_xxi-.pdf p. 77.

[850] DE SOUSA SANTOS, B. (2007). *Op. Citato.* p. 95.

La vinculación a los proyectos de nación, tal como lo aprecia, el autor, de manera impostergable tiene que basarse en ese sentido publicista que le asiste y a partir del cual va a sustentarse su crecimiento en la capacidad del Estado para su sustento. En ese prisma, de Sousa Santos[851]manifiesta:

> Su especificidad en cuanto bien pública reside en ser la institución que liga el presente con el mediano y el largo plazo por los conocimientos y por la formación que produce y por el espacio público privilegiado para la discusión abierta y crítica que constituye.

Valoración imponderable se le otorga al sentido crítico y a la disensión de pensamientos, así como la posibilidad convergente de posiciones, a partir de las discusiones establecidas que generan las ideas constructivas dentro de los entes universitarios. Ese ha sido el norte de la Universidad desde sus inicios. Éstas fueron erigidas, en un principio, como corporaciones, alrededor de la Edad Media, en las que se agrupaban a aquellas personas que se dedicaban a la enseñanza y de las personas que se aproximaban al saber.

En esta óptica Tünnermann Bernheim[852] señala:

> Las primeras universidades se constituyeron como corporaciones, la "*universitas*"; es decir, el gremio o corporación de los que enseñan y aprenden, de los maestros y discípulos dedicados al oficio de aprender los saberes. Estas corporaciones nacieron con privilegios y autonomía.

El proceso de creación de estas entidades se funda en la enseñanza y el aprendizaje. Se establecen, en primer lugar, como asociaciones, propiamente, corporaciones, con el fin de protegerse de los ataques de las autoridades gubernamentales a los civiles y a los religiosos, que se dedicaban a ilustrar a los habitantes de una determinada nación. Entonces, sobre la base de esa protección se constituyeron en asociaciones, a las que se les otorgó privilegios, entre otros la libertad

---

851 DE SOUSA SANTOS, B. (2007). *Op. Citato*. pp. 93-94.

852 TÜNNERMANN BERNHEIM, C. (2008). La autonomía universitaria en el contexto actual. *Universidades* Volumen LVIII, ISSN 0041-8935 (enero-abril2008) (pp. 19-46). [Artículo en línea] Recuperado el 26 de agosto de 2015. Disponible: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37312909004 p. 19.

de cátedra y enseñanza de las artes liberales, que eran cultivadas por los hombres que gozaban libertad. Además, se les otorgó autonomía a dichas corporaciones.

De todo ello, se ha de entender como manifiestan Morles, Medina Rubio, y Álvarez Bedoya[853] que:

> La administración de una Universidad nacional autónoma, por su tamaño, la diversidad de sus programas académicos, el sistema colegiado de decisiones, el número de pasos y consultas que debe sufrir cada materia en la escala jerárquica y por la multitud de servicios que progresivamente ha ido incorporando, es una empresa de gran complejidad. A lo anterior debe añadirse la acción de los gremios o asociaciones de profesores, empleados y estudiantes, los cuales, en la lucha por sus reivindicaciones, utilizan con mucha frecuencia medios que llevan a la paralización de las actividades académicas y administrativas, constituyendo, de hecho y de derecho, elementos adicionales a considerar en la dinámica del gobierno y la gestión universitarias.

Esa actividad administrativa que se convierte en la expresión fidedigna de una gestión de gobierno universitario, que debe tener su fundamento, en la vocación de servicio, tal como es el criterio de Sebastián Martín-Retortillo Baquer (*Apud* Hernández González[854]). Ello perentoriamente: …"tiene consecuencias prácticas evidentes: [una] idea de servicio que, sobre todo, configura una Administración de marcado sentido instrumental para la consecución de unos fines constitucionalmente establecidos. Servicio que, además, debe ser objetivo"… Concebida esta nota importante del servicio de parte de la Administración, su pulsión esencial y singular es la actividad administrativa, cuyo desarrollo está orientado a obtener resultados tangibles y materiales.

Es una noción que conduce a pensar en el enfoque material de la Administración y dicha atención ha estado sustentada en la idea vicarial o servicial y por esa razón

---

853 MORLES, V., MEDINA RUBIO, E. y ÁLVAREZ BEDOYA, N. (2003). *Op. Citato.* p. 27.

854 HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J. (2012). El concepto de administración pública desde la buena gobernanza y el derecho administrativo global. Su impacto en los sistemas de derecho administrativo de la américa española. En *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* (AFDUC) Nº 16, 2012 (pp. 197-223) ISSN: 1138-039X. [Artículo en Línea] Recuperado el 10 de octubre de 2015. Disponible: http://ruc.udc.es/bitstream/2183/12007/1/AD_16_2012_art_10.pdf p. 207

Wolff/Bachof/Stober (*Apud* Hernández González[855]): …"enfatizan [en] que la Administración es, ante todo, un actuar orientado a un fin que resulta útil para terceros. En el ámbito de la Administración Pública, por ello, el servicio a la colectividad, a la comunidad, surge como nota esencial". Está fundamentado, de manera clara, la misión de servicio a las personas, por parte de la Administración. Y en esa orientación es vital el punto enfático del servicio, que debe estar dirigido a la satisfacción de los intereses de los ciudadanos.

Por tal razón Meilán Gil[856] indica, con fundamento en leyes del Derecho español, lo siguiente:

> Es un poder servicial por determinación constitucional -"sirve con objetividad los intereses generales" (art. 103.1)- reiterada en la legislación ordinaria (art. 3.1 LRJAP [Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas] y art. 2.1 LOFAGE) [Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado]. No se define originariamente cuáles son esos intereses generales, cuya consecución forma parte del "programa político del Gobierno" (art. 99.2 CE) [Constitución Española] y de las directrices de la política interior y exterior. Dentro del genérico carácter servicial de la Administración Pública se ha explicitado como principio el servicio a los ciudadanos.

Así entonces, congruente con la posición doctrinaria comparada, Hernández González[857] ratifica lo siguiente:

> El servicio a los ciudadanos que caracteriza a la Administración vicarial debe interpretarse en el sentido de satisfacción de sus necesidades para promover el efectivo ejercicio de la libertad general. Con lo cual el "interés general", que es un elemento tan importante en el régimen administrativo, viene a ser en realidad la satisfacción de los derechos de los ciudadanos, tal y como advirtió Eduardo García de Enterría.

Ya se ha vislumbrado la idea instrumentalista de la Administración, pues su actividad administrativa está orientada a lograr los fines y propósitos establecidos. Con

---

[855] *Ibídem.*
[856] MEILÁN GIL, J. (2007). *Op. Citato.* p. 500.
[857] HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J. (2012). *Op. Citato.* p. 209

este presupuesto fundante, hay que valorar, entonces, como lo expresa Hernández González[858] que:

> Este carácter vicarial entronca además con su instrumentalidad: ella es el instrumento del cual se vale el Estado para relacionarse con los particulares y, en tal sentido, ella obra bajo la conducción del Gobierno, lo que alude a sus orígenes democráticos. Pese a ello, la Administración ha de ser neutral. No puede ser instrumento político al servicio del Gobierno, sino instrumento objetivo al servicio de los ciudadanos. Con lo cual, de acuerdo con el concepto vicarial de Administración Pública, el centro del Derecho administrativo pasa a ser el ciudadano.

De manera puntual se revela el surgimiento de un especial vínculo entre las personas, consideradas especialmente como ciudadanos, y la Administración Pública. Esa relación se tiene como una expresión directa del talante vicarial y servicial de la Administración consagrada en el Artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela[859].

Desde esta mirada, es oportuno indicar sobre la base del posicionamiento de Meilán Gil[860], lo que sigue:

> La idea de servicio a los intereses generales, supone una actitud no dominical. No es dueña o propietaria. A la configuración de esos intereses generales colaboran entes que no se encuadran en la estructura de la Administración, de una gran variedad, cuya existencia revela la madurez democrática de un Estado y que se traduce en ocasiones en pactos expresos y formales. La Administración Pública no tiene el monopolio del interés general, que es también el de los ciudadanos.

Tal sentido colaborativo de otros entes, para contribuir con la atención a los intereses colectivos o intereses generales, se traduce en un avanzado estado de madurez de un Estado. Por ello, es importante avanzar hacia una gobernanza exitosa, o una buena y eficaz realización de las actividades administrativas. En esta misma perspectiva, Ponce Solé (*Apud* Hernández González) afirma de manera precisa que:

---

[858] *Ibídem.*

[859] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999, con Enmienda en 2009). Gaceta Oficial Nº 5908 extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009.

[860] MEILÁN GIL, J. (2007). *Op. Citato.* p. 501.

"Una de las consecuencias más relevantes de la configuración de la Administración vicarial es la formación del principio de buena Administración" [861]. En esta óptica, cuando se establece el principio de la buena administración, implica que existe un compromiso, por parte de todos los funcionarios de la administración, a actuar en función de los intereses del colectivo.

Por tanto, una buena administración será fundamental para alcanzar el éxito, sobre la base de la toma de decisiones asertivas, pero, que, además, sean eficientes, y el ciudadano sienta que tales decisiones impactan favorablemente en su esfera jurídica.

También Meilán Gil[862] refuerza la idea potestativa que tiene la Administración para escoger otros instrumentos que le impulsen por la vía de la participación compartida, no sólo la realización de actos administrativos, sino que puede conducir a encontrar apoyo en el desarrollo de la norma. Así lo expresa el autor:

> Aunque poder vicario y servicial, la Administración goza de cierta autonomía. Tiene potestad para elegir medios, que supone no sólo la ejecución automática de mandatos precisos, imposibles de un modo omnicomprensivo, sino también una cierta coparticipación en el desarrollo normativo.

Un planteamiento en esta mirada de la administración al servicio del interés general lo presenta Hernández González[863]: "La Administración está al servicio del interés general, por lo que toda desviación a ese interés general será reputada como un acto de corrupción. De hecho, la propia definición constitucional de Administración apunta a estas ideas".

Y como lo informa Araujo-Juárez: …"a la Administración Pública le incumbe cumplir las leyes y actuar los fines constitucionales, con sometimiento pleno a la ley y

---

[861] HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J. (2012). *Op. Citato.* p. 210.
[862] MEILÁN GIL, J. (2007). *Op. Citato.* p. 501.
[863] HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J. (2009). *Reflexiones sobre los mecanismos legales para el control de la corrupción en los servicios públicos en Venezuela.* En *Revista de Derecho de la UCV*. Nº 134, 2009, (pp. 271-305) [Artículo en Línea] Recuperado el 18 de octubre de 2015. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/134/ucv_2009_134_271-305.pdf p. 278

al Derecho, debemos concluir que su legitimidad no reside en que sea representativa, sino en su carácter servicial"[864].

La noción vicarial, el talante servicial que le compete a la Administración va requerir que los funcionarios públicos, tal como lo consagra el Artículo 145 *ab initio* de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: "Los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna" (*omissis*) Se colige, entonces, que la Administración está al servicio de los ciudadanos. Y, en razón de ser la Universidad, parte de la Administración Pública, pues ha de actuar también con ese carácter vicarial en favor de todos los integrantes de la comunidad universitaria.

Finalmente, como afirma Hernández González: "Los ciudadanos pasan a ser, así, destinatarios directos de la actividad administrativa en cuyo desarrollo, por ende, deben participar"[865]. En función de este enunciado, *mutatis mutandis* se puede señalar que los integrantes de la comunidad universitaria, Profesores y Alumnos, así como el personal Administrativo, Técnico y Obrero, son, en buena medida, aunque no los únicos, los verdaderos destinatarios de la actividad administrativa de los diferentes órganos de cogobierno de la Universidad. Por ello, ha de propiciarse también la participación de ellos en la realización de la actividad administrativa.

---

[864] ARAUJO-JUÁREZ, J. (2007). Consideraciones sobre el cambio institucional de la Administración Pública en la Reforma Constitucional. En *Revista De Derecho Público* N° 112/2007 (pp. 169-173). [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/112/rdpub_2007_112_169-173.pdf p. 173.

[865] HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J. (2009). *Op. Citato.* p. 291

CAPÍTULO VI

EPÍLOGO REFLEXIVO: PROVISIONALIDAD DEL CONOCIMIENTO

Una vez que se ha realizado la actividad investigativa, procede a generar unas reflexiones, a modo conclusivo, pero con un carácter transitorio, como consecuencia de la dinámica y transformación permanente del conocimiento. En ese sentido, se ha valorado como pertinente presentar los diferentes argumentos que se derivan de todo el trabajo intelectivo desarrollado, en relación con el Principio de Expectativa Plausible (Confianza Legítima) en los Actos Administrativos "Sujetos a Condición", fundamentados en la Costumbre Administrativa, para dar respuesta a las pretensiones de los particulares en la Universidad de los Andes.

A los fines de orientar el proceso reflexivo, con talante de provisionalidad del conocimiento, esta dimensión se realiza con fundamento en los objetivos propuestos y se otorga información, que se considera resaltante y conclusiva, a partir de la profundización temática en cada capítulo. A través de todo ese proceso intelectivo se ha construido un acervo doctrinario respecto de lo planteado como punto enfático de la investigación.

En relación con el objetivo específico Nº 1: Desarrollar un sustento teórico de la Administración Pública como institución vicarial responsable de contribuir con el cumplimiento de los fines del Estado, se elaboran las siguientes proposiciones teóricas.

a. La Administración, en cuanto ciencia, tiene un carácter sistemático acreditado. La Administración es una actividad, cuyo principal desarrollador es el propio Estado. Se establece a través de ella un ligamen jurídico-administrativo con los administrados, en la satisfacción de sus intereses y necesidades y en la tutela de las

situaciones jurídicas específicas de cada ciudadano. Asimismo, se le ha de concebir como una acción que se inscribe en el ámbito del interés societal. Por tanto, a la Administración Pública, le han sido conferidas potestades para la realización de una actuación inmediata que impacte en la organización y cumplimiento de los fines, que le han sido establecidos en el ordenamiento jurídico.

b. La Administración Pública, desde una concepción funcionalista sociológica no tiene carácter instrumental. Este criterio no instrumentalista, por supuesto, se contrapone a la literatura con mayor arraigo y, con base ello, puede decirse el criterio mayoritario de la doctrina apunta a preponderar el talante instrumentalista de la Administración Pública, sobre todo cuando se trata de tenerla frente al poder. Empero, no ha de interpretarse que deja de ser instrumentalista para desviar su acción hacia una perspectiva mercantilista. Eso no es la intención reflexiva de considerarla no instrumental. El hecho es, desde la consideración sociológica, como no instrumentalista, implica que el *telos* fundante es la satisfacción de las necesidades sentidas de la sociedad.

Esto conduce a pensar, además, que la actividad administrativa ha de orientar su interés sobre la base de la consideración humana de los particulares y, por tanto, tienen necesidades e intereses, que han de ser satisfechos por la Administración Pública. Ello se deriva del principio consagrado constitucionalmente consistente en que la Administración Pública ha de estar al servicio de los ciudadanos o al servicio de las personas, como se prescribe legalmente. Consecuencialmente, para que pueda alcanzar esa finalidad, le ha sido otorgado a la Administración Pública un poder, mediante el cual le impele a actuar en bienestar de los administrados y garantizar en cierta medida la certidumbre, la seguridad y efectividad en el ejercicio de sus derechos como persona.

c. Con fundamento en estas intenciones, se concibe a la Administración Pública como una institución caracterizada por su talante activo y también por su carácter vicarial que le atañe; ello le es atribuido en cuanto es responsable de contribuir con el cumplimiento de los fines estatales. Empero, es importante hacer la siguiente

aclaración: la finalidad de la Administración Pública no es instrumental en sí misma, puesto que no depende de una administración con mayor carácter superior. Por tanto, es una sola Administración Pública y está integrada por órganos que ejercen el Poder Público. Se estructura bajo sus modalidades centralizada y descentralizada. En cuanto a la Administración Centralizada, ésta es desarrollada por órganos superiores, que tienen atribuidas todas las funciones, las competencias, así como el control de los demás órganos que forman parte de la Administración Pública. Los niveles de la Administración Pública Centralizada son: Administración Pública Nacional, Administración Pública Estatal y Administración Pública Municipal. Por su parte, la Administración Pública Descentralizada es realizada por órganos diversos a quienes le son atribuidas competencias determinadas. Y puede haber entes descentralizados funcionalmente con forma de Derecho público y entes descentralizados funcionalmente con forma de Derecho privado.

d. La estructuración y organización establecida en la Administración Pública está orientada a favorecer la proclama, que se centra en el principio, cuyo contenido señala que la Administración Pública está al servicio de las personas. Esencialmente, se traduce en apoyar el logro efectivo de aquellos fines que son consustanciales a la existencia del ser humano. Inconcusamente, se ha discutido en el principio fundante del carácter vicarial de la Administración Pública y, en el caso de Venezuela, tiene su fundamento en la Constitución y luego desarrollado por otras leyes, como lo hace de manera específica la Ley Orgánica de la Administración Pública en el Artículo 5. De modo con esta premisa, como base, conlleva una responsabilidad a los funcionarios públicos de realizar su actividad administrativa exclusivamente al servicio del interés colectivo.

e. Por tanto, es una condición de compromiso que no puede ser sustituido por otros intereses, por parte del funcionario público. Éste ha de actuar siempre con mucha objetividad, sin subordinación o acatamientos partidistas y con la intención ineludible de anteponer siempre el interés general. De modo que se aboga por la asunción de una conducta idónea, por parte de los titulares de cargos públicos, a los fines de que no sea

demeritado su actuar por el favorecimiento de intereses personales, familiares o de amistades, bien sea realizado en forma efectiva, o bajo una condición de aparente legalidad. Por tanto, toda actuación funcionarial, dentro de la Administración Pública, ha de estar subordinada a los intereses generales; es decir, el funcionario no debe menoscabar el interés público por el interés particular o beneficio personal.

f. La Administración Pública ha previsto, en el marco de acercar el poder a las personas y poder cumplir con la demanda de las necesidades, un proceso de flexibilización organizativa y aboga por la descentralización funcional. Por supuesto, está permeada de muchos bemoles, que desdicen del verdadero propósito de tal proceso, cual es que otros entes pueden contribuir con la realización de la actividad administrativa del Estado, para una eficiente, célere y transparente atencionalidad de los derechos de las personas y del logro de los fines establecidos.

g. Todas las actuaciones, elaboraciones o realizaciones administrativas deberán estar en consonancia con el principio de legalidad. Ese el punto esencial de toda la armazón administrativa de un Estado. A partir, entonces, del respeto y sujeción a la norma, la Administración también ha de generar su actuación de carácter administrativo enmarcada en los principios de equidad, celeridad, transparencia, igualdad, objetividad, imparcialidad, buena fe y confianza, entre otros.

En lo que respecta al objetivo Nº 2: Elaborar un desarrollo teórico sucinto de acto administrativo como manifestación de la Administración Pública se plantean las siguientes reflexiones:

a. La significación, o mejor, la noción que se tiene acerca del acto administrativo, doctrinariamente, tiene sus puntos de desencuentros según sea la corriente en la que se enmarca el pensamiento del doctrinario. Así entonces, pueden ser actos jurídicos, actos materiales o de ejecución; actos obligatorios, actos discrecionales, actos reglados y actos no reglados; actos, cuyos destinatarios no están determinados, pues son carácter general y actos, destinado a un individuo en particular y se consideran

que tienen carácter general.

b. En fin, es variada la taxonomía y también variada la definición que se otorga. A veces, se asume como manifestación, como resolución, como declaración de voluntad, acto individual, acto jurídico o cualquier desarrollo de la actividad administrativa. Es criterio de quien hace este ejercicio cognitivo de valorarlo, conforme con algunos doctrinarios, como Zanobini o Brewer-Carías, entre otros, quienes le confieren la atribución de ser una manifestación de voluntad de la Administración Pública.

c. Importante tener muy en cuenta que, a los efectos de valorar una proposición definicional, ha de asumirse el criterio formal y el criterio material, cuya producción debe conducir a la generación de efectos jurídicos. A partir de esta premisa, se ha presentado un *corpus* con definiciones varias de los doctrinarios que han dedicado su esfuerzo intelectual a construir la teoría sobre el acto administrativo. Dichos actos administrativos, aún los actos de autoridad, emitidos sobre la base de la potestad discrecional, deben cumplir con los requisitos de forma y de fondo, que permiten la atribución y la calificación de actos administrativos, en cuanto se afirma que toda declaración, con efectos generales o efectos particulares, proferido por una autoridad de la Administración Pública, aún las no tradicionales, es valorada como acto administrativo. La razón estriba en que por disposición legal impactará e incidirá en la esfera jurídica de los administrados y origina en sus situaciones jurídicas un efecto, bien positivo, bien negativo.

d. Se ha hecho una profundización en la tipología de los actos administrativos, que permitieron generar una mayor comprensión del tratamiento que le otorga la doctrina a esta decisión fundamental de la Administración Pública, para desarrollar la actividad administrativa en beneficio de sí misma y en la tuición de los derechos y situaciones jurídicas de las personas, así como la satisfacción de sus necesidades.

e. En este recorrido, a modo de exposición conclusiva, se hace el apunte específico a los actos discrecionales, puesto, sobre la base de esa cualidad de la

discrecionalidad administrativa atribuida a los funcionarios, podrán emitir actos administrativos que permitan darle solución a casos específicos y determinantes en el mismo momento en que suceden dichos eventos. Tal manifestación concreta en acto de autoridad, ergo, acto administrativo responderá, atenderá otras circunstancias como tiempo, lugar, modo y otras condiciones o situaciones contextuales, con una mayor flexibilidad. Todo ello, enmarcado en la intención de propender a la satisfacción del interés general. Así las cosas, dichos actos tendrán que caracterizarse por la pertinencia y la oportunidad, así como con la ocurrencia de las situaciones muy puntuales, de modo que al proferir un acto administrativo se da respuesta a los intereses y necesidades de carácter social y público.

f. Por otra parte, se hizo hincapié sobre la firmeza de los actos administrativos; en ese sentido, se colige que el efecto jurídico propio y de peso es, en principio, la irrevocabilidad, siempre que los actos administrativos reconozcan u otorguen derechos subjetivos a favor de particulares. Por tanto, no pueden ser revocados de oficio por la Administración Pública. Ese atributo conduce a entender que realmente se está aplicando la tutela efectiva y se atiende, además, el principio de seguridad jurídica. Ahora bien, el principio de irrevocabilidad del acto administrativo, que protegerá al administrado, no es absoluto. Se ratifica, además, que el acto administrativo tiene que estar orientado a responder a un interés particular o a satisfacer una situación jurídica infringida, y que no sea atentatorio del principio de legalidad y seguridad jurídica, para que no sea revocable.

g. Las situaciones jurídicas en las que se puede encontrar el particular, han de ser entendidas como situaciones jurídicas que responden a realidades o a circunstancias bien sea de autoridad, dominio o poder, bien de obligación, compromiso o deber de los particulares con respecto a la relación jurídico-administrativa establecida con la administración.

h. Una particularidad, que está emergiendo en la producción o emanación de los actos administrativos y que difiere su inmediata aplicación, es la condición. Podría

también decirse que los efectos jurídicos, sustentados en el conferimiento de un derecho, producto de una condición establecida, se ven alterados y, por tanto, en cuanto se trata de la condición suspensiva va a impedir que nazca tanto el derecho, como la obligación, de manera inmediata y tal efecto se supedita al cumplimiento de unos requisitos *a posteriori*. Así entonces, sucede que se otorga, por parte de los órganos de cogobierno universitario, la aprobación de un derecho a un particular, a un administrado, a condición de que ulteriormente, se haya verificado el cumplimiento de todos los requisitos. Cumplidos los cuales, se derivan efectos ex *tunc*, esto es, desde el momento en que fuese aprobado el derecho invocado.

i. La doctrina ha estado y seguirá planteando análisis y estudios acerca de los actos administrativos que emite la Administración Pública y se estarán produciendo nuevos criterios definicionales, con lo que se demuestra el dinamismo que acompaña a la doctrina de los actos administrativos, en cuanto se consideran la manifestación idónea de la Administración Pública. De ahí que haya decidido afirmar que el acto administrativo ha de ser concebido como la expresión formal, dictado de conformidad con el principio de legalidad, mediante la cual se da la manifestación de voluntad de la Administración, en su condición de sujeto de Derecho Público, con el propósito de satisfacer los intereses colectivos o el de las personas, dentro de éste, según fuere el caso.

De inmediato se realiza una actividad reflexiva sobre los aspectos más resaltantes de lo tratado, **a partir de la formulación del objetivo Nº 3:** Conceptuar el principio de expectativa plausible o principio de confianza legítima, así como el principio de buena fe, como fundamento de la expectativa plausible. En ese prisma se expresa lo siguiente:

a. Pertinente manifestar que con la intención de plantear puntos definicionales diferentes y constructos distintos de cada uno de los términos expuestos, se ha partido del presupuesto y criterio del autor, que es conveniente hacer una distinción conceptual y legal entre expectativa plausible, confianza legítima y el principio de buena fe. La

doctrina y la jurisprudencia vacilan y muchas veces se asumen como iguales expectativa plausible y confianza legítima; en otras oportunidades se hace una distinción entre ellos.

b. Se hace una relación entre expectativa plausible, confianza legítima y el principio de la buena fe. Una apreciación importante acerca de la buena fe está centrada en que el ser humano cree y pone toda su confianza en que una declaración volitiva de la Administración Pública, va a tener los mismos efectos, para un caso concreto y determinado, como los efectos que han producido en casos que se consideran análogos. De modo que se espera que el actuar de la administración y de una persona en particular sea coherente con los dictámenes, tanto del ordenamiento jurídico, como los criterios establecidos y aceptados por la sociedad.

c. Se valora la buena fe, como un principio, en cuanto se tiene como una estipulación clara y evidente; principio que tiene un propósito definido: dar cuenta de la estimación que se tiene sobre la Justicia en el colectivo social. Se fundamenta, por tanto, el principio de buena fe, en valores societales, aceptados mayoritariamente como tales y que son recogidos por el órgano legislador en una norma jurídica. De modo que, sobre esa base, el resultado es racional creíble y verdadero, sobre lo que una sociedad en particular, y las personas en general, estipulan y asumen como justo.

d. La buena fe, por supuesto, tiene incluido un conjunto de valores importantes que impactan en el actuar de las personas y que es exigido por el Derecho. Ligada, entonces, al principio de buena fe está la reciprocidad, concretada en la confianza de unos para con los otros; en ese sentido, se exige una actuación ponderada y matizada por la buena fe. Asimismo, se asume a la equidad como el *telos* del principio de buena fe. Dicha cualidad, la equidad será, además, el valor que ha de preponderar en aquella persona que tiene en sus manos la revisión y la ejecución de los actos contractuales. Es, entonces, la equidad, como principio general del Derecho o como valor humano, ha de ser preponderada por el responsable de administrar justicia a los fines de que pueda generar igualdad de oportunidades para todos los seres humanos, con la

adaptación de la norma en aras de "dar a cada quien lo que le corresponde". Por ello, es la cualidad, es el valor, es el principio (valga la tautología) focal del principio de buena fe.

e. Muy importante, se aviene el rescate de la palabra como fundamento del principio de buena fe. Anteriormente, la palabra tenía un valor preponderante y una importancia esencial en la sociedad. No se requería un documento escrito. En la sabiduría popular se escuchaban expresiones como las siguientes: "Si ya diste tu palabra, no puedes cambiarla". "Lo prometido es deuda", entre muchas más. No obstante, en el tiempo presente el respeto por la palabra se ha perdido en el tiempo. Tanto, así que en el mundo jurídico sólo tiene valor lo escrito, no la palabra.

f. A partir del valor otorgado a la palabra, debe coligarse con el Juramento Decisorio que, como medio de prueba, había sido de gran utilidad en la instrucción de una causa. Sería importante y de trascendencia volver sobre la idea de rescatar el valor de la palabra, no solo por la jurisprudencia patria, en cuanto a la fuerza que se le otorga al juramento decisorio, sino que habría que propiciar en las personas el rescate del valor a la palabra, de modo que se le otorgue la fuerza y convicción que tiene. Se piensa que es una tarea ingente, titánica, en los tiempos que corren, pero, que pudiera ser parte de la actividad administrativa en aupar su valoramiento y el otorgamiento del poderío que antaño se le había conferido.

g. Las reflexiones de los literales "e" y "f", pertenecientes al objetivo número 3, realizadas *supra* tiene como propósito, dentro de este trabajo investigativo, impulsar dentro de la Administración Pública, específicamente, en los órganos del cogobierno universitario, la realización de acciones que trasciendan a la comunidad universitaria, en el sentido de rescatar el valor de la palabra, aplicada a la actividad administrativa, al momento en que se quiere valorar un derecho que haya sido invocado, por alguno de sus miembros. Se ha de vincular con el principio de buena fe, sustentado en el axioma: la buena fe se presume siempre y la mala hay que probarla; ello concita la idea de que no se puede presumir que el integrante de la comunidad universitaria en la invocación

de un derecho, vaya a actuar de mala fe.

h. En cuanto a la confianza legítima, ésta se asume como un principio, que además, se vincula y se relaciona, en perspectiva, con otros principios o valores, como la buena fe y la seguridad jurídica. El principio de confianza legítima, tiene mucha importancia a los efectos de garantir y salvaguardar aquellos derechos e intereses de las personas y también las garantías constitucionales que le han sido otorgados en cuanto surge de la relación jurídico-administrativa con la Administración Pública.

i. El principio de expectativa plausible, también llamado expectativa justificada o expectativa legítima, por un determinado sector de la doctrina, hay que afirmar que, a pesar de ello, tiene menos desarrollo doctrinal y jurisprudencial. De ahí que se debe hacer mención que cuando se hace referencia a expectativa legítima, tal apreciación va a estar vinculada con la situación, el acontecimiento o el acto en sí mismo que se espera sea dado por la Administración.

j. Una apreciación necesaria, a partir del aporte doctrinario, se centra en señalar que el principio de expectativa legítima no es un derecho legal. De modo que, a partir de esa premisa, se debe tener mucha perspicacia para determinar cuándo una situación se convierte en verdadera expectativa legítima. Asimismo, se debe reconocer una distinción entre expectativa legítima y confianza legítima en los siguientes términos: la confianza legítima va a centrarse en la persona, por cuanto cree firmemente en que la actuación de la Administración Pública está ajustada y apegada al ordenamiento jurídico; esto es, se afianza en la certidumbre que le asiste al ciudadano en que la Administración Pública sostenga sus criterios, sin que haga cambios imprevistos e intempestivos en las decisiones tomadas.

k. En cuanto a la expectativa plausible, hay que referir que con fundamento en ella, toda persona, que invoca un derecho, tiene como presupuesto o presunción que se le satisfará la pretensión planteada. Vale argüir, la expectativa plausible tiende a valorarse como la situación presuntiva, mediante la cual podría hacer surgir un derecho para el administrado. Por supuesto, el principio de expectativa plausible o también

llamada justificada tiene su fundamento en el principio de buena fe.

l. La expectativa plausible ha de inteligenciarse como ese sentimiento que surge en el administrado, para conseguir el otorgamiento de una situación singular, cuando la administración le confiere la posibilidad de resolverle una petición, de manera favorable y efectiva, en un futuro cercano.

En cuanto al Objetivo Nº 4: Dilucidar la concepción que, sobre costumbre administrativa, como figura jurídica, desarrolla la doctrina en función de los "actos sujetos a condición" o "actos de condición", se desarrollan las precisiones conclusivas que se presentan de inmediato:

a. La costumbre puede emerger sobre la base de una proposición que permite dirigir, orientar o regular los modos de vida de una comunidad. Tal proposición surge con base en la asiduidad o la habitualidad, y que puede aplicarse a toda una comunidad, porque se parte de la convicción que tiene esa colectividad que la práctica o planteamiento regular tiene carácter obligatorio. Ahora, es muy pertinente informar que tal presupuesto, proposición o práctica habitual ductora de la conducta social ha de estar positivizada, sin desconocer la capacidad de creación normativa de la gente, que ve en la costumbre un modo de expresión y de cambio llegado en caso. Ahora bien, la positivización no es una cualidad regulatoria que le compete a la comunidad. Podría ratificarse que las costumbres surgen como formas espontáneas, con arraigo en tiempos precedentes que posibilitaron la permanencia y el efecto, que se asumen como normativa de conductas sociales, casi con carácter axiomático, incuestionable, irrebatible o irrevocable. Estas normas creadas por la gente pueden ser recogidas por los legisladores y establecidas en una norma, si se considerare oportuno su positivización.

b. Hay una nota esencial que le es propia a la costumbre: sus raíces en las épocas pretéritas y esa característica es la que se convierte en pulsión para ser considerada como fuente de Derecho. Además, adquiere un valor preponderante para la comunidad donde dicha costumbre ha emergido. Con ese presupuesto fundante, entonces, las

personas no han de hurgar racionalmente sobre los orígenes y el modo en cómo se estableció la costumbre. Solamente, ha de asumirse el criterio de pervivencia témporo-espacial específico, como condición generadora de la costumbre, que, luego, se traduce en dictámenes subsumidos y apreciados como aplicables a todos por igual, con un carácter indefectible, cierto e indiscutible.

c. Con la intención de realizar un aporte al conocimiento científico en el Derecho Administrativo se presenta, respecto de la costumbre, la siguiente definición: "Es la asiduidad y permanente iteración de eventos, en el funcionamiento de una organización, mediante los cuales, sin tener fundamento normativo expreso, dado que finalmente es una norma, direccionan el actuar de dicha organización. Y son utilizados como precedentes para resolver situaciones concretas que guardan similitud". Como se percibe, ha de valorarse el comportamiento del ser humano, no en una singularidad o la individualidad, sino en su relación con sus pares, en la convivencia y el respeto a la universalidad organizacional. Se asume, entonces, que la conducta, la forma de actuar ha de ser integral.

d. Puede afirmarse que, como es bien sabido, en cuestiones doctrinarias, no se llega a un avenimiento de manera pacífica, sobre todo, cuando se trata de cualquier asunto jurídico que se pretenda proponer o analizar. Por eso, se ha podido establecer en lo que atañe a la consideración de sí la costumbre puede ser realmente una regla de Derecho o sí, además, no puede ser una fuente de Derecho del Derecho Administrativo, la doctrina ha tenido vacilaciones y también muchas veces retrodicciones; vale argüir, la retrodicción es la búsqueda de la mejor explicación para hechos pasados y, por supuesto, no es un razonamiento en el que se conserve la *veritas veritatis*, como cuando ésta se deriva de razonamientos deductivos. Por tanto, sigue abierto el debate, con lo cual se enriquecerá el acervo jurídico del Derecho Administrativo y la costumbre propiamente dicha.

e. La Costumbre administrativa es una figura jurídica, que se origina en la actividad iterada de la Administración, con un carácter operativo funcional para todos

los integrantes de esa Administración, quienes asumen el convencimiento de que esas disposiciones tienen talante de obligatorio cumplimiento para ellos. Hay algunas instituciones que se vinculan con ella, como la práctica administrativa y el precedente administrativo, entre otras.

f. La práctica administrativa ha de ser asumida como un hecho repetido, cuya caracterización diferenciadora de la costumbre administrativa y del precedente administrativo se encuentra en la forma o modo en que se expresa, por parte de la Administración. La práctica administrativa no se sustenta en la convicción de obligatoriedad jurídica del modo de actuar que es una característica de la costumbre administrativa. De modo que el criterio de **convicción obligatoria de actuar no tiene** fundamento en la doctrina para la práctica administrativa; la doctrina plantea que exclusivamente se valorara la obligatoriedad en sí misma, siempre y cuando se genere en el administrado, en cierta forma, una idea aparente con carácter jurídico que le influya a creer que la actuación o declaración de la administración es correcta en una perspectiva muy singular y específica.

g. El precedente administrativo está vinculado a una actuación pretérita de la Administración que, de algún modo, impacta en las actuaciones posteriores y presentes, por cuanto han de circunscribirse y asumir un contenido, unas precisiones conceptuales similares, para casos que se ventilen y tengan una característica de similaridad. Por tanto, han de prevalecer los principios y decisiones de la actuación anterior por parte de la Administración; esto es, la temporalidad anterior es la que tiene mayor peso, puesto que en función de esa actuación anterior van a hacerse depender los actos que la Administración desarrolle en el presente. Pudiera decirse que hay un indicativo, una directriz que constriñe a la Administración, para no apartarse de lo actuado con anterioridad en relación con casos similares.

g. Se concibe al precedente administrativo como la decisión proferida por la Administración Pública, de modo invariable, estable, pacífico, uniforme o inalterable. Ha de estar vinculado a una solución de Derecho, que se otorga a una situación de

hecho particular, propia y diferente de las demás, pero que ha de ser asumida cuando se trate de dar soluciones a situaciones de hecho parecidas. Desde esta perspectiva, entonces, se ha previsto un determinado valor que se le puede otorgar al precedente administrativo, traducido en lo que podría denominarse un límite a la potestad discrecional, siempre y cuando sea proferido con sujeción a los principios de legalidad, igualdad y buena fe, que conduzcan a tener una seguridad jurídica en los administrados.

h. Ahora bien, dicho precedente administrativo no puede derivarse, únicamente, de la continuidad o iteración constante de actividades administrativas, o la repetición permanente de una declaración administrativa en esas proceso relacional entre la Administración y los administrados. En cuanto a la fuerza vinculante, que debe tener el precedente administrativo, ha habido voces doctrinarias dispares. No obstante, se puede destacar que el cimiento fundante de su carácter vinculante se centra en los principios de igualdad, seguridad jurídica y buena fe. De tal suerte, que, bajo la égida de estos principios, la Administración Pública ha de actuar siempre en un mismo sentido, cuando exista la misma *ratio*. Por tanto, a partir de este presupuesto y de valorar que, si los hechos y el Derecho conducen a que la Administración actúa siempre de la misma forma, entonces, ella, imperativamente, está vinculada a sus propios precedentes administrativos.

Con respecto al objetivo Nº 5: Estimar la forma integrativa de los órganos de cogobierno universitario, dentro de la Administración Pública, en cuanto apoyo para el cumplimiento de los fines del Estado, bajo su talante servicial o vicarial, se elaboran las siguientes acotaciones:

a. La Administración Pública a los efectos de agilizar la distribución de sus competencias a otros entes y poder así dar cumplimiento a los fines del Estado establecidos en la Constitución, se ampara en dos figuras la descentralización y la desconcentración. La descentralización es una forma jurídica mediante la cual se realiza un proceso de transferencia de cierta cuota de poder, que está atribuido al gobierno central, hacia otras personas jurídicas distintas a ese poder centralizador del

Estado. Dicha transferencia está materializada en: funciones, competencias y recursos que son atribuidos mediante la consagración en el ordenamiento jurídico a los entes estatales creados. Importante, señalar que en la descentralización no existe una relación de carácter jerárquico respecto del poder central.

b. La descentralización tiene como modo de materialización: la transferencia. Ella está relacionada con la concesión de una facultad, del otorgamiento de una parte de la potestad administrativa o la cesión de un derecho, a un tercero. Si no se materializan las transferencias, aunque exista la normativa, no se podrá afirmar que existe verdaderamente un proceso descentralizador. Otro aspecto importante en este proceso es la atribución de la personalidad jurídica al ente descentralizado y también se otorga una autonomía orgánica, de acuerdo con la normativa imperante en cada Estado.

c. Las universidades nacionales, conforme con la legislación que rige la materia, tienen personalidad jurídica propia, adquirida con la publicación del decreto de creación en la Gaceta Oficial. Consecuencialmente, derivado de la personalidad jurídica pueden actuar por sí mismas, en nombre propio; pueden ser parte en un juicio, bien como demandantes o bien como demandados. También pueden celebrar contratos en su nombre. En tal sentido, asumen un conjunto de obligaciones que no llegarse a cumplir acarrearía responsabilidad frente a terceros y para sí misma. Dichas atribuciones obligatorias, así como los respectivos derechos que de manera correlativa se asumen, son atribuidos por el ordenamiento jurídico.

d. En cuanto al patrimonio de las universidades, puede decirse que por patrimonio se ha entendido todo el conjunto de bienes que son afectos a la universidad. Ese conjunto de bienes está integrado por muebles, inmuebles, derechos, aranceles, donaciones, fideicomisos, entre muchos otros aspectos que pudieran formar parte integrativa del dominio universitario, con los cuales puede dar cumplimiento a sus fines específicos.

d. Innegablemente tiene atribuida la facultad para administrarse a sí mismas, y

resolver los problemas que pudieren surgir, sin necesidad de recurrir a la administración central, puesto que le ha sido conferida de acuerdo con la Ley de universidades diversos tipos de autonomía: (a) autonomía organizativa, (b) autonomía académica, (c) autonomía administrativa y (d) autonomía económica y financiera.

e. La autonomía se ha convertido en un principio de altísimo valor para la Universidad. Dicho valor sustenta o determina, esencialmente, su contenido fundamental, en garantizar el posicionamiento crítico de la comunidad universitaria, sobre todo de los futuros profesionales, ante la generación del conocimiento, que se deriva del estudio y la investigación permanente. Bajo la consideración de este principio autonómico, las universidades tienen una muy alta responsabilidad de contribuir con la prestación de uno de los servicios públicos, que benefician a las personas: la educación universitaria, y ésta se hará a través de sus funciones esenciales: docencia, investigación y extensión.

f. Es importante destacar que se ha valorado una tipología de los derechos universitarios, sobre la base de las consideraciones doctrinarias. La taxonomía es la siguiente: (a) los derechos universitarios que se consideran fundamentales; (b) los derechos universitarios que se valoran como sustantivos y (c) los derechos universitarios que pueden considerarse accesorios.

g. Dentro de las universidades existe un gobierno universitario, cuya preponderancia está subsumida en la característica democrática. En esta perspectiva democrática, la participación de profesores, estudiantes y egresados en las decisiones importantes del acontecer universitario es esencial; pudiera decirse que es vital para el adecuado desarrollo de la actividad académica, administrativa, investigativa y de extensión. Y, no se puede desconocer la ampliación de la concepción de comunidad universitaria que, actualmente, ha tenido una consideración más amplia en la Ley Orgánica de Educación, cuando hace la siguiente conformación: profesores y estudiantes, personal administrativo, personal obrero y egresados.

h. Fundamental la consideración sobre quiénes son los destinatarios directos de

la actividad administrativa, puesto que en el caso de las universidades *mutatis mutandis* se puede señalar que los integrantes de la comunidad universitaria, Profesores y Alumnos, así como el personal Administrativo, Técnico y Obrero, son los verdaderos destinatarios de la actividad administrativa de los diferentes órganos de cogobierno de la Universidad. Por ello, ha de propiciarse también la participación de ellos en la realización de la actividad administrativa.

En relación con el Objetivo General: Elicitar el principio de expectativa plausible (confianza legítima), en los Actos Administrativos "sujetos a condición", fundamentados en la Costumbre Administrativa, para dar respuesta a las pretensiones de los particulares en la Universidad de Los Andes puede conjugarse la siguiente apreciación:

Ha sido una labor investigativa, con fundamento, en las plúrimas y prolíficas fuentes y doctrinas, que ha permitido explicitar de una forma razonada y justificada acerca de cómo se genera expectativas, adjetivadas como plausibles, a partir de actos administrativos proferidos por los órganos de cogobierno universitario. Se ha podido analizar, además, desde los fundamentos teóricos, la existencia distintiva entre el principio de expectativa plausible y el principio de la confianza legítima. Ineluctablemente hay que sostener que sendos principios son una expresión fehaciente del principio de buena fe.

Se estima dar una idea síntesis que permita dar cuenta de los elementos encontrados y si se quiere descubiertos (y pudiera decirse, desde una óptica cuantitativa, comprobados) en cada objetivo concreto planteado. Así entonces, con respecto al **Objetivo 1**, relacionado con la Administración Pública y su carácter vicarial, puede señalarse lo siguiente: El talante vicarial, servicial, de la Administración Pública, deriva del principio consagrado constitucionalmente consistente en que la Administración Pública ha de estar al servicio de los ciudadanos o al servicio de las personas, como se prescribe legalmente. Consecuencialmente, para que pueda alcanzar esa finalidad, le ha sido otorgado a la Administración Pública un poder, mediante el

cual le impele a actuar en bienestar de los administrados y garantizar en cierta medida la certidumbre, la seguridad y efectividad en el ejercicio de sus derechos como persona.

Respecto del **Objetivo 2**, relacionado con los actos administrativos puede decirse que el énfasis se centró en valorar la firmeza de dichos actos; en ese sentido, se llegó a la conclusión de que el efecto jurídico propio y de peso es, en principio, la irrevocabilidad, siempre y cuando los actos administrativos reconozcan u otorguen derechos subjetivos a favor de particulares. Por tanto, no pueden ser revocados de oficio por la Administración Pública. Ese atributo conduce a entender que realmente se está aplicando la tutela efectiva y se atiende, además, el principio de seguridad jurídica. Ahora bien, también hay que afirmar que el principio de irrevocabilidad del acto administrativo, que protegerá al administrado, no tiene una nota absoluta. Por tanto, en ciertas situaciones pudiera ser revocado el acto administrativo, siempre que no haya creado efectos jurídicos de carácter general.

Lo hallado en el **Objetivo 3**, en cuanto al principio de buena fe y la expectativa plausible, se indica, de manera sucinta, en los términos que se presentan a continuación: Se valora el principio de la buena fe, como un principio, en cuanto se tiene como una estipulación clara y evidente; principio que tiene un propósito definido: dar cuenta de la estimación que se tiene sobre la Justicia en el colectivo social. Se fundamenta, por tanto, el principio de buena fe, en valores societales, aceptados mayoritariamente como tales y que son recogidos por el órgano legislador en una norma jurídica. Ahora, en lo que corresponde al principio de expectativa plausible, también llamado expectativa justificada o expectativa legítima, hay que en principio tiene menos desarrollo doctrinal y jurisprudencial. De ahí que se debe hacer mención que cuando se hace referencia a expectativa legítima, tal referencialidad va a estar vinculada con la situación, con el acontecimiento o con el acto en sí mismo, que se espera sea dictado por la Administración.

En el **Objetivo 4** se hizo un análisis relacionado con la costumbre administrativa. Se pudo comprobar que la doctrina es vacilante en considerarla como

una figura jurídica; empero, luego del proceso disquisitivo se asume de manera fehaciente que es una figura jurídica, que se origina en la actividad iterada de la Administración. Puesto que tiene un carácter operativo funcional para todos los integrantes de esa Administración, quienes asumen el convencimiento de que esas disposiciones tienen talante de obligatorio cumplimiento para ellos. Asimismo, se pudo encontrar que hay algunas instituciones que están vinculadas con ella, tales como: la práctica administrativa y el precedente administrativo.

En el **objetivo 5** relacionado con el modo en que se pueden integrar los órganos de cogobierno universitario dentro de la Administración Pública, se establece lo siguiente: La Administración Pública a los efectos de agilizar la distribución de sus competencias a otros entes y poder así dar cumplimiento a los fines del Estado establecidos en la Constitución, se ampara en dos figuras la descentralización y la desconcentración. La descentralización es una forma jurídica mediante la cual se realiza un proceso de transferencia de cierta cuota de poder, que está atribuido al gobierno central, hacia otras personas jurídicas distintas a ese poder centralizador del Estado.

Dicha transferencia está materializada en: funciones, competencias y recursos que son atribuidos mediante la consagración en el ordenamiento jurídico a los entes estatales creados. Asimismo, puede tenerse por cierto que hay una consideración distinta de lo que se denomina comunidad universitaria. Se cambia el concepto y se incluyen otros integrantes que en la Ley de Universidades no se valoran, como parte de la comunidad universitaria. Entonces, los destinatarios directos de la actividad administrativa, en el caso de las universidades *mutatis mutandis*, son: los Profesores y los Alumnos, el personal Administrativo, Técnico y Obrero, a quienes va dirigida internamente la actividad administrativa de los diferentes órganos de cogobierno de la Universidad y a los egresados como modo de manifestación externa de la actividad administrativa.

Así las cosas, sustentado en el desarrollo de cada uno de los objetivos concretos

planteados, se precisa, entonces, indicar que se ha logrado alcanzar el **Objetivo General**, puesto que se ha podido explicar, a través de cada uno de ellos, el principio de expectativa plausible y sus diferentes adjetivaciones; así como la vinculación estrecha con la confianza legítima y el principio de buena fe. Se han establecido puntos de vista acerca de los actos administrativos "sujetos a condición", a partir de valorar la Costumbre Administrativa, como una figura jurídica que permite a los órganos de cogobierno universitario, a partir de su actividad administrativa, dar respuesta a las pretensiones de los particulares.

Inconcusamente, se debe señalar que todo este esfuerzo intelectivo ha estado sustentado en el interrogante planteado, cuyo enunciado se propuso de la siguiente forma: ¿Qué alcance tiene la generación de una expectativa plausible o confianza legítima, a partir de los actos administrativos "sujetos a condición", fundamentados en la costumbre administrativa, como manifestación de los órganos de cogobierno universitario para dar respuesta a las pretensiones de los particulares?, y, así, sobre la base de la profundización, con un sentido crítico y un proceso de reflexividad permanente, se ha podido realizar la elicitación respectiva en torno a ese presupuesto.

Al socaire de lo expuesto, puede colegirse, entonces, que los actos administrativos proferidos por los órganos de cogobierno universitario sí generan expectativas, de las adjetivadas como plausibles, puesto que se otorga la aprobación de un derecho, mediante un acto administrativo, pero, su efecto queda pendiente, a modo de "actos sujetos a condición" fundado en la necesidad de verificar *a posteriori* el cumplimiento de unos requisitos preestablecidos. Y, por tanto, desde este argumento, se debe sostener que el principio de expectativa plausible va a tener una vinculación muy estrecha con el principio de confianza legítima y sendos son, así, la manifestación fehaciente del principio de buena fe.

Asimismo, sobre la base del presupuesto centrado en la concepción que, sobre la costumbre administrativa, como figura jurídica, tienen los integrantes de los órganos de cogobierno universitario, y, desde esa visión, asumirla como fundamento de los

procedimientos administrativos para la toma de decisiones, puede referirse que ha presentado una diferencia entre la costumbre administrativa como figura jurídica y la costumbre como de carácter general.

Igualmente, se ha establecido una distinción entre costumbre administrativa y precedente administrativo, en cuanto instituciones jurídicas necesarias en la actividad administrativa de la Administración Pública; adicionalmente, se pudo valorar el fundamento que permite determinar la fuerza vinculatoria para la Administración del precedente administrativo; y ello, tiene que ver en la *ratio administrationis*, que, por supuesto, impactará en la eficacia del precedente administrativo, siempre que exista una similar actuación en un mismo sentido y cuando exista la misma razón. Esto es, habrá adecuación de los hechos y el Derecho en la misma actuación de la Administración.

También, se ha planteado la formalización de una definición de la costumbre, que se expresa, como parte de la construcción del conocimiento, para ser valorada, revisada e incluso rebatida, por parte de los críticos, por los estudiosos del Derecho Administrativo.

En congruencia con todo lo investigado, y con la intención de profundizar en los distintos elementos o instituciones jurídicas relacionadas con la temática, se estableció una desestructuración de la acción indagatoria, mediante los objetivos concretos; y, en ese tenor, se incluyeron los presupuestos relacionados con la integración de los órganos de cogobierno universitario, dentro de la Administración Pública, en cuanto apoyo para el cumplimiento de los fines del Estado, bajo su talante servicial o vicarial.

Y, finalmente, también se propuso una definición acerca del principio de expectativa plausible, así como la conjunción secuencial de ella con el principio de la confianza legítima y con el principio de buena fe. Se valoró que la expectativa plausible, con sentido vinculatorio con estos principios, tiene como principio fundante: el principio de igualdad, puesto que las personas aspiran a que se les dé el mismo trato

que le ha sido conferido a otros, cuando las pretensiones tengan similitud.

Se da por concluido el desarrollo exhaustivo del *corpus* que ha permitido hacer una aproximación a un conocimiento importante y de significación para el desempeño de la vida académica y profesional de quien ha discurrido sobre tan especial temática dentro del Derecho Administrativo.

REFERENCIAS

ACEDO PENDO, Ángel (2013). *Introducción al Derecho Privado.* Madrid: Dykinson.

Administrativo (2014). Definición en Línea. Recuperado el 23 de diciembre de 2014. Disponible: http://es.thefreedictionary.com/administrativo

ALBA, Camila (2014). *Persona en el Derecho colombiano.* [Presentación en Línea] Recuperada el 09 de septiembre de 2015. Disponible: https://prezi.com/iy9vb4r0xymu/persona-en-el-derecho-colombiano/

ALBALADEJO GARCÍA, Manuel (s.f.). Hecho Jurídico. En *Revista Doctrinal*. (pp. 347-381) [Artículo en Línea] Recuperado el 28 de octubre de 2015. Disponible: http://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/10651/5225/1/1189601_140.pdf

ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique (2000). La simulación y los terceros: consideraciones civiles y penales. *Revista Chilena de Derecho*. Volumen 27, Nº 2. (pp. 265-289) [Artículo en Línea] Recuperado el 10 de enero de 2015. Disponible: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2650175.pdf

ALTUVE, José (2008). Autonomía Universitaria. *En Actualidad Contable* FACES Año 11 Nº 17, Julio-Diciembre 2008. Mérida. Venezuela. (pp. 5-10). [Artículo en Línea] Recuperado el 20 de enero de 2016. Disponible: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/26618/1/articulo1.pdf

ALVARADO ANDRADE, Jesús (2011). *Reflexiones sobre la construcción de la noción de "acto administrativo" en Venezuela.* [Trabajo de Grado de especialización en Derecho Administrativo, en Línea, Universidad Central de Venezuela] Recuperado en caché el 04 de enero de 2015. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZAozC33v70QJ:saber.ucv.ve/jspui/bitstream/123456789/4111/1/T026800006555-0-alvaradojesus_finalpublicacion-000.pdf+&cd=1&hl=es &ct=clnk&gl=vev

ÁLVAREZ, Julio (s.f.). Perspectivas del principio de buena fe en el contrato de trabajo, ante la visión unitaria de las políticas de seguridad y salud en el trabajo: Lopcymat. En *Revista de Derecho Universidad Central de Venezuela* (pp. 241-258) [Artículo en Línea] Recuperado el 30 de octubre de 2015. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/127/ucv_2007_127_241-258.pdf

ANTORAZ, Soledad (s.f.). El abuso procesal como principio moral. Recapitulación doctrinaria, jurisprudencial y normativa. [Documento en Línea] Recuperado el 14 de julio de 2015. Disponible: http://elateneo.org/documents/trabajosBajar/El_Abuso_Procesal_como_Principio_Moral.pdf

ARAUJO JUÁREZ, José (2007). *Derecho Administrativo.* Parte General. Manuales Universitarios. Caracas: Paredes.

ARAUJO JUÁREZ, José (2011). *Derecho Administrativo General. Acto y Contrato Administrativo*. Caracas: Paredes.

ARAUJO JUÁREZ, José. (2013). *Derecho Administrativo.* Manuales Universitarios. Caracas: Paredes.

ARAUJO-JUÁREZ, J. (2007). Consideraciones sobre el cambio institucional de la Administración Pública en la Reforma Constitucional. En *Revista De Derecho Público* N° 112/2007 (pp. 169-173). [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/112/rdpub_2007_112_169-173.pdf

ARAUJO-JUÁREZ, J. (s.f.). *Derecho administrativo venezolano*. Aproximación a su construcción científica. [Documento en Línea] Recuperado el 23 de enero de 2016. Disponible: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/POSTGRADO/boletines/__derecho-admin/1_ boletin/JOSE_ARAUJO_JUAREZ.pdf

ARGUEDAS TROYO, Vernont (2012). George Pólya: el razonamiento plausible. *Revista digital Matemática, Educación e Internet*. Vol. 12, No 2. Marzo − Agosto 2012. [Artículo en Línea] Recuperado el 03 de agosto de 2015. Disponible: http://tecdigital.tec.ac.cr/revistamatematica/Secciones/Historia/RevistaDigital_VArguedas_V12_N2_2012/index.html

ARIAS ODÓN, Fidias (2012). *El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica* (6a. ed.). Caracas: Episteme.

ARLOTTI, Raúl (2007). La formación del estado moderno. Acotaciones desde la transdisciplinariedad. En *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja".* Año I, número 1, Invierno 2007. (pp. 216-227). Facultad de Derecho, de la Universidad de Buenos Aires. [Artículo en Línea] Recuperado el 19 de marzo de 2016. Disponible: http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R0001A001_0010_miscelanea.pdf

ARNÁIZ AMIGO, Aurora (s.f.). Los Actos administrativos y sus recursos en el Derecho Comparado. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México [Artículo en Línea] Recuperado el 31 de enero de 2015. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/145/dtr/dtr2.pdf

ARNOLD Rainer; MARTÍNEZ ESTAY, José y ZÚNIGA URBINA, Francisco (2012). El principio de proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En *Estudios constitucionales.* Año 10. Nº 1. (pp. 65-116) [Artículo en Línea] Recuperado el 31 de julio de 2015. Disponible: http://www.cecoch.cl/docs/pdf/revista_10_1_2012/07%20(065-116)%20EL_PRIN.pdf

ARRAU, Fernando y LOISEAU, Virgine (2003). La nulidad de derecho público en el ámbito de los procedimientos de derecho administrativo derecho comparado: España, Francia, Estados Unidos. En *Biblioteca del Congreso Nacional - Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones*. Depesex/bcn/serie estudios año XIII, Nº 274. (pp. 1-24). Recuperado el 23 de octubre de 2013. Disponible: http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_ estudios /nro274.pdf

ARRIETA PONGO Alejandro (2012). El principio de protección de la confianza legítima ¿intento de inclusión en el ordenamiento peruano? [Artículo en Línea] Recuperado el 17 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.itaiusesto.com/wp-content/uploads/2012/11/1_6-El-principio-de-proteccion-de-la-confianza-legitima.pdf

ARROUY, Pedro (2009). Fuentes del derecho administrativo. La costumbre y el precedente administrativo a la luz del principio republicano de gobierno. [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de agosto de 2015. Disponible: http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/ctp/rt/printerFriendly/1190/1210

ARVELAIZ REYES, Bárbara (1997). Discrecionalidad administrativa. En *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.* N| 103. Universidad Central de Venezuela. (pp. 360-392). [Artículo en Línea] Recuperado el 20 de enero de 2016. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/_103/rucv_1997_103_359-392.pdf

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (s.f.). Glosario. [Glosario en Línea] Recuperado el 23 de diciembre de 2014. Disponible: http://www.anla.gov.co/documentos/Documentos%20Estrat%C3%A9gicos/Glosario/ Grupo%20Relaci%C3%B3 n%20con%20Usuarios%20RUS.pdf

BAHAMÓN TORRES, Marcela y PÉREZ TOBAR, Sandra (2008). *Propuesta de un modelo de capacitación en conceptualización sobre contratos de obra pública del estado dirigido a entes gubernamentales*. [Trabajo de grado en Línea] Recuperado el 28 de febrero de 2016. Disponible: http://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/3569/132191.pdf?sequence=1

BALBÍN TORRES, Edgardo (2005). *Utilitarismo y negociación colectiva en la administración pública.* Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

BAÑO LEÓN, José (2004). La administración frente al juez en el estado constitucional: la evolución del derecho administrativo. En *Revista Española de Derecho Constitucional* Año 24, Núm. 72. Septiembre-Diciembre 2004. (pp. 349-366) [Artículo en Línea] Recuperado el 29 de diciembre de 2014. Disponible: http://bibliotecadigital.inap.es/Datos/Publicaciones_Periodicas/_REDC/72/REDC_072_339.pdf.

BARAK-EREZ, Daphne (2005). The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between the Reliance and Expectation Interests. *European Public Law*, Volume 11, Issue 4 [Artículo en Línea] Recuperado el 2 de agosto de 2015. Disponible: http://www.tau.ac.il/law/barakerez/articals/legitimate.pdf

BARROS, Enrique y ROJAS, Nicolás (2007). Derecho Civil. *Personas Jurídicas.* [Documento en Línea] Recuperado el 3 de enero de 2015. Disponible: https://www.u-cursos.cl/derecho/2007/2/D122A0207/1/.../bajar?id...

BATISTA, Sandra; GUZMÁN, Luis; HERNÁNDEZ, Araní; MACHÍN, Harold y SALAZAR, Jorge. (2008). *Noción del acto administrativo en las diferentes escuelas originarias*. [Documento en Línea] Recuperado el 04 de enero de 2015. Disponible: http://usmmateria3.blogspot.com/2008/06/nocin-del-acto-administrativo -en las_ 10. html

BATIZA, Rodolfo (s.f.). La "Ratio decidendi" en la jurisprudencia y la doctrina angloamericana. En *Revista Jurídica Anuario.* (pp. 91-129). [Artículo en Línea] Recuperado el 17 de agosto de 2015. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/21/pr/pr7.pdf

BEAS OLVERA, Mario (2005). Ley del gobierno y la administración pública municipal del estado de Jalisco (comentada). [Documento en Línea] Recuperado el 09 de septiembre de 2015. Disponible: http://congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/libros/ LeydeGobiernoyla AdministracionPublicaMunicipalHablada.pdf

BENALCÁZAR GUERRÓN, Juan (2010). *La legitimidad como criterio de juridicidad de la actuación de la administración Pública.* [Artículo en Línea] Recuperado el 01 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/ librev/rev/aida/cont/8/art/art1.pdf

BENAVIDES PINILLA, Víctor (2009). Consideraciones en torno a la discrecionalidad de la Administración Pública en Panamá. En *Derecho Administrativo Iberoamericano* (discrecionalidad, justicia administrativa y entes reguladores). Volumen II. Editores: Rodríguez-Arana, J., Benavides Pinilla, V., Sheffer Tuñón, J. y Sendín García, M. [Documento en Línea] Recuperado el 25 de febrero de 2015. Disponible: http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/ cendoj/versión electronicacongreso-vol2.pdf

BERMÚDEZ, Cecilia (2014). La racionalidad en la formación de expectativas. Crítica de la hipótesis de expectativas racionales. Revista de Economía Institucional, vol. 16, n° 30, primer semestre/2014, pp. 83-97. [Artículo en Línea] Recuperado el 02 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.economiainstitucional.com/esp/vinculos/pdf/No30/cbermudez.pdf

BIASCO, Emilio (s.f.). *Apuntes sobre las fuentes del Derecho.* [Documento en Línea] Recuperado el 05 de diciembre de 2015. Disponible: http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/426589/mod_folder/content/0/Derecho%20Administrativo/FUENTES%20DEL%20DERECHO.pdf?force download=1

BONNEMAISON, María (s.f.). Mecanismos constitucionales de control del poder público. [Documento en Línea] Recuperado el 31 de julio de 2015. Disponible: http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/mempol8/8-6.pdf

BORDA, Guillermo (1999). Tratado de Derecho Civil. Parte General. Tomo I. [Documento en Línea] Recuperado el 10 de agosto de 2015. Disponible: http://cedesyc.com.ar/Material%20de%20estudio%20UNR/Facultad%20de%20derecho/Primer%20a%F1o/Tratado%20de%20Derecho%20Civil%20-%20Parte%20General%20-%20Tomo%20I%20Borda.pdf

BORDALÍ SALAMANCA, Andrés (1999). El Proceso de protección. Estudios e investigaciones. En *Revista de Derecho*, Vol. X, diciembre 1999. (pp. 43-58). [Artículo en Línea] Recuperado el 2 de agosto de 2015. Disponible: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501999000200003&script=sci_arttext

BREWER-CARÍAS, Allan Randolph (s.f.). *El problema de la definición del acto administrativo.* [Documento en Línea] Recuperado el 23 de octubre de 2015. Disponible: http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea6/Content/II.2.47%20EL%20PROB.%20DE%20LA%20DEF.%20DEL%20ACTO%20ADM.%20(1984).pdf

BREWER CARÍAS, Allan Randolph (s.f.). *Sobre las Personas Jurídicas en la Constitución de 1999.* [Ponencia en Línea] Recuperada el 13 de enero de 2016. Disponible: http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204,%20440.%20SOBRE%20LAS%20PERSONAS%20JUR%C3%8DDICAS%20EN%20LA%20CONSTITUCION%20DE%201999.pdf

BREWER CARÍAS, Allan Randolph (1994a). *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana* (2a. ed.). Colección Estudios Jurídicos N° 49. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

BREWER-CARÍAS, Allan Randolph (1994b). *Informe Sobre la Descentralización en Venezuela.* Editorial Arte, C.A. Caracas

BREWER-CARÍAS, Allan Randolph (2004). *La actividad administrativa y su régimen jurídico*. Ponencia para las II Jornadas de Derecho Administrativo de Valencia, sobre El Contenido de la Actividad Administrativa, Fundación Estudios de Derecho Administrativos (FUNEDA), Instituto de Estudios Jurídicos del Colegio de Abogados el Estado Carabobo, Valencia, 27-28 agosto, 2004. [Ponencia en Línea] Recuperada el 22 de octubre de 2015. Disponible: http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I.1.895.pdf

BREWER CARÍAS, Allan Rudolph (2008). *Introducción al régimen de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

BREWER-CARÍAS, Allan Rudolph (2010). *Notas sobre el valor del precedente en el derecho administrativo, y los principios de la irretroactividad y de la irrevocabilidad de los actos administrativos*. [Documento en Línea] Recuperado el 15 de agosto de 2015. Disponible: http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%201009.%20SOBRE%20EL%20VALOR%20DEL%20PRECEDENTE%20EN%20EL%20DERECHO%20ADMINISTRATIVO.%20IX%20FIDA.%20Mendoza.doc.pdf

BREWER-CARÍAS, Allan Randolph (2011). *Algunos principios generales del Derecho Administrativo en Venezuela, en particular, sobre el procedimiento administrativo y los efectos del silencio administrativo*. [Ponencia en Línea] Recuperada el 01 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%201041.%20PRINCIPIOS%20GENERALES%20SOBRE%20EL%20PROCEDIMIENTO%20Y%20SILENCIO%20ADMINISTRATIVOA.%20Congreso%20DA%20Puebla%202011.do.pdf

BREWER CARÍAS, Allan Randolph (2012). *Principios generales sobre la firmeza y la revocación de los actos administrativos en el derecho venezolano.* [Documento en Línea] Recuperado el 19 de enero de 2014. Disponible: http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/II,%204,%20724.%20%20I,%201,%201051-%20II,%204,%20724.%20Brewer,%20FIDA.%20SOBRE%20LA%20FIRMEZZA%20Y%20LA%20REVOCACI%C3%93N%20DE%20ACTOS%20ADMINISTRATIVOS.%20Sto%20Domingo,).pdf

BREWER CARIAS, Allan Randolph (2014). *Los Condicionantes Políticos de la Administración Pública en la Venezuela Contemporánea*. [Ponencia en Línea] Recuperada el 03 de mayo de 2015. Disponible: http://www.allanbrewercarias.com/ Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%201092.%20Brewer.%20LOS%20CONDICIONANTES%20POL%C3%ADTICOS%20DE%20LA%20ADMINISTRACI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA,%20UCV%202014.pdf

BREWER-CARÍAS, Allan Randolph (2014). Introducción general al régimen de la jurisdicción contencioso administrativa. En *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa* (2a.ed.). Colección Textos Legislativos N° 47. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

BREWER-CARÍAS, Allan Randolph (2015). *Los condicionantes políticos de la administración pública en la Venezuela contemporánea*. Video conferencia dictada en las XIV Jornadas de Derecho Público, Universidad Monteávila, Caracas 5 de marzo de 2015. [Texto de Video Conferencia en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%201092.%20Brewer.%20LOS%20CONDICIONANTES%20POL%C3%ADTICOS%20DE%20LA%20ADMINISTRACI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA,%20U.%20Monte%C3%A1vila%20marzo%202015..pdf

BRITO DEL PINO, Andrés (s.f.) *La prohibición de reforma del acto administrativo y el art. 310 inc 1º de la Constitución Nacional*. En Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo (pp. 109-128) [Artículo en Línea] Recuperado el 07 de marzo de 2016. Disponible. http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Achard-Brito-del-Pino-La-prohibicion-de-reforma-del-acto-administrativo-y-el-art.-310-inc.-1-de-la-Constitucion-Nacional.pdf

BUCHBINDER, Pablo (s.f.). La universidad: breve introducción a su evolución histórica. En *Universidad Nacional del Litoral i UNLVIRTUAL* [Artículo en Línea] Recuperado el 19 de marzo de 2016. Disponible: http://www.unlvirtual.edu.ar/wp-content/recursos/La_universidad_breve_evolucion_historica.pdf

CABALLERO ORTIZ, Jesús (1981). *La descentralización funcional.* [Artículo en Línea] Recuperado el 10 de septiembre de 2015. Disponible: http://ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/8/rdpub_1981_8_5-25.pdf

CABALLERO ORTIZ, Jesús (2008). Algunos comentarios sobre la descentralización funcional en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública. REVISTA DERECHO PÚBLICO Nº 115/2008. (pp. 169-174). [Artículo en Línea] Recuperado el 12 de marzo de 2016. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/115/rdpub_2008_115_169-174.pdf

CAICEDO MEDRANO, Angélica (2009). El principio de confianza legítima en las sentencias de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y su incidencia en la congestión de los despachos judiciales en Colombia. En *Revista Electrónica*. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia. Nº 1. Año 1. ISSN 2145-2784, mayo de 2009. Recuperado el 12 de julio de 2015. Disponible: http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/ viewFile/2114/1829

CAIRAMPOMA ARROYO, Alberto (2014). La regulación de los precedentes administrativos en el ordenamiento jurídico peruano. En *Revista PUCP. N° 73, 2014* (pp. 483-504) [Artículo en Línea] Recuperado el 02 de diciembre de 2015. Disponible: http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/viewFile/ 11316/11825

CALAFELL, Jorge Enrique (s.f.). *La teoría del acto administrativo.* [Artículo en Línea] Recuperado el 7 de enero de 2014. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/24/pr/pr4.pdf

CALAMA GUERRA, Maigualida (2013). Universidad: Comunidad de intereses espirituales. En *Tribuna del Investigador*. Vol. 14, N° 1-2, año 2013, de la Asociación para el Progreso de la Investigación Universitaria (APIU), de la Universidad Central de Venezuela. (pp. 62-65) [Artículo en Línea] Recuperado el 23 de enero de 2016. Disponible: http://www.tribunadelinvestigador.com/ediciones/2013/1-2/?i=art12

CARDOSO, Jorge (2010). La costumbre mercantil internacional como mecanismo de solución de conflictos en la contratación mercantil internacional en la Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional colombiana. En *Universitas Estudiantes Bogotá (Colombia) N° 7: 121-142, enero-diciembre de 2010*. [Artículo en Línea] Recuperado el 14 de marzo de 2016. Disponible: http://132.248.9.34/hevila/Universitasestudiantes/2010/no7/5.pdf

CARMONA TIRADO, Jorge (s.f.). *La división de poderes y la función jurisdiccional.* [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de octubre de 2015. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlad/cont/7/cnt/ cnt7. pdf

CARRILLO ARTILES, Carlos (2008). El particular estado federal venezolano y la descentralización administrativa en Venezuela. En *Gaceta Jurídica Nº 3*. Universidad de Santander (UDES) julio-diciembre 2008. Bucaramanga, Colombia. [Artículo en Línea] Recuperado el 27 de septiembre de 2015. Disponible: http://www.carrilloartiles.tv/wp-content/uploads/descentralizacion_admin.pdf

CARTES PINO, Rodrigo (2009). *La buena fe en el procedimiento civil*. Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. [Memoria de Prueba en Línea] Recuperada el 28 de octubre de 2015. Disponible: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/106918/de-cartes_r.pdf?sequence=3

CASTRO DÍAZ, R. (2013). *El recurso jerárquico impropio ¿control de tutela o control jerárquico?* [Trabajo de Grado de Especialización en Derecho Administrativo en Línea] Recuperado el 18 de enero de 2016. Disponible: http://saber.ucv.ve/jspui/bitstream/123456789/9308/1/T026800010844-0-ramoncastro_finalpublicacion-000.pdf

Centro de Información Jurídica en Línea (2012). *Clasificación de los actos administrativos*. Informe de Investigación. [Informe en Línea] Recuperado el 24 de octubre de 2015. Disponible: http://www.ucipfg.com/Repositorio/MAF/MAF03C/semana%20II/006.pdf

CHAVES GARCÍA, José (1991). *La Universidad Pública Española: Configuración actual y régimen jurídico de su profesorado*. Oviedo, España: Universidad de Oviedo.

CISTERNAS, José y PASTORINI, Luis (s.f.). *Apuntes de Derecho Civil II*. [Documento en Línea] Recuperado el 10 de enero de 2015. Disponible: http://www.ues.flakepress.com/Otros%20libros/DERECHO_CIVIL_-_TODOS_LOS_TEMAS/DERECHO%20CIVIL%20-%20TODOS%20LOS%20TEMAS/DERECHO%20CIVIL%20II%20-%20JOSE%20CISTERNA%20Y%20LUIS%20PASTORINI.pdf

Código Civil venezolano (1982). *Gaceta Oficial Nº 2.990, extraordinario, del 26 de julio de 1982.*

Concepto de verificación. (2016). [Concepto en Línea] Recuperado el 23 de enero de 2016. Disponible: http://sobreconceptos.com/verificacion#ixzz3y7BfAcgJ

Condición (2015). [Definición en Línea] Recuperada el 13 de enero de 2015. Disponible: http://www.filosofia.net/materiales/rec/glosario.htm

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999, con Enmienda en 2009). Gaceta Oficial Nº 5908 extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009.

CONTRERAS COLMENARES, Adrián (2015). *Costumbre Administrativa*. Definición propia.

CONTRERAS COLMENARES, Adrián (2015). *Expectativa Plausible*. Definición propia.

CONTRERAS COLMENARES, Adrián (2015). *Íter procesal contencioso-administrativo.* Una Epistemología Introspectiva-Vivencial en la Hermenéutica Jurídica. San Cristóbal, Venezuela: Litoformas.

CONTRERAS LÓPEZ, Raquel (s.f.). *Breve reseña de la teoría del acto jurídico y el impacto de la teoría de la inexistencia y nulidades según Bonnecase*. [Documento en Línea] Recuperado el 28 de octubre de 2015. Disponible: http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/breverese%C3%B1adelateoriadelactojuridico.pdf

CORNU, Laurence (s.f.). *La confianza en las relaciones pedagógicas.* [Documento en Línea] Recuperado el 19 de julio de 2015. Disponible: http://www.cpel.uba.ar/uploads/archivos/20141006-015201.pdf

CORREA FONTECILLA, J. (s.f.). Algunas consideraciones sobre el interés público en la Política y el Derecho. En Revista Española de Control Externo. (pp. 135-161). [Artículo en Línea] Recuperado el 17 de marzo de 2016. Disponible: Dialnet-AlgunasConsideracionesSobreElInteresPublicoEnLaPol-2254414.pdf

Corte Constitucional de Colombia (1992). Sentencia No. C-472/92, de fecha 23 de julio de 1992. [Sentencia en Línea] Recuperada el 20 de marzo de 2016. Disponible: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-472-92.htm

Corte Constitucional de Colombia (1999). Sentencia 310-99. [Sentencia en Línea] Recuperada el 04 de octubre de 2015. Disponible: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/t-310-99.htm

Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (2010) Sentencia **2010-551** de fecha 19 de julio de 2010. Expediente AP42-N-2010-000146; [Sentencia en Línea] Disponible: http://jca.tsj.gob.ve/DECISIONES/2010/JULIO/1477-19-AP42-N-2010-000146-2010-551.HTML

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (1994). Sentencia de la Sala Constitucional N° 2531-94, Exp.No.4624-M-93, de fecha 31 de mayo de 1994. [Sentencia en Línea] Recuperada el 21 de noviembre de 2015. Disponible: http://sitios2.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/1994/2531-94.htm

Crónicas de Venezuela (2013). Expectativa Plausible. [Crónica en Línea] Recuperada el 24 de noviembre de 2013. Disponible: http://cronicasvenezuela.com/2013/03/01/expectativa- plausible-ii/

CRUZ MARTÍNEZ, Mario (2001). Algunas reflexiones sobre la condición. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie XXXIV, número 100, enero-abril 2001 (pp. 101-164) [Artículo en Línea] Recuperado el 10 de enero de 2015. Disponible: http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex100/ BMD10004.pdf

CUBIDES CAMACHO, Jorge (2005). *Obligaciones* (5a. ed.). Colombia: Pontificia Universidad Javeriana: Ciencias Jurídicas. Colección Profesores 3 [Libro en Línea] https://books.google.co.ve/books?id=8xvcuvlc-YoC&pg=PA126&dq=la+condicion+suspensiva&hl=es&sa=X&ei=zM6xVPS5DoWYgwTP3YHgBA&ved=0CCwQ6AEwAw#v=onepage&q=la%20condicion%20suspensiva&f=false

CUENCA FIGUEREDO, Carlos (2009). *El control jurisdiccional del fraude procesal en el Derecho venezolano.* [Trabajo Especial de Grado de Especialista] Universidad Católica Andrés Bello. Recuperado el 11 de julio de 2015. Disponible: http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAR7647.pdf.

CUEVAS GAYOSSO, José Luis (s.f.). *La costumbre jurídica de los pueblos indígenas*. [Documento en Línea] Recuperado el 07 de agosto de 2015. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/ 3/1333/4.pdf

CURRÁS PUENTE, Emilia (1990). *Información, ecología y calidad de vida*. [Documento en Línea] Recuperado el 10 de agosto de2015. Disponible: http://revistas.ucm.es/index.php/DCIN/article/viewFile/DCIN9090110235A/ 20359

DAVID, René y JAUFFRET-SPINOSI, Camille (2010). *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos* (11a. ed.). Título 3, Capítulo 2: La costumbre. [Libro en Línea] Recuperado el 21 de noviembre de 2015. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2792/16.pdf

DE GRAZIA SUÁREZ, Carmelo (2000). *El vicio de desviación de poder en el derecho venezolano. [Ponencia en Línea] presentada en las V Jornadas de Derecho Administra*tivo "Allan Randolph Brewer-Carías", celebradas en la ciudad de Caracas. Recuperada el 21 de agosto de 2015. Disponible: http://carmelodegrazia.com/articulos/cinco_el_vicio.htm

DE LA HUERTA VALDÉS, Raúl (s.f.). *El interés jurídico procesal.* [Documento en Línea] Recuperado el 03 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/8/delahuerta8.pdf

DE LA QUADRA-SALCEDO, Tomás (2009). *La Autotutela Administrativa.* [Documento en Línea] Recuperado el 24 de noviembre de 2013. Disponible:http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-del-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion6.pdf/

DE LA QUADRA-SALCEDO, Tomás (2013). *Lección 9. Los actos administrativos (II): validez, eficacia y ejecución*. [Documento en Línea] Recuperado el 01 de febrero de 2015. Disponible: http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-y-actividad-de-las-administraciones-publicas-2013/materiales-de-clase/OCW-OAAP-Leccion-9.pdf

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2007). *La Universidad en el siglo XXI*. Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad (4a. ed.). [Documento en Línea] Recuperado el 03 de octubre de 2015. Disponible: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/universidad_siglo_xxi-.pdf

Decisión. [Definición en Línea] Recuperada el 7 de diciembre de 2014. Disponible: http://definicion.de/decision/

Decreto 6.649, Instructivo Presidencial para la Eliminación del Gasto Suntuario o Superfluo en el Sector Público Nacional (2009), publicado en Gaceta oficial Nº 39.146 de fecha 25 de marzo de 2009.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Procesal Penal (2012). Decreto 9.042, publicado en Gaceta Oficial Nº 6078, extraordinario, de fecha 15 de junio de 2012.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). Decreto 1.424 publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 6.147, extraordinario, de fecha 19 de noviembre de 2014.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2008). Gaceta Oficial Nº 5.890, Extraordinario. 31 de julio de 2008.

Decreto N° 6.265, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.891 Extraordinario, del 31 de julio de 2008

Definición de condición (2015). [Definición en Línea] Recuperada el 13 de enero de 2015. Disponible: http://definicion.de/condicion/#ixzz3Odj5p3AV

Definición de Público (s.f.). [Definición en Línea] Recuperada el 28 de diciembre de 2014. Disponible: http://www.latinwordlist.com/latin-words/publicus-25579787.htm

DEL REY FAJARDO, José y GONZÁLEZ OROPEZA, Hermann. (1977). *Iglesia Latinoamericana, política y socialismo*. Volumen dos. Colección Manoa Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

DERECHOS HUMANOS (2011). *Los derechos humanos.* [Compilación en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://praxisjuridica.aprenderapensar.net/files/2011/02/DERECHOS-HUMANOS.pdf

DÍAZ DE HERNÁNDEZ, Rhonna (2006). *Principios procesales constitucionales en sede cautelar*. [Trabajo de Grado de Maestría en Línea] Universidad del Zulia. Recuperada el 11 de julio de 2015. Disponible: http://tesis.luz.edu.ve/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2440

Diccionario de la Real Academia Española (2009). *Expropiar*. Disponible: Microsoft® Encarta® 2009. © 1993-2008 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

Diccionario en Línea (2015). *Expropiación*. [Definición en Línea] Recuperada el 01 de febrero de 2015. Disponible: http://www.wordreference.com/definicion/expropiacion

Diccionario Ilustrado Latino-Español (1950). *Condicio.* Barcelona, España: Spes.

Diccionario Inglés-Español (s.f.). *Expectation*. Libros de Colección Revista Bohemia. Caracas: Corporación Marca

Diccionario Jurídico (s.f.). *Acto de Autoridad.* [Definición en Línea] Recuperada el 23 de enero de 2016. Disponible: http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=1409

Diccionario Latino-Español (1950). *Consuesco.* [Verbo Latino] Barcelona, España: Spes.

Diccionario Latino-Español (1950). *Suesco.* [Verbo Latino] Barcelona, España: Spes.

DÍEZ-PICASO, Luis (1982). La doctrina del precedente administrativo. En *Revista de Administración Pública* Nº 98, mayo-agosto de 1982. [Artículo en Línea] Recuperado el 17 de agosto de 2015. Disponible: http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1049637

Documento el Contador (2013). *Derecho subjetivo e interés legítimo*. [Documento en Línea] Recuperado el 19 de enero de 2014. Disponible http://www.buenastareas.com/ensayos/ Contador/40433116.html

DROMI, José Roberto (1996). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

Enciclopedia Jurídica (2014). *Costumbre.* [Definición en Línea] Recuperada el 05 de agosto de 2015. Disponible: http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/costumbre/costumbre.htm

ESPINOSA DE RUEDA, Mariano (s.f.). *Los principios generales del derecho y su reflejo en el ámbito del derecho administrativo*. [Documento en Línea] Recuperado el 17 de agosto de 2015. Disponible: https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/43992/1/LOS%20PRINCIPIOS%20GENERALES%20DEL%20DERECHO%20Y%20SU%20REFLEJO%20EN%20EL%20AMBITO%20DEL%20DERECHO%20ADMINISTRATIVO.doc

FERNÁNDEZ CORREA, Alejandro (2013). *Las fuentes del Derecho y el Ordenamiento Jurídico.* [Blog en Línea] Recuperado el 05 de diciembre de 2015. Disponible: http://introduccionderechosociologia-uruguay.blogspot.com/2013/05/repartido-3-las-fuentes-del-derecho-y.html

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (s.f.a). Apuntes históricos sobre la ciencia del Derecho Administrativo en México. [Documento en Línea] Recuperado el 04 de enero de 2015. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1855/14.pdf

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (s.f.b). Naturaleza Jurídica de la Universidad Pública. [Artículo en Línea] Recuperada el 09 de septiembre de 2015. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/14/art/art11.pdf

FERNÁNDEZ SUÁREZ, Jesús (1991). *La filosofía jurídica de Eduardo García Máynez*. Oviedo, Asturias, España: Universidad de Oviedo.

FERRATER MORA, José (1994). *Diccionario de Filosofía*. Tomo I (A-D). Reimpresión en el 2004. Barcelona, España: Ariel

FIGUEROA MENDOZA, Yesenia (s.f.). *Los precedentes administrativos y su regulación en el Perú*. [Documento en Línea] Recuperado el 15 de agosto de 2015. Disponible: http://es.scribd.com/doc/81332289/OS-PRECEDENTES-ADMINISTRATIVOS -Y-SU-REGULACION-EN-EL-PERU#scribd

FRAGA, Gabino (2000). Derecho Administrativo (40a. ed.). Buenos Aires: Porrúa. Revisión y actualización de Manuel Fraga. [Libro en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2015. Disponible: http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/DERECHO%20ADMINISTRATIVO.pdf

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo (1980). *Introducción al estudio del Derecho* (31a. ed.). México: Porrúa.

GARRIDO DE CÁRDENAS, Antonieta (s.f.). *Régimen de Organización de la Administración Pública Nacional en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. [Artículo en Línea] Recuperado el 12 de enero de 2015. Disponible: http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/ revista/idc23/23-2.pdf

GIBBS HIDALGO, Darrin Jesús (2009). *La tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo venezolano.* [Trabajo de Grado de especialización en Derecho Administrativo en Línea, Universidad Católica Andrés Bello. Dirección de estudios de Postgrado] Recuperado el 04 de enero de 2015. Disponible: http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAR6628.pdf.

GIMENO FELIÚ, José (s.f.). *El concepto del Derecho Administrativo y las administraciones públicas.* [Documento en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://www.unizar.es/gimenof/gimenof/GRADO_EN_ DERECHO_files/1.-Introduccion%20 Derecho%20Administrativo.pdf

GÓMEZ BETANCUR, Rafael (2013). Las reglas del Derecho. [Documento en Línea] Recuperado el 15 de enero de 2017. Disponible: http://studylib.es/doc/4895362/las-reglas-del-derecho.---selectedworks y Disponible: http://works.bepress.com/derecho_canonico/17/

GONZÁLEZ CUEVAS, Oscar (s.f.). *El concepto de Universidad*. [Documento en Línea] Recuperado el 27 de septiembre de 2015. Disponible: http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista102_S2A1ES.pdf

GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl y GUADARRAMA LÓPEZ, Enrique (2009). *Autonomía Universitaria y Universidad Pública*. El Autogobierno Universitario. [Artículo en Línea] Recuperado el 12 de octubre de 2015. Disponible: http://www.abogadogeneral.unam.mx/PDFS/autonomia.pdf

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1989). *El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo* (2a. ed.). Madrid: Civitas

GONZÁLEZ, Javier (s.f.). *La costumbre jurídica.* [Documento en Línea] Recuperado el 11 de agosto de 2015. Disponible: https://introduccionalderechoeidis.files. wordpress.com/ 2013/05/apuntes_s44.pdf

GONZÁLEZ, Leonardo (2013). Definición de Derecho Consuetudinario. [Documento en Línea] Recuperado el 06 de agosto de 2015. Disponible: http://conceptodefinicion.de/derecho-consuetudinario/

GOODNOW, Frank (s.f.). *La Función Administrativa.* [Artículo en Línea] Recuperado el 05 de enero de 2015. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/ publica/librev/ rev/rap/cont/42/pr/pr9.pdf

GORDILLO, Agustín (s.f.). *Capítulo I*: La personalidad jurídica. En *Introducción al Derecho Administrativo*. [Capítulo en Línea] Recuperado el 09 de septiembre de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo5/01/01-capitulo1.pdf

GORDILLO, Agustín (s.f.). *Capítulo IV*: *Fuentes del Derecho Administrativo*. [Capítulo en Línea] Recuperado el 21 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo04.pdf

GORDILLO, Agustín (s.f.). *Capítulo V: Fuentes del Derecho Administrativo*. Introducción al derecho administrativo. http://www.gordillo.com/pdf_tomo5/01/01-capitulo5.pdf IADA-V-12

GORDILLO, Agustín (s.f.). *Capítulo VI*: Entes Públicos. *En Teoría General del Derecho Administrativo*. [Capítulo en Línea] Recuperado el 22 de septiembre de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo06.pdf

GORDILLO, Agustín (s.f.). *Capítulo IX: Vicios de la voluntad*. [Capítulo en Línea] Recuperado el 09 de enero de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo9.pdf.

GORDILLO, Agustín (s.f.). *Capítulo X: Clasificación jurídica de la función administrativa.* [Capítulo en Línea] Recuperado el 22 de octubre de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloX.pdf

GORDILLO, Agustín (s.f.). *Capítulo XI: Servicios Públicos*. En Teoría General del Derecho Administrativo. [Capítulo en Línea] Recuperado el 05 de diciembre de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo11.pdf

GORDILLO, Agustín (s.f.). *Capítulo XII: Modificación del Acto administrativo*. [Capítulo en Línea] Recuperado el 01 de febrero de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo3/ capitulo12.pdf

GORDILLO, Agustín (s.f.). *Capítulo XIV: Clasificación de los entes públicos.* [Capítulo en Línea] Recuperado el 09 de septiembre de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloXIV.pdf

GORDILLO, Agustín (s.f.). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 3. Al acto administrativo. [Libro en Línea] Recuperado el 09 de enero de 2015. Disponible: https://books.google.co.ve/books?id=j3K8nQkY-E8C&pg=PA497&lpg=PA497&dq=actos+sujetos+a+condici%C3%B3n+suspensiva /…/

GORDILLO, Agustín (2013) *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: parte general.* (11a. ed.). Capítulo IX: Las funciones del poder. http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloIX.pdf.

GORDILLO, Agustín (2013). *Tratado de Derecho Administrativo* Tomo 3: El acto administrativo. El acto administrativo como productor de efectos jurídicos (11a.ed.). [Libro en Línea] Recuperado el 05 de enero de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/tomos_pdf/3/capitulo2.pdf.

GORDILLO, Agustín (2013). *Tratado de Derecho Administrativo* Tomo 1, Parte General. *Capítulo X: Clasificación jurídica de la función administrativa* (11a.ed.). [Libro en Línea] Recuperado el 06 de enero de 2015. Disponible:

http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloX.pdf

GORDILLO, Agustín. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo* Capítulo IX. Las funciones del poder. Tomo 1, Parte General. (11a.ed.). [Capítulo en Línea] Recuperado el 06 de enero de 2015. Disponible: http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloIX.pdf

GOZAÍNI, Osvaldo (s.f.). *La buena fe en el proceso civil.* [Documento en Línea] Recuperado el 11 de julio de 2015. Disponible: http://www.gozaini.com/publicaciones/monografias/buena_fe.PDF

GOZAÍNI, Osvaldo (s.f.). *La buena fe en el proceso*. [Documento en Línea] Recuperado el 11 de julio de 2015. Disponible: http://www.gozaini.com/propios/26/02-conducta-proceso.PDF

GRACIA HERNÁNDEZ, Maximiliano y ALVARADO BERNAL, Samuel (2012). Las políticas públicas. Aplicación teórica y empírica para la gobernanza. En Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México. Porras, Francisco (coordinador) México: Instituto Mora. [Capítulo en Línea] Recuperado el 02 de marzo de 2016. Disponible: http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v20n57/v20n57a9.pdf

GRILLI ZAGAL, Paulina (2012). *La Buena Fe Objetiva y la Buena Fe Subjetiva el en Código Civil Chileno.* Tesina para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas. [Tesina parcial en Línea] Recuperada el 30 de octubre de 2015. Disponible: http://etesis.unab.cl/xmlui/bitstream/handle/tesis/513/RESUMEN_Grilli_P_La%20buena%20fe%20objetiva%20y%20la%20buena%20fe_2012.pdf?sequence=1

GUERRERO OROZCO, Omar (1997). *Los Principios de la Administración Pública.* [Libro en Línea] Recuperado el 29 de diciembre de 2014. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/ 4/1826/5.pdf.

GUERRERO OROZCO, Omar (2000.). Administración. En *Léxico de la Política*. Política y Derecho Series. Laura Baca Olamendi y otros (Comps.)[Artículo en Línea] Recuperada el 28 de diciembre de 2014. http://www.omarguerrero.org/articulos/AdmonPublica.pdf

GUERRERO OROZCO, Omar (2011). La práctica en la Administración Pública. En Revista *Buen Gobierno para pensar la democracia*. N° 10, enero-junio 2011. (pp. 36-55). [Artículo en Línea] Recuperado el 21 de noviembre de 2015. Disponible: http://admonpublica.org/wp-content/uploads/2015/04/2011_Buen-Gobierno_PracticaAP.pdf

GUTIÉRREZ, Andrés (2014). El principio de la confianza legítima. [Presentación en Línea] Recuperado el 1 de agosto de 2015. Disponible https://prezi.com/b6mfe82nyshm/el-principio-de-la-confiansa-legitima/

HENRÍQUEZ LA ROCHE, Ricardo (1988). *Medidas Cautelares*. Según el Nuevo Código de Procedimiento Civil. [Libro en Línea] Recuperado el 6 de diciembre de 2013. Disponible: http://venezuelaprocesal.net/Henriquezmedidas2.pdf

HERNÁNDEZ ANDREU, Gilberto (2008). *Teoría de la Administración Pública*. [Documento en Línea] Recuperado el 28 de febrero de 2016. Disponible: http://www.aiu.edu/applications/DocumentLibraryManager/inc_documentlibrarymanager.asp?offset=626

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, José Ignacio (2008). Algunas notas sobre los requisitos de validez de los actos administrativos. En *Actualización en Procedimiento Administrativo* (2a. ed.). Caracas: FUNEDA

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, José Ignacio (2009). *Reflexiones sobre los mecanismos legales para el control de la corrupción en los servicios públicos en Venezuela*. [Artículo en Línea] Recuperado el 29 de diciembre de 2014. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/134/ucv _2009_134 _271-305.pdf.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, José Ignacio (2009). Reflexiones sobre los mecanismos legales para el control de la corrupción en los servicios públicos en Venezuela. En *Revista de Derecho de la UCV*. Nº 134, 2009, (pp. 271-305) [Artículo en Línea] Recuperado el 18 de octubre de 2015. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/134/ucv_2009_134 _271-305.pdf

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, José Ignacio (2012). El concepto de administración pública desde la buena gobernanza y el derecho administrativo global. Su impacto en los sistemas de derecho administrativo de la américa española. En *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* (AFDUC) Nº 16, 2012 (pp. 197-223) ISSN: 1138-039X. [Artículo en Línea] Recuperado el 10 de octubre de 2015. Disponible: http://ruc.udc.es/bitstream/2183/12007/1/AD_16 _2012_art_10.pdf

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, José Ignacio (2013). *Repensando al Derecho Administrativo venezolano*. [Documento en Línea] Recuperado el 18 de octubre de 2015. Disponible: https://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Entendiendo%20al%20Derecho%20administrativo%20JIHG.pdf

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, José Ignacio (2015). Eduardo García de Enterría y la renovación del derecho administrativo. Reflexiones desde la carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública. En *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* Nº 6/2015. [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2016/01/Eduardo-Garci_a-de-Enterri_a-y-la-renovacio_n.pdf

HERNÁNDEZ GORDILS, José (2008). *Introducción al Derecho* (3a. reimpr.). Caracas: Legis

HERNÁNDEZ H., Ronaldo (s.f.). *Las prerrogativas de la administración*. [Documento en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://sitios2.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/documentos/revs_juds/rev_jud_86/05-Las%20prerrogativas%20de%20la%20administraci%F3n.htm

HERNÁNDEZ MENDIBLE, Víctor (1993). La naturaleza jurídica de las universidades. En *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello.* N. 48. (pp. 390-422). [Artículo en Línea] Recuperado el 12 de octubre de 2015. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCAB/48/UCAB_1993_48_419-389.pdf

HERNÁNDEZ MENDIBLE, Víctor (2012). Los Actos Administrativos Generales e Individuales. En *La Actividad e Inactividad administrativa y la jurisdicción contencioso-administrativa.* (pp. 87-130). Estudios Jurídicos Nº 96. Caracas: editorial jurídica venezolana.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNÁNDEZ, Carlos y BAPTISTA, Pilar (2010). *Metodología de la investigación* (5a. ed.). México: Mc Graw Hill

HERNÁNDEZ, Javier (2016). Venezuela 2016, el colapso de una sociedad inviable. *Revista digital SIC.* Centro Gumilla. [Artículo en Línea] Recuperado el 02 de marzo de 2016. Disponible: http://revistasic.gumilla.org/2016/venezuela-2016-el-colapso-de-una-sociedad-inviable/

IRURETA IRIARTE, Pedro (2011). Vigencia del principio de la buena fe en el derecho del trabajo chileno. En *Revista Ius et Praxis*, Año 17, Nº 2 2011, pp. 133 – 188 Artículo en Línea] Recuperado el 01 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v17n2/art07.pdf

ISLAS MONTES, Roberto (2011), Principios Jurídicos, publicado en la *Revista Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XVII, 2011, (pp. 397-412). [Artículo en Línea] Recuperado el 07 de marzo de 2016. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2011/pr/pr26.pdf

JÉZE, Gastón (1928). *Los principios generales del Derecho Administrativo.* [Libro en Línea] Traducción de Carlos García Oviedo. Recuperado el 06 de julio de 2014. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=443

JIMÉNEZ, Marlon (2015). *Los dictadores y la autonomía.* [Documento en Línea] Recuperado el 04 de octubre de 2015. Disponible: http://convincente.com.ve/marlon-jimenezlos-dictadores-y-la-autonomia/

Juspedia (s.f.). *El acto administrativo*. Clases y elementos. [Página Web, en Línea] Recuperada el 01 de febrero de 2015. Disponible: http://derecho.isipedia.com/segundo/derecho-administrativo-ii/01-el-acto-administrativo-concepto-clases-y-elementos

Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del estado Guárico (2008). *Expediente 13028.* [Expediente en Línea] Recuperada el 07 de marzo de 2016. Disponible: http://guarico.tsj.gob.ve/DECISIONES/2008/JULIO/390-11-13.028-.HTML

KANDEL, Victoria (2002). Formas de gobierno Formas de gobierno en la universidad pública: reflexiones sobre la colegiación y la democracia. [Documento en Línea, primera versión] Recuperado el 15 de octubre de 2015. Disponible: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/sin%20usar/JOV%2002%20EDUCACION%20SUPERIOR/kandel%20art%EDculo%20en%20edici%F3n.doc

KANDEL, Victoria. (2005) Formas de gobierno. Formas de gobierno en la universidad pública: reflexiones sobre la colegiación y la democracia. En *CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.* [Artículo en Línea] Recuperado el 15 de octubre de 2015. Disponible: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20110124083718/7Kendel.pdf

La Guía de Derecho (2009). *Obligación y deber*. [Documento en Línea] Recuperado el 7 de diciembre de 2013. Disponible: http://derecho.laguia2000.com/parte-general/obligacion-y-deber#ixzz2nkfbwqc8

LAOS DELGADO, Pedro (2012). *Precedente Administrativo*. [Documento en Línea] Recuperado el 24 de agosto de 2015. Disponible: http://www.cartalegal.com/2012/05/precedentes-administrativos.html

LARES MARTÍNEZ, Eloy (2010). *Manual de Derecho Administrativo* (13a. ed.). Caracas: Exlibris.

LATORRE, Antonio, DEL RINCÓN, Delio y ARNAL, Justo (2003). *Bases metodológicas de la investigación educativa.* Barcelona, España: Experiencia.

LEGUINA VILLA, Jesús y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (1982). Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria. En *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*. Nº 35, 1982.

LETOWSKI, Janusz (1979). *Los Deberes de la Administración frente a los Ciudadanos.* [Documento en Línea] Recuperado el 17 de diciembre de 2013. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/38/doc/doc7.pdf

Ley 30 del 28 de diciembre de 1992. Congreso de Colombia. [Ley en Línea] Recuperada el 3 de enero de 2015. Disponible: http://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_ley_3092.pdf

Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (2002). Gaceta Oficial Nº 37.475, del 1 de julio de 2002.

Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial No. 1429, Extraordinario, del 8 de septiembre de 1970.

Ley Orgánica de Educación (2009). *Gaceta Oficial* Nº 5.929 Extraordinario del 15 de agosto de *2009*

Ley Orgánica de la Administración Pública (2008). *Exposición de Motivos*. Ley Derogada por LOAP 2014 [Como doctrina se incorpora el planteamiento de la exposición de motivos, que no se incluye en el Decreto con Valor y Rango de Fuerza de Ley Orgánica de Administración Pública, de 2014]

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981). Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 2818. Extraordinario, de fecha 1 de julio de 1981.

LICO, Miguel (2011). *Actos administrativos complejos, de aprobación y ad referéndum*. ftp://ftp.errepar.com/Facebook/Com-Juridico_LICO.pdf

LÓPEZ HERNÁNDEZ, José (2005). Introducción histórica a la filosofía del Derecho contemporánea. Capítulo III: La pureza de la ciencia jurídica. Murcia, España: Universidad de Murcia. [Libro en Línea] Recuperado el 11 de agosto de 2015. Disponible: http://www.worldcat.org/title/introduccion-historica-a-la-filosofia-del-derecho-contemporanea/oclc/252504777

LÓPEZ MESA, Marcelo (2013). De nuevo sobre la confianza legítima, como forma de declaración unilateral de voluntad Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia. Universidad de Almería. ISSN 2555 – 1824. [Artículo en Línea] Recuperado el 22 de julio de 2015. Disponible: http://www.ual.es/revistas/RevistaInternacionaldeDoctrinayJurisprudencia/pdfs/2013-05/articulos-confianzalegitima.pdf

LÓPEZ OLVERA, Miguel (s.f.). *Las fuentes del Derecho Administrativo* [Artículo en Línea] (pp. 51-71). Recuperado el 12 de agosto de 2015. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/239/art/art4.pdf

LÓPEZ ZÁRATE, Romualdo (2012). ¿Es el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) una moda? En *Revista de la Educación Superior*. Vol. XLI (3), No. 163, julio-septiembre de 2012 (pp. 91-114) [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible:http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista163_S2A1ES.pdf

LOSADA I MARRODÁN, Carlos (1999) *¿De burócratas a Gerentes?* Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado. [Libro en Línea] Recuperado el 06 de mayo de 2015. Disponible: https://books.google.co.ve/books?id=HtCP82EQsE4C&pg=PA15&lpg=PA15&dq=Echebarr%C3%ADa,+Koldo+Administraci%C3%B3n+P%C3%BAblica&source=bl&ots=NAdDATtvKV&sig=LZT4qNPDki1YVEBg4IEiGzNxdUk&hl=es&sa=X&ei=oodKVcrzAzlsASl1IGwCQ&ved=0CCYQ6AEwAg#v=onepage&q=Echebarr%C3%ADa%2C%20Koldo%20Administraci%C3%B3n%20P%C3%B

LUNA VÁSQUEZ, María y HERNÁNDEZ ROMERO, Ivonne (s.f.). *Clasificación de los Actos Jurídicos.* [Documento en Línea] Facultad de Derecho de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México. Recuperado el 07 de marzo de 2016. Disponible: https://noxium.wikispaces.com/file/view/9.+**ACTOS**+JURIDICOS.docx

MACHICADO, Jorge (2010). ¿Qué es la costumbre? En *Apuntes Jurídicos* [Blog en Línea] Recuperado el 12 de agosto de 2015. Disponible: http://jorgemachicado.blogspot.com/ 2010/08/costumbre.html

MACHICADO, Jorge (2015). Condición. *En Apuntes Jurídicos*. [Blog en Línea] Recuperado el 13 de enero de 2015. Disponible: http://jorgemachicado.blogspot.com/2013/04/con.html (p. 1)

MANZANEDO, J. (1965). GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio: Tratado de Derecho Administrativo, tomo I. Madrid, 1964. Editorial Revista de Derecho Privado. 1964, 508 páginas. En *Recensiones y noticias de libros.* [Recensión en Línea] Recuperado el 23 de enero de 2016. Disponible: http://www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=~aWQ9MjI0MDAmaWRlPTEwMzcmdXJsPTEmbmFtZT0xOTY1XzA0Nl80NDUuUERGJmZpbGU9MTk2NV8wNDZfNDQ1LlBERiZ0YWJsYT1BcnRpY3VsbyZjb250ZW50PWFwcGxpY2F0aW9uL3BkZg

MAQUIAVELO. Nicolás (2008). *El príncipe.* Capítulo XVIII. Valladolid, España: Maxtor

MARQUÍS, Carlos (2010). Sobre el gobierno universitario. En *Revista Gestión universitaria.* V. 02, Nº 3. [Artículo en Línea] Recuperado el 15 de octubre de 2015. Disponible: http://www.gestuniv.com.ar/gu_06/v2n3a2.htm

MARTÍNEZ DE TORTOLERO, Evelyn (s.f.). La transferencia de competencias: claves de la descentralización. En *Revista FACES de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Carabobo*. Recuperado el día 25 de septiembre de 2015. Disponible: http://servicio.bc.uc.edu.ve/faces/revista/a12n20/12-20-4.pdf

MARTINIC, Sergio (2014). Nueva organización en las universidades e inclusión social. En *Revista Educación.* Vol. 7, N° 2. Montevideo. [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-74682014000200001&script=sci_arttext

MARTOS NAVARRO, Fernando y CHUST CALERO, Rafael (2002). *Administrativos de la Universidad Complutense de Madrid.* Temario. Volumen I. Sevilla, España: MAD.

MAURER, Hartmut (2012). *Derecho Administrativo Alemán*. Capítulo I. México: Universidad Autónoma de México. [Libro en Línea] Recuperado el 05 de diciembre de 2015. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3143 y el desarrollo del capítulo está disponible en el siguiente enlace: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3143/5.pdf

MEDINA PABÓN, Juan (2011). *Derecho civil. Aproximación al Derecho*. Derecho de Personas. Bogotá: Universidad del Rosario.

MEIER, Henrique (1981). *El principio de la legalidad administrativa y la administración Pública. Revista de Derecho Público Nº 5.* (45-56) [Artículo en Línea] Recuperado el 6 de diciembre de 2013. Disponible:http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/5/rdpub_1980_5_45-56.pdf.

MEILÁN GIL, José Luis (2007). Administración Pública para la Democracia. En el *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* (AFDUDC) 11, 2007, (pp. 493-506). [Artículo en Línea] Recuperado el 27 de enero de 2015. Disponible: http://ruc.udc.es/bitstream/2183/2530/1/AD-11-31.pdf.

MELARA PORTILLO, Elissa y QUINTANILLA JURADO, Doris (2006). *Evolución histórica del Derecho colectivo en el Salvador.* [Trabajo de Grado en Línea] Recuperado el 20 de agosto de 2015. Disponible: http://ri.ufg.edu.sv/jspui/bitstream/11592/6616/1/344.01-M517e.pdf

MENGO, Oneyda (2009). *Tema 3: Investigación documental*. [Presentación en Línea] Recuperado el 20 de enero de 2014. Disponible: http://pis1.wikispaces.com/file/view/Investigacion% 20documental.pdf

MERIZALDE CARRILLO, María (2013). La naturaleza jurídica de la cláusula de caducidad en los contratos de hidrocarburos en el Ecuador. [Tesina en Línea] Recuperada el 24 de enero de 2016. Disponible: http://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/3042/1/109376.pdf

MESEN MONTOYA, Julio (2004).*Opinión Jurídica: 107 – J.* De fecha: 31 de agosto de 2004. [Opinión Jurídica en Línea] Recuperado el 02 de diciembre de 2015. Disponible: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=12733&str TipM=T

MESONES CASTELO, Manuel (2010). *Informe legal Nº 265-2010-/SERVIR/GG-OAJ*. [Informe en Línea] Recuperado el 15 de agosto de 2015. Disponible: http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Informes%20Legales/InformeLegal_265-2010-SERVIR-OAJ.pdf

Ministerio de Economía, Industria y Comercio, de Costa Rica (2010). *Derechos del Administrado y Deberes de la Administración*. [Documento en Línea] Recuperado el 17 de diciembre de 2013. Disponible: http://www.meic.go.cr/tramites/espanol/1/1-2.htm

Ministerio del Poder Popular para la Educación (2007). *Sistema educativo Bolivariano*. Caracas: Autor

MINNICELLI, Alessandra (2012). *Principios generales y políticas públicas: Herramientas del Derecho Administrativo para optimizar la satisfacción de necesidades y universalizar los derechos humanos en un Estado Eficaz*. [Tesis Doctoral] Recuperada el 24 de enero de 2016. Disponible: http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/121197/1/DDAFP_MinnicelliAlessandra_Tesis.pdf

MIQUEL GONZÁLEZ, José (1989) Observaciones en torno a la buena fe. En Homenaje al Profesor Juan Roca. (pp. 497-507). Murcia: Universidad de Murcia. [Libro en Línea] Recuperado el 15 de julio de 2015. Disponible: https://books.google.co.ve/books?isbn=8476842163

MOLES CAUBET, Antonio (1971). *El concepto de autonomía universitaria*. En *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal, Caracas, Venezuela.*

MOLES CAUBET, Antonio (1991). La personalidad jurídica del Estado. En *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.* N| 81. (pp. 11-50). [Artículo en Línea] Recuperado el 12 de octubre de 2015. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/81/rucv_1991_81_11-50.pdf

MOLINA LEYVA, Adriana y RIVERA GONZÁLEZ, Diana (2012). *¿La vulneración del principio de la confianza legítima genera responsabilidad administrativa en Colombia?* [Tesis de grado en Línea] Universidad Industrial de Santander. Recuperado el 1 de agosto de 2015. Disponible: http://tangara.uis.edu.co/biblioweb/tesis/2012/146625.pdf

MONSALVE CABALLERO, Vladimir (2008). La buena fe como fundamento de los deberes precontractuales de conducta: una doctrina europea en construcción. En *Revista de Derecho*, Universidad del norte, Barranquilla. N° 30 (pp. 30-74). [Artículo en Línea] Recuperado el 01 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n30/n30a03

MONTILLA BRACHO, Johanna (2008). La acción procesal y sus diferencias con la pretensión y la demanda. *Revista Cuestiones Jurídicas.* Revista *de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta.* Vol. II. Nº 2. (julio-diciembre, 2008) (pp. 89-110). [Artículo en Línea] Recuperado el 02 de agosto de 2015. Disponible: 200.35.84.134/index.php/cj/article/download/110/103

MONTOYA MONTOYA, Alberto (2011). El tesauro del acto administrativo- tomo I. [Libro en Línea] Recuperado el 06 de enero de 2015. Disponible: http://es.scribd.com/doc/57841870/Tesauro-del-Acto-Administrativo-Tomo-I-Hugo-Publicacion#scribd

MONTOYA RODRÍGUEZ, Rogelio (s.f.). *El acto administrativo desde la perspectiva del derecho español*. [Documento en Línea] Recuperado el 22 de octubre de 2015. Disponible: https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/ Becarios/Attachments/ 83/Becarios_083.pdf

MORA BASTIDAS, Freddy (s.f.). El Procedimiento Contencioso Administrativo en Venezuela. [Presentación en Línea] Recuperado el 08 de marzo de 2016. Disponible: http://webdelprofesor.ula.ve/economia/fremoba/docs/contencioso_administrativo3.pdf

MORA, Patricia (2013). *La confianza legítima como expresión de la bonae fides de la Administración*. [Documento en Línea] Recuperado el 03 de noviembre de 2015. Disponible: p3.usal.edu.ar/index.php/aequitasvirtual/article/download/2075/2607

MORALES, Luis (2013.). *La Administración Pública en Venezuela.* [Blog en Línea] Recuperado el 06 de mayo de 2015. Disponible: http://economiaypoliticavenezuela.blogspot.com/2013/10/la-administracion-publica-en-venezuela.html

MORELLI, Mariano (2004/2005). Derecho, historia, lengua y cultura en el pensamiento de Savigny. *Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social*. Número 28 - 2004/2005 (pp. 69-100). [Artículo en Línea] Recuperado el 21 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.centrodefilosofia.org.ar/revcen/RevCent288.pdf

MORLES SÁNCHEZ, Víctor, MEDINA RUBIO, Eduardo y ÁLVAREZ BEDOYA, Neptalí (2003). *La educación superior en Venezuela*. Informe 2002 A IESALC-UNESCO CARACAS. [Documento en Línea] Recuperado el 12 de octubre de 2015. Disponible: http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001315/131594s.pdf

MUCI BORJAS, José Antonio (s.f.). *Procedimientos y Administración Pública.* [Artículo en Línea] Recuperado el 03 de mayo de 2015. Disponible: http://www.muci-abraham.com/uploads/publicaciones/76ca460678c150132bc0b19b6e6a83e8d334 baa1.pdf

MUZAFAR, Seemeen (2013). Doctrine of legitimate expectation in india: an analysis. En *International Journal of Advanced Research in Management and Social Sciences* Vol. 2 | No. 1 | January 2013. ISSN: 2278-6236 (PP. 115-135) [Artículo en Línea] Recuperado el 2 de agosto de 2015. Disponible: http://garph.co.uk/IJARMSS/Jan2013/10.pdf

NAESSENS, Hilda (2010). *Ética Pública y Transparencia.* XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. [Artículo en Línea] Recuperado el 25 de julio de 2015. Disponible: https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531532/document

NAVARRETE, Urbano (1959). *La buena fe de las personas jurídicas en orden a la prescripción adquisitiva*. Estudio Histórico-Canónico. [Libro en Línea] Recuperado el 29 de octubre de 2015. Disponible:https://books.google.co.ve/books?id=plMQLS4T5VkC&pg=PA41&dq=convicci%C3%B3n+positiva+de+la+buena+fe&hl=es&sa=X&ved=0CBsQ6AEwAGoVChMI6aqdzvnlyAIVg3YeCh2V7wG-#v=onepage&q=convicci%C3%B3n%20positiva%20de%20la%20buena%20fe&f= false

NEME VILLARREAL, Martha (2009). Buena fe subjetiva y buena fe objetiva. Equívocos a los que conduce la falta de claridad en la distinción de tales conceptos. En *Revista de Derecho Privado*. Externado Nº 17-2009, (pp. 45 - 76) [Artículo en Línea] Recuperado el 15 de julio de 2015. Disponible: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3171374.pdf

NIKKEN, Claudia (2007). Las fuentes del Derecho Contencioso Administrativo en Venezuela. En *Revista de Derecho Público* N° 111 / 2007 (pp. 61-68). [Artículo en Línea] Recuperado el 12 de agosto de 2015. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/111/rdpub_2007_111_61-68.pdf

Normativa Universitaria Universidad de Granada [Normativa en Línea] Recuperado el 17 de diciembre de 2013. Disponible: http://secretariageneral.ugr.es/pages/normativa/ugr/estatutosugr2011/8yy *Artículo 83*. Formas jurídicas de los actos administrativos.

NÚÑEZ ALCÁNTARA, Edgar (1995). Acciones Judiciales contra las Universidades. [Artículo en Línea] Recuperado el 14 de enero de 2015. Disponible: http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/ revista/56/56-7.pdf

OELCKERS CAMUS, Osvaldo (s.f.). *El Principio de la Autotutela Administrativa como Privilegio de la Administración Pública*. [Artículo en Línea] Recuperado el 23 de noviembre de 2013. Disponible: https://www.google.co.ve/#q=el+principio+ de+autotutela+administrativa

OJEDA DE ILIJA, Raiza (2012). *Actos Administrativos*. Aporte Jurisprudencial. ANUARIO DE DERECHO. Año 29, N° 29. Enero-diciembre 2012. Mérida-Venezuela. ISSN: 0076-6550. [Artículo en Línea] Recuperado el 16 de diciembre de 2013. Disponible: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/37043/1/articulo6.pdf

OJEDA RODRÍGUEZ, Nancy (2010). El principio de buena fe: Breves comentarios al artículo 6 del Código Civil cubano. Revista *Ámbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 81. [Artículo en Línea] Recuperado el 14 de julio de 2015. Disponible: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8500

OLASO, Luis y CASAL, Jesús (2005). *Curso de Introducción al Derecho*. Introducción a la Teoría General del Derecho. (4a. ed.). Tomo II. Caracas: UCAB.

ORTEGA Y GASSET, José (2001). *Misión de la Universidad.* [Documento en Línea] Recuperado el 03 de octubre de 2015. Disponible: http://www.esi2.us.es/~fabio/mision.pdf

ORTIZ DÍAZ, José (1957). El precedente administrativo. En *Revista de Administración Pública* Nº 24 (pp. 75 – 116). Recuperado el 13 de agosto de 2015. Disponible: http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/142763

OSPINA SEPÚLVEDA, Roosvelt (2010). (2010). *Principio de la buena fe y responsabilidad de la Administración Pública*. [Artículo Línea] Recuperado el 25 de julio de 2015. Disponible: http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/ red/article/viewFile/8634/7968

OSSORIO, Manuel (2002a). Actos Administrativos. En *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y sociales* (25a. ed.). Buenos Aires: Heliasta

OSSORIO, Manuel (2002b). Acuerdo. En *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y sociales* (25a. ed.). Buenos Aires: Heliasta.

OSSORIO, Manuel (2002c). Administración Activa. En *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y sociales* (25a. ed.). Buenos Aires: Heliasta

OSSORIO, Manuel (2002d). Decisión. En *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y sociales* (25a. ed.). Buenos Aires: Heliasta.

OSSORIO, Manuel (2002e). Deber Jurídico. En *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y sociales* (25a. ed.). Buenos Aires: Heliasta.

OSSORIO, Manuel (2002f). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales* (28a. ed.). Buenos Aires: Heliasta.

OVIEDO VILORIA, Claudia (2010). APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN MATERIA DE ESPACIO PÚBLICO AÑOS 2006-2009. Trabajo de Grado de Especialización en Derecho Administrativo. http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/3540/2/OviedoViloriaClaudiaPatricia2010.pdf

PAREDES MANRIQUE, Manuel (1998). Gobierno Universitario. En *Revista Anales.* V. 59, Nº 1, 1998. [Artículo en línea] Recuperado el 13 de octubre de 2015. Disponible: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/anales/v59_n1/gobiernou.htm

PEDEMONTE, Amalia (2009). *Karl Popper: Falsacionismo/Principio de falsabilidad*. [Documento en Línea] Recuperado el 11 de agosto de 2015. Disponible: https://aquileana.wordpress.com/2009/08/11/karl-popper-falsacionismo-principio-de-falsabilidad/

PEÑA SOLÍS, José (2006). *Manual de Derecho Administrativo.* Adaptado a la Constitución de 1999. (5a. reimpr.). Colección de Estudios Jurídicos Nº 1. Caracas: Texto.

PÉREZ, Efraín (s.f.). La noción de acto administrativo en el Derecho Público ecuatoriano. [Documento en Línea] (pp. 76 – 86) Recuperado el 06 de julio de 2014. Disponible: http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_5/La_nocion_de_acto_administrativo.pdf

PÉREZ LUCIANI, G. (2009). *La Noción del Acto Administrativo.* Serie de Discursos 2. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

PÉREZ LUÑO, Antonio (2007). *Dimensiones de la igualdad* (2a. ed.). Madrid: Dykinson.

PESET REIG, Mariano (s.f.). Historia de las universidades, historia de las ciencias. (pp. 103 – 117). Recuperado el 19 de marzo de 2016. Disponible: http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo8901.pdf

PESET REIG, Mariano (1968). Notas para una interpretación, de León Duguit (1859-1928): dimensión psicológica y sociológica de su obra jurídica. [Artículo en Línea] Recuperado el 05 de enero de 2015. Disponible: http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2082541

PICO ZÚÑIGA, Fernando (2013). El deber de coherencia y cooperación en el ejercicio de la condición simplemente potestativa, suspensiva y pendiente. En *Revista Vniversitas*. Bogotá (Colombia) N° 127: 281-308, julio-diciembre de 2013. [Artículo en Línea] Recuperado el 15 de julio de 2015. Disponible: revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/8402/6815

PLANA PLANA, José (1999). Órganos de gobierno de las Universidades Públicas. En *Revista Española de Educación Comparada*, Nº 5 (pp. 59-101) [Artículo en Línea] Recuperado el 13 de octubre de 2015. Disponible: www.sc.ehu.es/sfwseec/reec/reec05/reec0504.pdf

POOLE, Deborah (2006). Los usos de la costumbre Hacia una antropología jurídica del Estado neoliberal. En *Revista Alteridades*, vol. 16, núm. 31, enero-junio, 2006, pp. 9-21 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa Distrito Federal, México http://www.redalyc.org/pdf/747/74703102.pdf

Potestades administrativas y autotutela administrativa. (s.f.) [Documento en Línea] Recuperado el 24 de noviembre de 2013. Disponible: http://derechoadministrativoyempleopublico.files. wordpress.com/2013/04/tema-4-potestades-administrativas-y-auto tutela-administrativa.pdf

Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea) (2008). *Concepto y características de los derechos humanos*. Serie "Tener derechos no basta", Nº 5. [Documento en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/tdnb_05.pdf

QUINTERO LIMA, María (2006). *Derecho transitorio de seguridad social*. Madrid: Wolters Kluvers.

RAMÍREZ TORRADO, María (2007). La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, Colombia. Número 27 (pp. 272-292). [Artículo en Línea] Recuperado el 25 de febrero de 2015. Disponible: http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/2663/4264

RAMOS, Carlos José (2011). Situaciones de hecho. Consideraciones sobre la recepción del hecho en el Derecho. [Artículo en Línea] Recuperado el 21 de julio de 2015. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/85/rucv_1992_85_335-415.pdf

RAMOS GONZÁLEZ, Emilio (2013). *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.* Comentada. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia. Fundación Gaceta Forense, Ediciones y Publicaciones.

Real Academia Española (2001a). Deber. En *Diccionario de la Lengua Española* (22a. ed.). Recuperado el 17 de diciembre de 2013. Disponible: http://lema.rae.es/drae/?val=deber

Real Academia Española (2001b). Obligación. En *Diccionario de la Lengua Española* (22a. ed.). Recuperado el 17 de diciembre de 2013. Disponible: http://lema.rae.es/drae/?val= obligaci%C3%B3n

Real Academia Española (2014). *Costumbre*. [Término en Línea] Recuperado el 05 de agosto de 2015. Disponible: http://lema.rae.es/drae/?val=costumbre

Real Academia Española (2014). Proveimiento-Proveer. [Definición en Línea] Recuperada el 23 de diciembre de 2014. Disponible: http://dirae.es/palabras/proveimiento y también en: http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=proveer

Real Academia Española (2014a). *Administración.* [Definición en Línea] Recuperada el 28 de diciembre de 2014. Disponible: http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=LraTLrxYNDXX2ERrOlVW

Real Academia Española (2014b). *Administrar.* [Definición en Línea] Recuperada el 28 de diciembre de 2014. Disponible: http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=administrar

Real Academia Española (2015). *Particular*. [Definición en Línea] Recuperada el 04 de enero de 2015. Disponible: http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=particular

Reglamento parcial de la Ley de Universidades (1967). Gaceta Oficial Nº 28.262 de fecha 17 de febrero de 1967.

Reglamento parcial de la Ley de Universidades (1971). Gaceta Oficial No. 29.559 de fecha 01 de septiembre de 1971.

RÉNGEL RÓMBERG, Arístides. (2003). *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano* (Según el Nuevo Código de 1987). Teoría General del Proceso (13a. ed.). Volumen I. Caracas: Organización Gráfica Capriles

REY VÁZQUEZ, Luis (2013). El principio de confianza legítima. Su posible gravitación en el derecho administrativo argentino. En *ANUARIO DA FACULTADE DE DEREITO. DA UNIVERSIDADE DA CORUÑA*. (AFDUC) N° 17, 2013, (pp. 259-282). [Artículo en Línea] Recuperado el 03 de noviembre de 2015. Disponible: http://ruc.udc.es/bitstream/2183/12542/1/AD_17_2013_art_12.pdf

RINCÓN, Leonardo (2008) ¿Qué entendemos por formación Integral? En *el perfil del estudiante que pretendemos formar en una institución educativa ignaciana*. Jornadas para Docentes 2008. Universidad Católica de Córdoba. [Documento en Línea] Recuperado el 02 de octubre de 2015. Disponible: http://www2.ucc.edu.ar/portalucc/archivos/File/VRMU/Mision_VRMU/formacionintegral.pdf

RODRÍGUEZ GARCÍA, Nelson (s.f.). Constitución y Autonomía universitaria. [Documento en Línea] Recuperado el 02 de octubre de 2015. Disponible: http://xa.yimg.com/kq/groups/9509988/1376570438/name/CONSTITUCION+Y+AUTONOMIA+UNIVERSITARI1.doc.

RODRÍGUEZ, Gregorio, GIL, Javier y GARCÍA, Eduardo (1999). *Metodología de la investigación cualitativa* (2a. ed.). Archidona (Málaga), España: Aljibe.

RODRÍGUEZ-ALANA, Jaime (2013). El principio general del derecho de confianza legítima. En *Revista Ciencia Jurídica.* Año 1, núm. 4. (pp. 59-70). Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, Departamento de Derecho [Artículo en Línea] Recuperado el 03 de noviembre de 2015. Disponible: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4596172.pdf

ROMERO SEGUEL, Alejandro (2003). *El principio de buena fe procesal y su desarrollo en la jurisprudencia, a la luz de la doctrina de los actos propios*. [Artículo en Línea] Recuperado el 14 de julio de 2015. Disponible: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2650443.pdf

RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard (2002). *Visión General del Principio de Expectativa Plausible*. [Documento en Línea] Recuperado el 24 de noviembre de 2013. Disponible: http://acienpol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/2003/BolACPS_2003_141_337-344.pdf

RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard (2012). *Expectativa Plausible.* Edición 815. [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de diciembre de 2013. Disponible: http://www.quintodia.net/pais/3175/ expectativa-plausible

ROY, Claudine (2001). L'expectative légitime après l'arrêt Mont-Sinaï. *Revue du Barreau/ Tome 61/Automne 2001* (pp. 537- 556). [Artículo en Línea] Recuperado el 2 de agosto de 2015. Disponible: https://www.barreau.qc.ca/pdf/publications/revue/2001-tome-61-2-p537.pdf

RUANO BORRELLA, Juan (1986). Los entes administrativos. Su personalidad jurídica, capacidad, bienes y actuación respecto a ellos, inscripción de dichos bienes. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario.* Núm. 577, noviembre - diciembre 1986. [Artículo en Línea] Recuperado el 10 de septiembre de 2015. Disponible: http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/entes-personalidad-respecto-dichos-331892

RUIZ CALDERÓN, Humberto (2001) La autonomía universitaria un concepto complejo. En *Como en botica.* Un espacio para el debate, el pensamiento crítico y por el placer de escribir. [Blog en Línea] Recuperado el 10 de octubre de 2015. Disponible: http://comoenboticadehumberto.blogspot.com/2011/06/la-autonomia-universitaria-un-concepto.html

RUIZ OLABUÉNAGA, José; ARISTEGUI, Iratxe y MELGOSA, Leire. (2002). *Cómo elaborar un proyecto de investigación social (2a. ed.).* Bilbao, España: Universidad de Deusto.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (2008). *Sentencia 130, Expediente 07-1482* de fecha 20 de febrero de 2008 [Sentencia en Línea] Recuperada el 07 de marzo de 2016. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/130-200208-07-1482.HTM

Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia (2004) Sentencia C-131/04 [Sentencia en Línea] Recuperada el 03 de agosto de 2015. Disponible:http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-131_2004.html

SANABRIA LÓPEZ, Juan. (2002). *La Ciencia de la Administración Publica: Un Enfoque Político de la Actividad Administrativa del Estado en el Marco de la Globalización. México*: Universidad Autónoma de México.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (2001). *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio.* México: Plaza Valdés.

SÁNCHEZ, Zuly; MUÑOZ, Juan; MILLÁN, Javier; CACHARUCO GOAPACHE, Héctor y BERMÚDEZ, José (2012) *Legalidad Administrativa*. [Blog en Línea] Recuperado el 21 de agosto de 2015. Disponible: http://derechougma5.blogspot.com/2012/10/ legalidad-administrativa.html

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime (1994). *Acto administrativo*. Procedimiento, eficacia y validez. [Capítulo en Línea] Recuperado el 31 de enero de 2015. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/979/6.pdf

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime (2010). La fuerza de los precedentes administrativos en el sistema jurídico del derecho positivo colombiano. Ponencia presentada a: IX Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Mendoza, Argentina, septiembre de 2010; XI Jornadas de Derecho Administrativo. Universidad de Externado de Colombia. Septiembre de 2010. Universidad Externado de Colombia. En *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo* (pp. 127-154). [Ponencia en Línea] Recuperado el 31 de enero de 2015. Disponible: http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/ Santofimio-Gamboa-La-fuerza-de-los-precedentes-administrativos-en-el-sistema-juridico-del-derecho-positivo-colombiano.pdf

SANZ GANDASEGUI, Francisco. (s.f.). *La ejecución de los actos administrativos que requieren entrada al domicilio.* [Documento en Línea] Recuperado el 24 de noviembre de 2013. Disponible: www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/ 1292344071809

SAYAGUÉS LASO, Enrique (1963). *Tratado de Derecho Administrativo* (3a. ed.). Tomo I. Montevideo, Uruguay: Talleres Gráficos Barreiro y Ramos.

SCHELLER, Max (1957). *Esencias y formas de la simpatía* (3a. ed.). Buenos Aires: Lossada.

SEGURA CASTILLO, María (2012). Análisis jurisprudencial de los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas de los trabajadores del sector público y la negociación colectiva *in peius*. [Tesis en Línea] Recuperada el 01 de noviembre de 2015. Disponible: http://iij.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t12-analisis_jurisprudencial_de_los_derechos_adquiridos_y_situaciones_juridicas.pdf

Seguridad Pública (2014). *El acto administrativo. Concepto, clases y elementos. Motivación y notificación*. [Página Web, en Línea] Recuperada el 01 de febrero de 2015. Disponible: http://www.seguridadpublica.es/2008/10/el-acto-administrativo-concepto-clases-y-elementos-motivacion-y-notificacion/

SILVA CASTRO, Katherine (s.f.). *Separación de patrimonios.* [Documento en Línea] Recuperado el 14 de enero de 2016. Disponible: http://www.teleley.com/articulos/art_silva.pdf

SILVA SILVA, Joel (2012). *Las obligaciones a término.* [Información en el Blog en línea de la Universidad Santa María, sede Barinas] Recuperado el 07 de marzo de 2016. Disponible: http://barinasusm2013.blogspot.com/2012/02/las-obligaciones-termino.html

SOLARTE RODRÍGUEZ, A. (2004). La buena fe contractual y los deberes secundarios de conducta. En *Revista Vniversitas.* núm. 108, diciembre, 2004, (pp. 282-315). [Artículo en Línea] Recuperado el 27 de enero de 2016. Disponible: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82510807

SOLÍS SALDIVIA, Marcos (s.f.). *El juez frente al establecimiento de los hechos en el proceso: algunas consideraciones en relación al deber de atenerse a lo alegado y probado en autos y sus excepciones*. [Artículo en Línea] Recuperado el 23 de enero de 2016. Disponible: http://www.iprocesalcolombovenezolano.org/doctrina/doc11.doc

SOSA ABASCAL, Arturo (1988). Estado y democratización de Venezuela. En *Revista digital SIC* del Centro Gumilla. [Artículo en Línea] Recuperado el 02 de marzo de 2016. Disponible: http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC1988506_249-253.pdf

SOTO KLOOS, Eduardo (1996). *Derecho Administrativo*. Bases fundamentales. Tomo II. Principio de Juridicidad. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

SOTOMAYOR, Daniel (s.f.) *Certeza Jurídica*. [Documento en Línea] Recuperado el 03 de agosto de 2015. Disponible: http://www.mundoacuicola.cl/?cat=9&leermas=1&idnews=179&modulo=3

SQUELLA NARDUCCI, Agustín (1999). *Introducción al Derecho*. [Libro en Línea] Chile: Editorial Jurídica de Chile. Recuperado el 14 de marzo de 2016. Disponible: https://www.academia.edu/5070777/AgustC3ADn_Squella_Narducci

SUÁREZ-NÚÑEZ, Tirso y LÓPEZ CANTO, Leonor (2006). La organización académica de las universidades públicas: entre círculos y cuerpos. En *Revista Administración y Contaduría.* N° 218, enero-abril, 2016. [Artículo en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://contaduriayadministracionunam.mx/enviar.php?type=2&id=294

TAMAYO TRILLAS, Amadeo (s.f.). Clasificación de los Actos Administrativos. [Documento en Línea] Recuperado el 31 de enero de 2015. Disponible: http://www.academia.edu/4169502/Clasificacion_de_los_actos_administrativos

THAPLIYAL, Arvind (2014). *India: Doctrine Of Legitimate Expectation: Overview*. [Artículo en Línea] Recuperado el 2 de agosto de 2015. Disponible: http://www.mondaq.com/india/x/320664/Constitutional+Administrative+Law/Doctrine+Of+Legitimate+Expectation+Overview

TÍCAS NAVARRO, Alexander (2014). *Visión crítica del precedente administrativo en el sistema jurídico salvadoreño.* [Tesis Doctoral en Línea] Recuperada el 18 de agosto de 2015. Disponible: http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/287983/aetn1de1.pdf;jsessionid=EDB736E819104CBBF24D706A3D19D0C6.tdx1?sequence=1

TORCATE, Nelson, y YÉPEZ, Carmen (s.f.). *Teoría de Decisión: Enfoque Matemático, de Contingencia*. Universidad de Yacambú. [Documento en Línea] Recuperado el 17 de diciembre de 2013. Disponible: http://www.geocities.ws/nelsontorcate/acp6163/063/t3iad.html

TORO, José Rafael (2004). La autonomía, el propósito de la educación. En *Revista de Estudios Sociales.* (pp. 119-124) [Artículo en Línea] Recuperado el 20 de enero de 2016. Disponible: res.uniandes.edu.co/pdf/descargar.php?f=./data/Revista_No... pdf

TORRES VALDIVIA, Celia (2012). *RESOLUCION DE ALCALDIA* Nº 039-2012-MDVY. [Resolución en Línea] Recuperada el 17 de agosto de 2015. Disponible: http://zonasegura.seace.gob.pe/mon/docs/procesos/2012/000421/1946522/770916375rad80074.doc

TORRES ZÁRATE, Fermín y GARCÍA MARTÍNEZ, Francisco (2008). *Common Law*: una reflexión comparativa entre el sistema inglés y el sistema estadounidense. En *Alegatos*, números 68-69. (pp. 71-100) [Artículo en Línea] Recuperado el 21 de noviembre de 2015. Disponible: http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/62/68-05.pdf

Tribunal Supremo de Justicia (2001). Sala Constitucional, *Sentencia Nº 576*, expediente 00-2794, Caso: María Josefina Hernández Marsán. [Sentencia en Línea] Recuperada el 04 de enero de 2015. Disponible: http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/abril/576-270401-00-2794.HTM

Tribunal Supremo de Justicia (2001). Sala Constitucional, *Sentencia Nº 708*. Expediente 00-1683. Caso: Juan Adolfo Guevara y otros. [Sentencia en Línea] Recuperada el 04 de enero de 2015. Disponible: http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/mayo/708-100501-00-1683.HTM

Tribunal Supremo de Justicia (2002). *Sentencia de la Sala Política Administrativa N° 00017 de fecha 16 de enero de 2002*. [Sentencia en Línea] Recuperada el 23 de enero de 2016. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/enero/00017-160102-0735%20.HTM

Tribunal Supremo de Justicia (2005). *Sentencia 165*. Expediente N° 3729-01 del Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Los Andes. [Sentencia en Línea] Recuperado el 17 de agosto de 2015. Disponible: http://barinas.tsj.gob.ve/decisiones/2005/marzo/ 800-31-3729-01-165.html

Tribunal Supremo de Justicia (2005). Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. *Sentencia Nº 2005-97*, Expediente: AP42-N-2004-000863. Caso: Aeropostal Alas de Venezuela. [Sentencia en Línea] Recuperada el 29 de diciembre de 2014. Disponible: http://jca.tsj.gov.ve/DECISIONES/2005/ MARZO/1477-16-AP42-N-2004-000863-2005-97.HTML

Tribunal Supremo de Justicia (2009) Juzgado Superior Primero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital. Sentencia N° 82-2009. Expediente 8245. [Sentencia en Línea] Recuperado el 01 de noviembre de 2015. Disponible: http://caracas.tsj.gob.ve/DECISIONES/2009/JULIO/2106-22-8245-82-2009.HTML

Tribunal Supremo de Justicia (2010). Sala Constitucional *Sentencia 521*, de fecha 03 de junio de 2015. [Sentencia en Línea] Recuperada el 03 de noviembre de 2015. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/521-3610-2010-10-0135.HTML

Tribunal Supremo de Justicia (2010). *Sentencia 1125-25*, Expediente 11.729. Sentencia interlocutoria del Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Tránsito del Primer Circuito de la Circunscripción Judicial del estado Portuguesa. [Sentencia en Línea] Recuperada el 02 de agosto de 2015. Disponible: http://lara.tsj.gob.ve/DECISIONES/2010/OCTUBRE/1125-25-11.729-.HTML

Tribunal Supremo de Justicia (2011) Sala Electoral *Sentencia N° 134*, de fecha 24 de noviembre de 2011. [Sentencia en Línea] Recuperada el 20 de enero de 2016. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/selec/noviembre/134-241111-2011-2011-000022.HTML

Tribunal Supremo de Justicia (2011). Sala Constitucional, *Sentencia Nº 716*, Expediente 11-0414, de fecha 13 de mayo de 2011. [Sentencia en Línea] Recuperada el 19 de diciembre de 2014. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/716-13511-2011-11-0414.html p. 1.

Tribunal Supremo de Justicia (2011). Sala Político Administrativa *Sentencia Nº 01380*, Expediente 2011-0125, de fecha 19 de octubre de 2011, publicada el 20 de octubre de 2011. [Sentencia en Línea] Recuperada el 2 de enero de 2015. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/octubre/01380-201011-2011-2011-0125.HTML

Tribunal Supremo de Justicia (2012). Sala Político-Administrativa, *Sentencia Nº 995*, Expediente 2012-0848, publicada el 14 de agosto de 2012. [Sentencia en Línea] Recuperada el 23 de octubre de 2015. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/agosto/00995-14812-2012-2012-0848.HTML

Tribunal Supremo de Justicia (2013). Sentencia Nº PJ0152013000140. Expediente Nº VP-01-N-2013-000028, del Tribunal Superior Segundo del Trabajo, Estado Zulia. [Sentencia en Línea] Recuperada el 23 de diciembre de 2014. Disponible: http://zulia.tsj.gov.ve/DECISIONES/2013/DICIEMBRE/1632-4-VP01-N-2013-000028-PJ0152013000140.HTML

Tribunal Supremo de Justicia (2013). Tribunal Superior Tercero (3°) del Circuito Judicial del Tribunal de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas y Nacional de Adopción Internacional. *Sentencia 2456*, Expediente AP51-R-2013-005333. [Sentencia en Línea] Recuperada el 01 de noviembre de 2015. Disponible: http://caracas.tsj.gob.ve/DECISIONES/2013/MAYO/2456-28-AP51-R-2013-005333-PJ0582013000052.HTML

Tribunal Supremo de Justicia (2014) Sala Constitucional Sentencia N° 749, de fecha 16 de junio de 2016. [Sentencia en Línea] Recuperada el 20 de enero de 2016. Disponible:http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/165874-749-16614-2014-14-0445.HTML

TRON, Jean Claude (s.f.). *¿Qué hay del interés legítimo?* [Documento en Línea] Recuperado el 19 de enero de 2014. Disponible: http://www.sitios.scjn.gob.mx/reformasconstitucionales/sites/default/files/material/lectura/Jean%20Claude%20Tron%20Inter%C3%A9s%20Leg%C3% ADtimo.pdf

TRUJILLO MUÑOZ, Augusto (2010). *Principio, valor, regla y Derecho.* En Agenda Magna. [Documento en Línea] Recuperado el 15 de enero de 2017. Disponible: https://agendamagna.wordpress.com/2010/02/02/principio-valor-regla-y-derecho/

TÜNNERMANN BERNHEIM, Carlos. (2008). La autonomía universitaria en el contexto actual. En *Revista Universidades.* Vol. LVIII (enero-abril 2008)., pp. 19-46. [Artículo en línea] Recuperado el 26 de agosto de 2015. Disponible: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37312909004 ISSN 0041-8935

UGARTE, Mercedes (2006). *La vía incidental: ¿procedimiento judicial apropiado para sustanciar y decidir el fraude cometido con el proceso?* Trabajo Especial de Grado para optar al grado de Especialista en Derecho Procesal. [Trabajo de grado en Línea] Recuperado el 29 de octubre de 2015. Disponible: http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAQ7622.pdf

Universidad Autónoma de México (s.f.). Acto Administrativo. [Libro en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2015. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/10.pdf

Universidad Católica del Norte [Antofagasta, Chile] (2010). *La costumbre*. [Documento en Línea] Recuperado el 14 de marzo de 2016. Disponible: https://derechoucn2010.files.wordpress.com/2010/09/costumbre020.pdfy también en:https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:FSTWnQcA87IJ:https://derechoucn2010.files.wordpress.com/2010/09/costumbre020.pdf+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=ve

Universidad Católica del Táchira (2013). Instructivo para la elaboración del Trabajo de Grado, Tesis doctoral e investigaciones de la UCAT. San Cristóbal, Venezuela: Litho Arte.

Universidad de Los Andes, PLANDES, DSIA (2014). *Mapa de procesos de la Universidad de los Andes.* [Documento en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://www.ula.ve/images/pdf/institucion/gestion/mapa_de_procesos/mapa_de_procesos_ula.pdf

Universidad de Navarra (s.f.). *Teoría general de la organización administrativa*. [Documento en Línea] Recuperado el 19 de enero de 2014. Disponible: http://www.unav.es/adi/UserFiles/File/80962523/LECCION%207%20TGAA%20EL%20 ADMINISTRADO.pdf

Universidad Nacional Autónoma de México (s.f.). *Capítulo 2: La Costumbre*. [Capítulo en Línea]. [Recuperado el 15 de agosto de 2015] Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2792/16.pdf

Universidad Nacional Autónoma de México (s.f.). *Descentralización Educativa*. [Documento en Línea] Recuperado el 09 de septiembre de 2015. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/6.pdf

Universidad Nacional Autónoma de México. (s.f.). *Globalización y Gobernanza*. [Capítulo en Línea] Recuperado el 02 de marzo de 2016. Disponible: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2818/5.pdf

Universidad Pedagógica Experimental Libertador (2006). *Manual de trabajos de grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales* (4a. ed.). Caracas: FEDUPEL.

URRUTIGOITY, Javier (2005). El principio de tutela administrativa efectiva. [Artículo en Línea] En *Revista* Lexis Nº 0003/01232. Recuperado el 01 de diciembre de 2013. Disponible: http://www.unsta.edu.ar/wp-content/uploads/2013/04/Procedimiento-Administrativo-03-Principios-generales.pdf.

URTEAGA, Eguzki (2009). Las políticas de discriminación positiva. En *Revista de Estudios Políticos* Universidad del País Vasco (nueva época) ISSN: 0048-7694, Núm. 146, Madrid, octubre-diciembre (2009), (págs. 181-213). Recuperado el 15 de marzo de 2016. Disponible: Dialnet-LasPoliticasDeDiscriminacionPositiva-3091251.pdf

USECHE, Judith (s.f.). *Análisis jurisprudencial de los actos de autoridad de efectos particulares*. [Documento en Línea] Recuperado el 20 de enero de 2016. Disponible: http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc19/19-8.pdf

VALDEZ VILLARREAL, Alberto (s.f.). Simplificación administrativa. En *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. (pp. 163- 166) [Artículo en Línea] Recuperado el 27 de enero de 2015. Disponible: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/33/trb/ trb35.pdf

VIEYRA, Cindy. (2010). *Obligación y deber*. [Blog en Línea] Recuperado el 17 de diciembre de 2013. Disponible: http://obligacionescivilesgtodelasalle.blogspot.com/2010/08/obligacion-y-deber.html

VILLOSLADA GUTIÉRREZ, María (2013). *El control de la discrecionalidad*. [Trabajo de Grado en Línea] Recuperado el 24 de enero de 2016. Disponible: http://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE000238.pdf

Web ABC definición (2015). *Costumbre*. [Definición en Línea] Recuperada el 05 de agosto de 2015. Disponible: http://definicion.de/costumbres/

Web.JurisLex.cl (s.f.). Las fuentes del Derecho. [Documento en Línea] Recuperado el 07 de agosto de 2015. Disponible: http://www.lexweb.cl/media/users/10/518500/files/49917/Fuentes_del_derecho.pdf

WITTGENSTEIN, Ludwing (2003). *Sobre la certeza* (3a. Reimpr.). Josep Lluís Prades y Vincent Raga (Traductores). Barcelona, España: Gedisa.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel (1999). Pautas de coordinación entre el Derecho indígena y el Derecho estatal. Capítulo I: ¿Qué es el Derecho consuetudinario o indígena? [Capítulo en Línea] Recuperado el 10 de agosto de 2015. Disponible: http://alertanet.org/antrop-ryf-dc.htm

ZAVALA EGAS, Jorge (s.f.) *Teoría de la Seguridad Jurídica.* [Documento en Línea] Recuperado el 31 de julio de 2015. Disponible: http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_8/Teoria_de_la_seguridad_juridica.pdf

ZELAYA, Jorge (2008). Derecho Romano. [Documento en Línea] Recuperado el 21 de noviembre de 2015. Disponible: http://es.slideshare.net/JorgeZelaya/derecho-romano-7394133

ZEPEDA SÁNCHEZ, Yamile (s.f.). Portafolio de evidencias de la materia ética y valores. *Autonomía y Heteronomía.* [Portafolio en Línea] Recuperado el 20 de enero de 2016. Disponible: https://sites.google.com/site/zepedasanchezyamile17/home/autonomia-y-heteronomia

ZERPA IBARRA, Mercedes (2005). *Responsabilidad ciudadana frente a la formulación de denuncias de acuerdo a la ley de protección al consumidor y al usuario* (Caso: Región Mérida). [Tesis en Línea] Recuperado el 7 de enero de 2014. Disponible: http://tesis.ula.ve/postgrado/tde_busca/arquivo.php?CodArquivo=6482